

Vec C-561/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

23. júl 2019

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

15. november 2018

Odvolateľky:

Consorzio Italian Management

Catania Multiservizi SpA

Odporkyňa:

Rete Ferroviaria Italiana SpA

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Odvolanie, ktoré podali Consorzio Italian Management a spoločnosť Catania Multiservizi SpA proti rozsudku Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Regionálny správny súd Sardínia, Taliansko) č. 433/2014, ktorým uvedený súd zamietol žalobu odvolateľiek proti oznámeniu spoločnosti Rete ferroviaria italiana s.p.a. z 22. februára 2012, v ktorom táto spoločnosť uviedla, že žiadosť o úpravu zmluvnej ceny zákazky z dôvodu oznámeného zvýšenia zmluvných nákladov v dôsledku zvýšenia personálnych nákladov považuje za neoprávnenú a neprijateľnú.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Ide o otázku, či je podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor podľa článku 267 ZFEÚ tretieho odseku povinné vždy, keď účastník vnútroštátneho konania položí, hoci aj v rôznom čase, vnútroštátnemu súdu poslednej inštancie prejudiciálnu otázku týkajúcu sa zlučiteľnosti vnútroštátneho práva s právom Únie;

– alebo sa má podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na žiadosť účastníka konania považovať za povinné iba pokiaľ ide o otázky, ktoré účastníci konania položia v rámci prvého úkonu, ktorým vstúpia do konania, prípadne či môžu prejudiciálnu otázku účastníci konania navrhnúť až do posledného procesného úkonu, ktorý môžu vykonať pred tým, než súd začne samotnú rozhodovaciu fázu, v každom prípade však nikdy vtedy, keď dotknutý vnútroštátny súd už podal na Súdny dvor prvý návrh na začatie prejudiciálneho konania,

– ďalej ide o otázku zlučiteľnosti s právom Európskej únie, pokiaľ ide o články 115, 206 a 217 legislatívneho dekrétu č. 163/2006, v súlade s ich výkladom v judikatúre talianskych správnych súdov, t. j. v zmysle, že vylučujú úpravu cien v zmluvách týkajúcich sa tzv. osobitných odvetví, najmä so zreteľom na zmluvy, ktorých predmet je odlišný od predmetu zmlúv uvedených v smernici 17/2004, s týmito zmluvami sú však spojené vzťahom účelnosti.

Prejudiciálne otázky

a) Je vnútroštátny súd, ktorého rozhodnutie nie je možné napadnúť opravným prostriedkom, v súlade s článkom 267 ZFEÚ v zásade povinný predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci otázky týkajúcej sa výkladu práva Európskej únie, a to aj v prípadoch, keď mu prejudiciálnu otázku jeden z účastníkov konania položí až po jej prvom úkone, ktorým sa začne konanie, resp. po tom, ako účastník vstúpi do konania, alebo po tom, ako súd prvýkrát

začne samotnú rozhodovaciu fázu, alebo aj potom, ako dotknutý vnútroštátny súd už podal prvý návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor Európskej únie?

b) Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, sú články 115, 206 a 217 legislatívneho dekrétu 163/2006, v súlade s ich výkladom v judikatúre talianskych správnych súdov, t. j. v zmysle, že vylučujú úpravu cien v zmluvách týkajúcich sa tzv. osobitných odvetví, najmä so zreteľom na zmluvy, ktorých predmet je odlišný od predmetu zmlúv uvedených v smernici 17/2004, ale sú s týmito zmluvami spojené vzťahom účelnosti, zlučiteľné s právom Európskej únie (konkrétne s článkom 4 ods. 2, článkom 9, článkom 101 ods. 1 písm. e), článkami 106, 151 – a tiež s Európskou sociálnou chartou podpísanou v Turíne 18. októbra 1961 a Chartou základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva z roku 1989, na ktoré sa tento článok odvoláva – ďalej článkami 152, 153 a 156 ZFEÚ, s článkami 2 a 3 ZEÚ, ako aj s článkom 28 Charty základných práv Európskej únie)?

c) Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, sú články 115, 206 a 217 legislatívneho dekrétu 163/2006, v súlade s ich výkladom v judikatúre talianskych správnych súdov, t. j. v zmysle, že vylučujú úpravu cien v zmluvách týkajúcich sa tzv. osobitných odvetví, najmä so zreteľom na zmluvy, ktorých predmet je odlišný od predmetu zmlúv uvedených v smernici 17/2004, ale sú s týmito zmluvami spojené vzťahom účelnosti, zlučiteľné s právom Európskej únie (konkrétne s článkom 28 Charty základných práv Európskej únie, zásadou rovnosti zaobchádzania zakotvenou v článkoch 26 a 34 ZFEÚ, ako aj so zásadou slobody podnikania, stanovenou okrem iného v článku 16 Charty základných práv Európskej únie)?

Uvedené ustanovenia práva Únie

ZFEÚ, konkrétne: článok 4 ods. 2, články 9, 26, 34, článok 101 ods. 1 písm. e), články 106, 151, 152, 153, 156 a tiež článok 267 tretí odsek

ZEÚ, konkrétne: články 2 a 3

Charta základných práv Európskej únie, najmä články 16 a 28

Smernica 17/2004/ES

Uvedené vnútroštátne predpisy

Legislatívny dekrét č. 163/2006 [Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Kódex verejného obstarávania prác, služieb a dodávok tovaru, ktorým sa preberajú smernice 2004/17/ES a 2004/18/ES)], konkrétne: články 115, 206, 210 a 217

Skutkový stav a konanie

- 1 Odvolanie, ktoré je predmetom prejednávanej veci, sa týka rovnakého rozsudku TAR per la Sardegna (Regionálny správny súd Sardínia) č. 433/2014, ktorý viedol k podaniu návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor, vo veci ktorého Súdny dvor rozhodol rozsudkom z 19. apríla 2018 vyhláseným vo veci C-152/17. Odvolateľky však kladú vnútroštátnemu súdu nové prejudiciálne otázky, ktoré vnútroštátny súd považuje čiastočne za nevyhnutné predložiť Súdnemu dvoru. Okrem toho vnútroštátny súd kladie otázku predbežného charakteru týkajúcu sa povinnosti podať návrh na začatie prejudiciálneho konania, a to s ohľadom na opätovnú žiadosť odvolateľiek.
- 2 Consorzio Italian Management a spoločnosť Catania Multiservizi s.p.a., vo svojom mene a prvý z uvedených podnikov aj ako materská spoločnosť dočasného združenia podnikov, ktoré sa skladá z týchto dvoch subjektov, podávajú odvolanie proti rozsudku č. 433 z 11. júna 2014, ktorým Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna – sez. I (Regionálny správny súd Sardínia, 1. senát) zamietol žalobu podanú proti oznámeniu spoločnosti Rete ferroviaria italiana s.p.a. z 22. februára 2012.
- 3 V tomto oznámení uvedená spoločnosť uviedla, že považuje žiadosť o úpravu zmluvnej ceny zákazky z dôvodu oznámeného zvýšenia zmluvných nákladov v dôsledku zvýšenia personálnych nákladov za neoprávnenú a neprijateľnú.
- 4 Predmetné verejné obstarávanie sa týka zadania zákazky spoločnosťou R.F.I. – Rete ferroviaria italiana s.p.a. na „upratovacie služby, služby udržiavania čistoty priestorov a iných plôch prístupných pre verejnosť a doplnkové služby na staniciach, v zariadeniach, kanceláriách a v dielňach nachádzajúcich sa na celom území patriacom do pôsobnosti Direzione compartimentale movimento di Cagliari (Regionálne dopravné riaditeľstvo v Cagliari, Taliansko)“.
- 5 ROZSUDOK PRVOSTUPŇOVÉHO SÚDU
- 6 V napadnutom rozsudku sa najmä uvádza, že:
 - v prejednávanej veci nie je možné uplatniť článok 115 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 (ani obdobné predchádzajúce ustanovenia: článok 6 ods. 4 zákona č. 537/1993 v znení článku 44 zákona č. 724/1994), „pretože činnosť, ktorá je predmetom tohto verejného obstarávania, treba považovať za činnosť vykonávanú v rámci ‚osobitných odvetví‘ podľa časti III kódexu verejného obstarávania, keďže existuje subjektívny aj objektívny predpoklad, aby bolo možné konštatovať, že zmluva o poskytovaní služieb upratovania železničných staníc patrí do rámca pôsobnosti článku 217 kódexu, podľa ktorého sa právna úprava v oblasti osobitných odvetví nemôže uplatňovať na verejné obstarávanie vyhlásené na iné účely ako na vykonávanie činnosti uvedenej v článkoch 208 až 213“;

– „na upratovacie služby sa vzťahuje právna úprava osobitných odvetví, ak má funkčný význam pre uvedenú činnosť, t. j. v prípadoch, keď ide o nehnuteľnosti – budovy, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť výrobnnej, distribučnej a dopravnej siete, ako sa uvádza v článkoch 208 a nasledujúcich legislatívneho dekrétu č. 163 z roku 2006“; ide o prípad „služby upratovania staníc, zariadení, kancelárií a dielní, ktoré sú prevádzkovými zariadeniami a ako také sú nevyhnutnými prvkami, ktoré sú súčasťou železničnej dopravnej siete“,

– úprava cien nie je nutná ani podľa článku 1664 codice civile (občiansky zákonník), keďže „od predmetného ustanovenia sa môžu zmluvné strany odchyliť tým, že do zmluvy zahrnú zmluvnú doložku, ktorá úpravu cien neumožní, tak, ako k tomu došlo v prejednávanej veci na základe ustanovení článku 6 zmluvy uzavretej medzi zmluvnými stranami 23. februára 2006“.

7 ODVOLACIE DÔVODY

8 Proti uvedenému rozsudku uviedli odvolateľky tieto odvolacie dôvody:

a) nesprávnosť rozsudku vyplývajúca z: porušenia a nesprávneho uplatnenia článku 115 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 a článku 6 ods. 4 zákona č. 537/1993 v znení článku 44 zákona č. 724/1994; porušenia a nesprávneho uplatnenia článkov 206, 210 a 217 legislatívneho dekrétu č. 163/2006; z tohto dôvodu „predmetné verejné obstarávanie: a) nepatrí do rozsahu pôsobnosti časti III kódexu verejného obstarávania, b) podlieha naopak právnej úprave podľa časti II kódexu verejného obstarávania, z čoho vyplýva uplatniteľnosť článku 115 legislatívneho dekrétu č. 163/2006“. Na to, aby sa na zadanie zákazky na službu vzťahovala právna úprava osobitných služieb, je totiž potrebné, aby sa okrem subjektívneho parametra uplatňoval aj objektívny typ parametra spočívajúci v účelnosti služby, t. j. v jej posudzovaní ako „prostriedku na dosiahnutie cieľa“, pokiaľ ide o činnosť, ktorá nepochybne patrí medzi osobitné odvetvia. V každom prípade, upratovacia služba „je vo svojej podstate neutrálna v tom zmysle, že je vždy homogénna sama osebe, či už sa poskytuje na obecných úradoch, v nemocniciach, alebo v kanceláriách RFI“. Z uvedených dôvodov, predmetné verejné obstarávanie, ktoré zadala verejnoprávna inštitúcia, akou je RFI, podlieha časti II kódexu verejného obstarávania s následným uplatnením článku 115, t. j. kogentného ustanovenia nahrádzajúceho prípadné opačné ustanovenia“;

b) nesprávnosť vyplývajúca z porušenia a nesprávneho uplatnenia článku 1664 občianskeho zákonníka; keďže „zmluva o zadaní zákazky výslovne nestanovuje vzdanie sa možnosti upraviť ceny v dôsledku vyšších nákladov súvisiacich so zvýšením nákladov na prácu“, a to z dôvodu, že jediné existujúce ustanovenia (ktoré však boli napadnuté, pričom sa požadovalo vyhlásenie ich neplatnosti, pokiaľ „by sa vykladali ako ustanovenia vylučujúce úpravu“) „v časti, v ktorej sa odvolávajú na všeobecnú povahu odmeny, zjavne odkazujú na podmienky existujúce v čase uzavretia zmluvy..., neupravujú však zmeny, ku ktorým mohlo dôjsť po uzavretí zmluvy“. V každom prípade, tieto ustanovenia treba v zmysle článku 1369 občianskeho zákonníka vykladať spôsobom, ktorý je najpriaznivejší

s ohľadom na charakter a predmet zmluvy, pričom v prejednávanej veci, keďže ide o zmluvu s nepretržitým a pravidelným plnením, „je úprava ceny v prípade synalagmatickej nerovnováhy pravidlom“. Subsidiárne sa ustanovenia zmluvy majú považovať za absolútne neplatné podľa článku 1341 druhého odseku občianskeho zákonníka, pretože neboli osobitne písomne schválené;

Vnútroštátne právne predpisy sú v rozsahu, v akom vylučujú úpravu cien v odvetví dopravy, a najmä v rámci súvisiacich zmlúv o upratovacích službách, podľa názoru odvolateľiek v rozpore so smernicou č. 17 z 31. marca 2004. Podľa nich „ide o nadbytočnú a neodôvodnenú právnu úpravu vo vzťahu k právu Únie, ktorá je nespravodlivo neprimeraná a vedie k tomu, že ‚subdodávateľský‘ podnik (ktorý je obstarávateľom činnosti, akou je upratovanie) sa dostáva do oslabeného a podriadeného postavenia voči podniku, ktorý poskytuje verejnú službu“, čo spôsobuje „nespravodlivú a neprimeranú zmluvnú nerovnováhu“, a to v dôsledku talianskej právnej úpravy, ktorá „mení pravidlá fungovania trhu“.

Z tohto dôvodu odvolateľky žiadajú, aby vnútroštátny súd predložil Súdneho dvoru podľa článku 267 ZFEÚ otázku, „či je výklad vnútroštátnych predpisov, ktorý vylučuje úpravu cien v zmluvách týkajúcich sa tzv. osobitných odvetví, v súlade s primárnym právom Európskej únie a so smernicou 2004/17, a to najmä pokiaľ ide o zmluvy, ktorých predmet je odlišný od predmetu zmlúv uvedených v tejto smernici“.

Okrem toho sa požaduje preskúmať aj platnosť samotnej smernice 2004/17 (ak sa predpokladá, že dôsledkom jej uplatňovania je vylúčenie úpravy cien vo všetkých zmluvách uzatváraných a vykonávaných v tzv. osobitných odvetviach) a to „z dôvodu nespravodlivosti, neprimeranosti, porušovania zmluvnej rovnováhy, a tým aj pravidiel efektívneho trhu“.

Odporkyňa, spoločnosť RFI s.p.a., vo svojom vyjadrení poukázala na nedôvodnosť odvolania, s tým, že predovšetkým navrhla zamietnuť otázky týkajúce sa zlučiteľnosti vnútroštátnych právnych predpisov uplatniteľných v prejednávanej veci s právom Únie.

9 PREDCHÁDZAJÚCI NÁVRH NA ZAČATIE PREJUDICIÁLNEHO KONANIA

10 Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) vyhlásila uznesenie č. 1297 z 22. marca 2017, ktorým podala na základe článku 267 ZFEÚ na Súdny dvor Európskej únie návrh na začatie prejudiciálneho konania, a to jednak vo veci výkladu, jednak vo veci platnosti, pričom predložila tieto prejudiciálne otázky:

a) Je výklad vnútroštátnych právnych predpisov, ktorý vylučuje zmenu cien v zmluvách týkajúcich sa tzv. osobitných odvetví, s osobitným zreteľom na zmluvy, ktorých predmet je odlišný od predmetov uvedených v tejto smernici, ale sú s týmito predmetmi spojené vzťahom účelnosti, v súlade s právom Európskej únie (najmä s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článkom 26, článkami 56 až 58 a článkom

101 ZFEÚ, a článkom 16 Charty základných práv Európskej únie) a so smernicou 2004/17?

b) Je smernica 2004/17 (ak sa predpokladá, že dôsledkom jej uplatňovania je vylúčenie zmeny cien vo všetkých zmluvách uzavretých a vykonávaných v rámci tzv. osobitných odvetví) v súlade so zásadami Európskej únie (najmä s článkom 3 ods. 1 ZFEÚ, článkom 26 a článkami 56 až 58 a článkom 101 ZFEÚ, a článkom 16 Charty základných práv Európskej únie) vzhľadom na (ako uvádzajú odvolateľky) „nespravodlivosť, neprimeranosť, porušovanie zmluvnej rovnováhy, a tým aj pravidiel efektívneho trhu“?

11 NEOPODSTATNENOSŤ ODVOLACÍCH DÔVODOV

12 Podané odvolanie – v časti, v ktorej sa namieta neuplatniteľnosť (deklarovaná v napadnutom rozsudku) úpravy ceny zákazky na upratovacie služby poskytované v odvetví dopravy –, v podstate vychádza z dvoch samostatných úvah:

– v prvom rade sa predpokladá, že upratovacia služba je „vo svojej podstate neutrálna v tom zmysle, že je vždy homogénna sama osebe“ bez ohľadu na to, kde sa poskytuje, a preto, ak sa nepreukáže jej účelnosť vo vzťahu k „hlavnej“ službe, ktorej sa týka (v prejednávanej veci ide o dopravnú službu), nemôže sa na ňu vzťahovať režim „osobitného odvetvia“ (alebo „vylúčeného odvetvia“ podľa predchádzajúceho vymedzenia), z čoho vyplýva neuplatniteľnosť článku 115 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 (článku, v ktorom sa naopak vo všeobecnosti stanovuje, že „všetky zmluvy týkajúce sa pravidelného alebo nepretržitého poskytovania služieb alebo vykonávania dodávok musia obsahovať ustanovenie o pravidelnej úprave ceny“),

– v druhom rade možno podľa názoru odvolateľiek v každom prípade uplatniť článok 1664 občianskeho zákonníka, v ktorom sa stanovuje možnosť požiadať (a získať) úpravu „dohodnutej celkovej ceny“ (ktorá sa má priznať, pokiaľ ide „o rozdiel presahujúci jednu desatinu“), a to v prípadoch, ak „v dôsledku nepredvídateľných okolností dochádza k zvýšeniu alebo zníženiu nákladov na materiál alebo práce, ktoré vedú k zvýšeniu alebo zníženiu o viac ako jednu desatinu celkovej dohodnutej ceny“.

Pokiaľ však ide o prvú z dvoch uvedených úvah, vnútroštátny súd v uvedenom uznesení nepovažuje za nevyhnutné odchyliť sa od existujúcej judikatúry Consiglio di Stato (Štátna rada).

Treba najmä pripomenúť, že Consiglio di Stato (Štátna rada) na plenárnom zasadnutí rozsudkom č. 16 z 1. augusta 2011 predovšetkým zdôraznila, že:

– „smernica 2004/17/ES, na vykonanie ktorej sa prijal legislatívny dekrét č. 163/2006, sa, rovnako ako smernica o osobitných odvetviach, ktorá jej predchádzala (a do talianskeho práva sa prebrala legislatívnym dekrétom č. 158/1995), prijala s primárnym cieľom zabezpečiť ochranu hospodárskej súťaže v súvislosti s postupmi zadávania zákaziek zo strany subjektov pôsobiacich

v odvetviach, na ktoré sa v minulosti hospodárska súťaž ani právo Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania nevzťahovali, čiže v tzv. vylúčených odvetviach, z ktorých sa po zmene právnych predpisov Spoločenstva stali osobitné (predtým vylúčené) odvetvia“,

– „normotvorca Spoločenstva, ktorého cieľom bolo zahrnúť do pôsobnosti právnej úpravy v oblasti verejného obstarávania odvetvia, o ktorých sa predtým predpokladalo, že sú predmetom súkromnoprávnej úpravy, sa však v rámci predmetného zásahu rozhodol zachovať osobitný charakter dotknutých odvetví v porovnaní s bežnými odvetviami, a to prostredníctvom pružnejšej právnej úpravy ponechávajúcej príslušným obstarávateľom väčšiu slobodu, a najmä prostredníctvom obmedzujúcejších pravidiel, pokiaľ ide o objektívny a subjektívny rozsah pôsobnosti“,

– „z tohto dôvodu právo Spoločenstva prísne vymedzilo rámec osobitných odvetví nielen zo subjektívneho (článok 207 legislatívneho dekrétu č. 163/2006; články 2 a 8 smernice 2004/17/ES), ale aj z objektívneho hľadiska, pričom sa podrobne opísal rozsah každého osobitného odvetvia“, s tým, že „v rámci samotnej judikatúry súdov Spoločenstva sa uvádza, že ustanovenia smernice 2004/17/ES treba uplatňovať reštriktívne, s následnou neuplatniteľnosťou tzv. teórie nákazy podľa rozsudku Mannesman (rozsudok Súdneho dvora z 15. januára 1998 C-44/96)“.

Plénium vnútroštátneho súdu následne uviedlo, že

„možnosť podriaďiť zadávanie zákazky na služby právnej úpravy, ktorá sa vzťahuje na osobitné odvetvia, nemožno odvodiť len na základe subjektívneho kritéria týkajúceho sa skutočnosti, že zmluvu uzatvára subjekt pôsobiaci v osobitných odvetviach, ale aj na základe uplatnenia parametra objektívneho typu zameraného na vzťah služby a osobitnej činnosti“; uvedené platí na základe článku 217 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 (v ktorom sa verne preberá článok 20 smernice 2004/17/ES), „podľa ktorého sa pravidlá pre osobitné odvetvia nevzťahujú na zákazky, ktoré obstarávatelia zadávajú na iné účely, ako je vykonávanie ich činností v zmysle článkov 208 až 213 alebo na vykonávanie takýchto činností v tretej krajine, v podmienkach, ktoré si nevyžadujú fyzické využitie siete alebo geografického územia v rámci Spoločenstva“.

Presnejšie povedané, Consiglio di Stato (Štátna rada) v uznesení vyhlásila, že:

„vzhľadom na to, že služby upratovania budov a správy nehnuteľností sú predmetom úpravy v prílohách oboch európskych smerníc (č. 2004/17 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a č. 2004/18 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby), možnosť podriaďiť upratovacie služby právnej úpravy, ktorá sa vzťahuje na osobitné odvetvia, nemožno odvodiť len na základe subjektívneho kritéria týkajúceho sa skutočnosti, že zmluvu uzatvára

orgán pôsobiaci v osobitných odvetviach, ale aj na základe uplatnenia parametra objektívneho typu zameraného na vzťah upratovacej služby a osobitnej činnosti.

Inými slovami, na upratovanie sa vzťahuje právna úprava osobitných odvetví, ak má funkčný význam pre dotknutú činnosť, t. j. v prípadoch, keď ide o vlastníctvo nehnuteľností a budov, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť výrobnéj, distribučnej a dopravnej siete podľa článkov 208 a nasledujúcich legislatívneho dekrétu č. 163 z roku 2006“.

V súvislosti s prípadom, ktorého sa uznesenie týka, vnútroštátny súd uvádza, že:

– na jednej strane niet pochyb o splnení požiadavky týkajúcej sa subjektívneho prvku, keďže spoločnosť RFI, ktorá zadala zákazku, patrí medzi obstarávateľov podľa článku 210 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 (túto skutočnosť odvolateľky ani nespochybujú),

– na druhej strane sa v napadnutom rozsudku uvádza, že „služby upratovania staníc, zariadení, kancelárií a dielní nachádzajúcich sa v rámci miestnej pôsobnosti Regionálneho dopravného riaditeľstva Cagliari, t. j. „prevádzkových zariadení“ predstavujúcich ako také nevyhnutné prvky, ktoré sú súčasťou železničnej dopravnej siete, treba považovať za oblasť, na ktorú sa vzťahuje právna úprava osobitných odvetví, keďže z funkčného hľadiska úzko súvisia s dotknutou činnosťou železničnej dopravy“.

Vnútroštátny súd si v predmetnom uznesení tieto závery osvojil, pričom zastáva názor, že odvolateľky ich neprekonali svojimi viacerými úvahami, podľa ktorých „na základe samotného poskytovania služby upratovania priestorov prístupných pre verejnosť, staníc a kancelárií nachádzajúcich sa v rámci miestnej pôsobnosti Regionálneho dopravného riaditeľstva Cagliari“ nemožno „v žiadnom prípade konštatovať, že daná služba sa poskytuje na účely, ktoré v rámci svojej činnosti sleduje RFI“.

Pokiaľ totiž ide o predmet zákazky, „zdá sa zjavné, že upratovacia služba, ktorá je predmetom zákazky a ani zďaleka nepredstavuje pomocnú, doplnkovú ani vedľajšiu službu vo vzťahu k dopravnej službe, súvisí s riadnym výkonom tejto služby, keďže sa týka vlastníctva nehnuteľností a budov, ktoré sú nevyhnutnými prvkami železničnej dopravnej siete.

Hygienické a zdravotné podmienky prostredia súvisiaceho s poskytovaním služby dopravy osôb a tovaru sú nevyhnutnou podmienkou riadneho poskytovania tejto služby, s tým dôsledkom, že upratovacia služba, ktorej cieľom je zabezpečiť „uskutočniteľnosť“ dopravnej služby, je s touto službou spojená nevyhnutným vzťahom účelnosti“.

Z uvedených dôvodov sa v uznesení č. 1297/2017 konštatuje, že uvedené úvahy vedú k záveru, že na predmetnú zákazku na upratovacie služby – pri ktorej sú splnené subjektívne aj objektívne kritérium potrebné na to, aby sa na ňu vzťahovala právna úprava osobitných odvetví – sa nevzťahuje článok 115 kódexu

verejného obstarávania. Z uvedeného dôvodu nie je v súvislosti s touto konkrétnou vecou možné meniť zmluvne dohodnutú cenu na základe údajnej „pravidelnej cenovej úpravy“.

Okrem toho si vnútroštátny súd v uznesení neosvojil ani druhú úvahu, ktorú odvolateľky predniesli v odvolaní, týkajúcu sa uplatniteľnosti článku 1664 občianskeho zákonníka na prejednávajúcu vec.

Inštitút „pravidelnej úpravy ceny“ v oblasti verejných zákaziek sa totiž upravuje v článku 115 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 a – pokiaľ ide o vylúčenie jeho uplatňovania na osobitné odvetvia – v nasledujúcich článkoch 206 a 217.

Kódex verejného obstarávania teda obsahuje vlastné osobitné pravidlá upravujúce danú problematiku, ktoré majú kogentný charakter a ako také majú po prvú prednosť (na základe všeobecných zásad týkajúcich sa výkladu) pred všeobecnými pravidlami; po druhé, kódex výslovne vylučuje uplatňovanie ustanovení občianskeho zákonníka, keďže podľa článku 2 ods. 4 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 sa na predmet úpravy tohto dekrétu, ako je známe, vzťahujú „ustanovenia občianskeho zákonníka“ len vtedy, „ak sa v kódexe výslovne nestanovuje inak“.

K tejto úvahe, ktorá bráni možnosti uplatniť predmetné ustanovenie občianskeho zákonníka, treba už len dodať, že:

– v prvom rade, uplatniteľnosť článku 1664 občianskeho zákonníka je v prejednávanej veci vylúčená aj v dôsledku explicitného a prípustného zmluvného dojednania (článok 6), ktoré – v rozpore s tvrdením odvolateľiek – stanovuje, pokiaľ ide o lehoty a postup úpravy dohodnutej ceny, špecifickú právnu úpravu predstavujúcu výnimku z primárneho pravidla,

– v druhom rade, predpokladom úpravy „celkovej dohodnutej ceny“ je, že k prípadnému zvýšeniu nákladov na materiál alebo prácu došlo „v dôsledku nepredvídateľných okolností“ v čase uzavretia zmluvy, pričom za nepredvídateľné nemožno považovať účinky riadneho obnovovania pracovných zmlúv v príslušnom odvetví.

13 NÁVRH NA ZAČATIE PREJUDICIÁLNEHO KONANIA NA SÚDNOM DVOROM EÚ

14 V uznesení sa preto prihliadlo na skutočnosť, že odvolateľky navrhli preskúmať aj otázku zákonnosti z hľadiska práva Únie, pokiaľ ide o články 115, 210 a 217 legislatívneho dekrétu č. 163/2006, alebo článok 6 ods. 4 zákona č. 537/1993, a to z dôvodu rozporu s článkom 3 ods. 3 ZEÚ a tiež s článkom 26 a článkami 101 a nasledujúcimi ZFEÚ.

Odvolateľky zastávajú názor, že vnútroštátna právna úprava je v rozsahu, v akom vylučuje úpravu cien v odvetví dopravy, a najmä v rámci súvisiacich zmlúv o upratovacích službách, v rozpore so smernicou č. 17 z 31. marca 2004. Podľa

nich „ide o nadbytočnú a neodôvodnenú právnu úpravu vo vzťahu k právu Únie, ktorá je nespravodlivo neprimeraná a vedie k tomu, že ‚subdodávateľský‘ podnik (ktorý je obstarávateľom činnosti, akou je upratovanie) sa dostáva do oslabeného a podriadeného postavenia voči podniku, ktorý poskytuje verejnú službu“, čo spôsobuje „nespravodlivú a neprimeranú zmluvnú nerovnováhu“, a to v dôsledku talianskej právnej úpravy, ktorá „mení pravidlá fungovania trhu“.

Keďže na základe vyššie uvedených úvah by nebolo možné podanému odvolaniu vyhovieť, a to s ohľadom na články 115, 206 a 217 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 a ich výklad poskytnutý v rámci vnútroštátnej judikatúry, ku ktorému sa vnútroštátny súd prikláňa, na základe predmetného uznesenia sa Súdny dvor Európskej únie predložili vyššie citované prejudiciálne otázky.

15 ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA

- 16 Consiglio di Stato (Štátna rada) odkazuje na body 29, 30, 31, 36, 39 a 40 rozsudku z 19. apríla 2018 vo veci C-152/17, ako aj na výrok tohto rozsudku, v ktorom Súdny dvor konštatuje, že:

„Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb, zmenená nariadením Komisie (EÚ) č. 1251/2011 z 30. novembra 2011, a všeobecné zásady, z ktorých vychádza, sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnym právnym normám, ako sú právne normy dotknuté vo veci samej, ktoré nestanovujú pravidelnú úpravu cien po uzavretí zmluvy na zákazky v odvetviach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica“.

Vo vyjadrení z 28. októbra 2018 odvolateľky navrhli, aby vnútroštátny súd položil Súdny dvor nové prejudiciálne otázky, z ktorých niektoré vnútroštátny súd predkladá.

Odvolateľky v podstate uvádzajú, že Súdny dvor sa v uvedenom rozsudku nevyjadril k otázke, či upratovacie služby majú charakter účelnosti vo vzťahu k dopravnej službe, ktorá sa podľa práva Únie a tiež vnútroštátneho práva označuje za osobitnú službu, pričom poukazujú na to, že rozsudok vychádza z predpokladu, že predmetný zmluvný vzťah sa odohráva v období vymedzenom v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, t. j. bez predlžovania platnosti zmluvy, čo však nezodpovedá situácii v Taliansku, kde orgány verejnej správy často predlžujú zákazky na služby *de facto* na neurčitý čas, a to aj po nadobudnutí účinnosti legislatívneho dekrétu č. 163/2006. Takýto postup viedol k narušeniu zmluvnej rovnováhy v rámci mnohých zákaziek na služby: úprava cien by bola nástrojom zameraným na obnovenie spravodlivého zmluvného vzťahu. V tejto súvislosti odvolateľky odkazujú na odôvodnenia 9, 10 a 45, ako aj na článok 57 smernice 2004/17.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania podávaného v prejednávanej veci

- 17 V prejednávanej veci je potrebné preskúmať zlučiteľnosť s právom Európskej únie, pokiaľ ide o články 206 a 217 legislatívneho dekrétu 163/2006 v časti, v ktorej vylučujú uplatnenie článku 115 tohto legislatívneho dekrétu na zákazky v rámci osobitných odvetví a tiež na zákazky na služby, ktoré sú napriek tomu, že nepatria do osobitných odvetví (v prejednávanej veci ide o zákazku na upratovacie služby), s takýmito odvetviami spojené vzťahom účelnosti.

Okrem toho vylúčenie úpravy cien je, ako uvádzajú odvolateľky, „v konečnom dôsledku opatrením... ktoré vylučuje, obmedzuje a skresľuje hospodársku súťaž do tej miery, že podmieňuje uzatváranie zmlúv prijatím dodatočného záväzku, ktorý nijak nesúvisí s predmetom danej zmluvy (článok 101 ods. 1 písm. e) ZFEÚ), čím tiež dochádza k popretiu významu trhu (článok 3 ods. 3 ZEÚ)“.

Vzhľadom na opätovnú žiadosť odvolateľiek je nevyhnutné predložiť Súdnu dvoru prvú a predbežnú prejudiciálnu otázku týkajúcu sa:

- existencie povinnosti vnútroštátneho súdu podať návrh na začatie prejudiciálneho konania vždy, keď účastník vnútroštátneho konaní položí, hoci aj v rôznom čase, vnútroštátnemu súdu poslednej inštancie prejudiciálnu otázku týkajúcu sa zlučiteľnosti vnútroštátneho práva s právom Európskej únie,
- alebo sa má podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na žiadosť účastníka konania považovať za povinné, iba pokiaľ ide o otázky, ktoré účastníci konania položia v rámci prvého úkonu, ktorým vstúpia do konania, prípadne či môžu prejudiciálnu otázku účastníci konania navrhnúť až do posledného procesného úkonu, ktorý môžu vykonať pred tým, než súd začne samotnú rozhodovaciu fázu, v každom prípade však nikdy vtedy, keď dotknutý vnútroštátny súd už podal na Súdny dvor prvý návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Vnútroštátny súd totiž zastáva názor, že povinnosť súdu poslednej inštancie podať návrh na začatie prejudiciálneho konania nemožno oddeliť od takého systému „procesných prekluzívnych lehôt“, ktorý má viesť účastníkov konania k tomu, aby vnútroštátny súd upozornili „raz a navždy“ na všetky aspekty vnútroštátneho práva vzťahujúceho sa na prípad, ktorý je predmetom konania, v súvislosti s ktorými naznačujú rozpor s právom Únie.

Naopak, „reťazové“ predkladanie prejudiciálnych otázok – okrem toho, že by sa mohlo natoľko zneužívať, že v krajných prípadoch by skutočne išlo o „šikanózne podania“ – by v konečnom dôsledku viedlo (v dôsledku povinného odstupovania Súdnu dvoru) k vylúčeniu práva na súdnu ochranu a zásady rýchleho a efektívneho rozhodovania v súdnom konaní.

Okrem toho navrhovanie prejudiciálnych otázok po podaní opravného prostriedku je v rozpore so systémom prekluzívnych lehôt podľa talianskeho procesného práva.

PRACOVNÝ DOKUMENT