

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

18. prosince 2007\*

Ve věci C-357/06,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Itálie) ze dne 16. června 2006, došlým Soudnímu dvoru dne 30. srpna 2006, v řízení

**Frigerio Luigi & C. Snc**

proti

**Comune di Triuggio,**

za přítomnosti:

**Azienda Servizi Multisetoriali Lombarda – A.S.M.L. SpA,**

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení G. Arestis, předseda osmého senátu, zastupující předseda čtvrtého senátu, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (zpravodaj), J. Malenovský a T. von Danwitz, soudci,

\* Jednací jazyk: italština.

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. října 2007,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Frigerio Luigi & C. Snc M. Boifavou, avvocato,

— za Komisi Evropských společenství C. Zadrou a X. Lewisem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

### **Rozsudek**

- <sup>1</sup> Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 26 směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (Úř. věst. L 209, s.1; Zvl. vyd. 06/01, s. 322), ve znění směrnice

Komise 2001/78/ES ze dne 13. září 2001 (Úř. věst. L 285, s. 1; Zvl. vyd. 06/04, s. 94, dále jen „směrnice 92/50“), čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132), článků 39 ES, 43 ES, 48 ES a 81 ES, článku 9 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23), ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991 (Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3, dále jen „směrnice 75/442“), jakož i článku 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech (Úř. věst. L 114, s. 9).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Frigerio Luigi & C. Snc (dále jen „Frigerio“), veřejnou obchodní společností podle italského práva, a Comune di Triuggio ve věci zadání zakázky na správu služeb v oblasti udržování čistoty v obci.

## **Právní rámec**

### *Právní úprava Společenství*

- 3 Cílem směrnice 92/50 je koordinace postupů při zadávání veřejných zakázek na služby. Podle druhého bodu jejího odůvodnění přispívá k postupnému zavedení vnitřního trhu, který je oblastí bez vnitřních hranic, kde je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.

- 4 Šestý bod odůvodnění této směrnice zejména uvádí, že je třeba odstranit překážky volného pohybu služeb, a že tedy poskytovatelé služeb mohou být jak fyzické, tak právnické osoby.
  
- 5 Podle dvacátého bodu odůvodnění uvedené směrnice je pro zamezení praktik, které omezují hospodářskou soutěž jako takovou, a zejména účast příslušníků jiných členských států na zakázkách, nezbytné zlepšit přístup poskytovatelů služeb k zadávání zakázek.
  
- 6 Článek 26 směrnice 92/50 stanoví:

„1. Nabídky mohou podávat skupiny poskytovatelů služeb. Od těchto skupin nelze vyžadovat, aby vytvořily zvláštní právní formu, aby mohly podat nabídku; lze to však vyžadovat, pokud byla takové skupině zakázka zadána.

2. Zájemci nebo uchazeči o veřejnou zakázku, kteří podle právních předpisů členského státu, v němž jsou usazeni, mají právo poskytovat takové služby, nemohou být odmítnuti pouze proto, že podle právních předpisů členského státu, v němž se zakázka zadává, by museli být buď fyzickou, nebo právnickou osobou.

3. Na právnických osobách může být požadováno, aby ve své nabídce nebo v žádosti o účast uvedly jména a odbornou kvalifikaci osob, které budou zodpovídat za provádění služeb.“

- 7 Směrnice 92/50 byla s výjimkou článku 41 zrušena s účinností od 31. ledna 2006 a nahrazena směrnicí 2004/18. Znění článku 26 směrnice 92/50 bylo v podstatě převzato do článku 4 směrnice 2004/18.

### *Vnitrostátní právní úprava*

- 8 Legislativní nařízení č. 267 ze dne 18. srpna 2000, kterým se stanoví jednotné znění zákonů o organizaci místních orgánů (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) (běžný doplněk ke GURI č. 227 ze dne 28. září 2000), ve znění vládního nařízení s mocí zákona č. 269 ze dne 30. září 2003 o naléhavých ustanoveních pro podporu rozvoje a nápravu stavu veřejných financí (disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) (běžný doplněk ke GURI č. 229 ze dne 2. října 2003), které bylo po změně přeměněno v zákon zákonem č. 326 ze dne 24. listopadu 2003 (běžný doplněk ke GURI č. 274, ze dne 25. listopadu 2003, dále jen „legislativní nařízení č. 267/2000“), upravuje zejména způsoby zadávání zakázek týkajících se provozování místních veřejných služeb hospodářského významu. Článek 113 odst. 5 uvedeného legislativního nařízení stanoví:

„Poskytování služeb se uskutečňuje v souladu s odvětvovou právní úpravou a právní úpravou Evropské unie, přičemž zakázky na služby jsou zadávány:

- a) kapitálovým společenstvem vybraným prostřednictvím nabídkového řízení;
- b) společenstvem se smíšenou veřejnou a soukromou kapitálovou účastí, ve kterých je soukromý společník vybírán prostřednictvím nabídkového řízení, které

zaručuje soulad s vnitrostátními předpisy a předpisy Společenství v oblasti hospodářské soutěže podle hlavních zásad přijatých příslušnými orgány ve specifických aktech nebo oběžnících;

c) společností s výhradně veřejnou kapitálovou účastí za podmínky, že veřejnoprávní korporace, které vlastní základní kapitál, vykonávají nad společnostmi kontrolu obdobnou té, kterou vykonávají nad vlastními organizačními složkami, a že společnost uskutečňuje většinu své činnosti s veřejnoprávní korporací nebo veřejnoprávními korporacemi, které ji kontrolují.“

9 Co se týče konkrétně odvětví odpadů, čl. 2 odst. 6 regionálního zákona regionu Lombardie č. 26 o právní úpravě místních služeb obecného hospodářského významu [–] Normy v oblasti nakládání s odpady, energie, využití podzemních zdrojů a vodních zdrojů (disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche) ze dne 12. prosince 2003 (běžný doplněk Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia č. 51 ze dne 16. prosince 2003, dále jen „regionální zákon č. 26“) stanoví:

„Poskytování služeb je zadáváno kapitálovým společností vybraným prostřednictvím veřejných nabídkových řízení nebo řízení slučitelných s vnitrostátní právní úpravou a právní úpravou Společenství v oblasti hospodářské soutěže; [...]“

10 Podle čl. 198 odst. 1 legislativního nařízení č. 152 o normách v oblasti životního prostředí (norme in materia ambiente) ze dne 3. dubna 2006 (běžný doplněk ke GURI č. 88 ze dne 14. dubna 2006):

„[...] obce nadále spravují sběr komunálního odpadu a podobného odpadu, určeného k likvidaci, v monopolním režimu způsobem podle čl. 113 odst. 5 legislativního nařízení [č. 267/2000].“

## Skutkový rámec a předběžné otázky

- 11 Obecní rada Comune di Triuggio zadala rozhodnutím č. 53 ze dne 29. listopadu 2005 (dále jen „rozhodnutí č. 53“) správu služeb v oblasti udržování čistoty na území obce na dobu pěti let od 1. července 2006 společnosti Azienda Servizi Multisettoriali Lombarda – A.S.M.L. SpA (dále jen „ASML“).
  
- 12 Týmž rozhodnutím se uvedená rada zavázala získat balík akcií, který umožní obecní správě „stát se řádným společníkem, jakož i restrukturalizovat a upravit, jak z hlediska organizačního tak z hlediska fungování, vztahy s [ASML] za účelem získání řídicí a kontrolní pravomoci [Comune di Triuggio] nad tímto podnikem obdobné pravomoci vykonávané nad vlastními organizačními složkami.“
  
- 13 Frigerio, která zajišťovala správu uvedených služeb od 1. ledna 1996 do 30. ledna 2006 v dočasném sdružení s jinou veřejnou obchodní společností podle italského práva, podala k Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud regionu Lombardie) žalobu proti rozhodnutí č. 53. V rámci této žaloby poukazuje na to, že obecní rada Comune di Triuggio nebyla oprávněna zadat dotčenou zakázku přímo, ale byla povinna provést nabídkové řízení v souladu s právními předpisy Společenství použitelnými v oblasti veřejných zakázek a v souladu s čl. 113 odst. 5 legislativního nařízení č. 267/2000.
  
- 14 Comune di Triuggio, jakož i ASML navrhly zamítnutí této žaloby, ale rovněž incidenčně její prohlášení za nepřípustnou. V tomto ohledu zejména tvrdí, že žaloba je nepřípustná z důvodu, že Frigerio nemá na podání žaloby legitimní zájem, jelikož tato společnost, která je založena v právní formě osobní společnosti (veřejná obchodní společnost), nemůže usilovat o zadání sporné zakázky vzhledem k tomu,

že čl. 113 odst. 5 legislativního nařízení č. 267/2000 vyhrazuje zadání zakázky na místní veřejné služby, jako je služba v oblasti udržování čistoty v obci, pouze kapitálovým společnostem.

- 15 Za těchto podmínek se Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Vyjadřuje ustanovení čl. 4 odst. 1 směrnice [2004/18] nebo obdobné ustanovení čl. 26 odst. 2 směrnice [92/50] (je-li toto posledně uvedené ustanovení použitelné), podle něhož zájemci nebo uchazeči o veřejnou zakázku, kteří podle právní úpravy členského státu, v němž jsou usazeni, mají právo poskytovat dotčené služby, nemohou být odmítnuti pouze proto, že podle právní úpravy členského státu, v němž se zakázka zadává, by museli být buď fyzickou, nebo právnickou osobou, základní zásadu práva Společenství, která má přednost před formálním omezením stanoveným v čl. 113 odst. 5 legislativního nařízení č. 267/2000 a v čl. 2 odst. 6 a čl. 15 odst. 1 regionálního zákona [č. 26], a kterou tudíž lze použít tak, aby umožňovala účast v nabídkových řízeních i zájemcům, kteří nemají formu kapitálové společnosti?

2) V případě, že Soudní dvůr nebude považovat výše uvedenou právní úpravu za výraz základní zásady práva Společenství, je ustanovení čl. 4 odst. 1 směrnice [2004/18] nebo obdobné ustanovení čl. 26 odst. 2 směrnice [92/50] (je-li toto posledně uvedené ustanovení použitelné) implicitním důsledkem zásady



hospodářské soutěže, ve spojení se zásadami správní transparentnosti a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, nebo ‚zásadou odvozenou‘ od těchto zásad, a je tudíž jako takové přímo použitelné a nadřazené vnitrostátním právním předpisům, které s ním případně nejsou v souladu, přijatým členskými státy za účelem právní úpravy veřejných zakázek na práce, které nespadají do oblasti přímé použitelnosti práva Společenství?

- 3) Jsou ustanovení čl. 113 odst. 5 legislativního nařízení č. 267/2000, jakož i ustanovení čl. 2 odst. 6 a čl. 15 odst. 1 regionálního zákona [č. 26] v souladu se zásadami Společenství vyplývajícími z článku 39 [ES] (zásada volného pohybu pracovníků ve Společenství), článku 43 [ES] (svoboda usazování), článku 48 [ES] a 81 [ES] (dohody omezující hospodářskou soutěž) [...], a, v případě, že je shledán rozpor, je tedy použitelnost uvedených vnitrostátních ustanovení vyloučena, neboť jsou v rozporu s ustanoveními Společenství, která jsou přímo použitelná a nadřazená vnitrostátním právním předpisům?
  
- 4) Je ustanovení čl. 113 odst. 5 legislativního nařízení č. 267/2000, jakož i ustanovení čl. 2 odst. 6 a čl. 15 odst. 1 regionálního zákona [č. 26] v souladu s ustanovením čl. 9 odst. 1 směrnice [75/442] nebo s obdobným ustanovením čl. 7 odst. 2 směrnice [2006/12] (je-li toto posledně uvedené ustanovení použitelné), která stanoví, že ‚[...] každá organizace nebo podnik, který provádí operace uvedené v příloze II A [směrnice 75/442], [musí] získat povolení od příslušného orgánu podle článku 6 [této směrnice]‘, respektive že ‚plány uvedené v odstavci 1 [směrnice 2006/12] (nakládání s odpady) mohou například zahrnovat: a) fyzické nebo právnické osoby zmocněné k nakládání s odpady [...]‘?

## K předběžným otázkám

### *K první a druhé otázce*

- 16 Úvodem je třeba poukázat na to, že podle ustálené judikatury v rámci řízení upraveného v článku 234 ES, založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, spadá posouzení skutkových okolností věci do pravomoci vnitrostátního soudu (viz zejména rozsudky ze dne 16. července 1998, Dumon a Froment, C-235/95, Recueil, s. I-4531, bod 25; ze dne 11. července 2006, Chacón Navas, C-13/05, Sb. rozh. s. I-6467, bod 32, a ze dne 8. listopadu 2007, ING. AUER, C-251/06, Sb. rozh. s. I-9689, bod 19).
- 17 V tomto ohledu z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a zejména z první a druhé otázky vyplývá, že předkládající soud vychází z předpokladu, že na zakázku dotčenou v původním řízení se vztahuje jedna ze směrnic Společenství o veřejných zakázkách na služby, a to buď směrnice 92/50, nebo směrnice 2004/18. Tento předpoklad je mimoto posílen skutečnostmi předloženými Soudnímu dvoru, jako je rozhodnutí č. 53, jehož znění je připojeno k vyjádření Frigerio a z něhož vyplývá, že hodnota zakázky dotčené v původním řízení překračuje prahovou hodnotu uvedených směrnic. Mimoto z vyjádření předložených během jednání vyplývá, že protiplnění uvedené zakázky pochází od Comune di Triuggio, takže nemůže být kvalifikována jako koncese na služby.
- 18 Za těchto podmínek a s ohledem na skutečnost, že uvedené rozhodnutí je ze dne 29. listopadu 2005, je třeba konstatovat, že na skutkové okolnosti věci v původním řízení se *ratione materiae* a *ratione temporis* použije směrnice 92/50.
- 19 Je tedy důvodné přeformulovat první a druhou otázku, které je třeba přezkoumat společně, v tom smyslu, že předkládající soud se táže, zda čl. 26 odst. 2 směrnice

92/50 brání takovým vnitrostátním předpisům, jaké jsou dotčeny v původním řízení, které omezují podání nabídek při zadávání veřejné zakázky na služby na zúčastněné mající právní formu kapitálové společnosti. Podpůrně se uvedený soud táže na důsledek případné kladné odpovědi na výklad a použití vnitrostátního práva.

- 20 Podle čl. 26 odst. 2 směrnice 92/50 nemohou veřejní zadavatelé odmítnout zájemce nebo uchazeče o veřejnou zakázku, kteří podle právních předpisů členského státu, v němž jsou usazeni, mají právo poskytovat danou službu, pouze proto, že podle právních předpisů členského státu, v němž se zakázka zadává, by museli být buď fyzickou, nebo právnickou osobou.
- 21 Z tohoto ustanovení vyplývá, že veřejní zadavatelé nemohou vyloučit ani zájemce nebo uchazeče o veřejnou zakázku, kteří podle právních předpisů příslušného členského státu mají právo poskytovat dotčenou službu, z nabídkového řízení pouze proto, že jejich právní forma neodpovídá specifické kategorii právnických osob.
- 22 Z toho vyplývá, že uvedené ustanovení brání jakékoliv vnitrostátní právní úpravě, která vylučuje zájemce nebo uchazeče o veřejnou zakázku, kteří podle právních předpisů příslušného členského státu mají právo poskytovat dotčenou službu, ze zadávání veřejných zakázek na služby, jejichž hodnota překračuje prahovou hodnotu směrnice 92/50, pouze proto, že tito zájemci nebo uchazeči nemají právní formu odpovídající určité kategorii právnických osob.
- 23 V důsledku toho takové vnitrostátní právní předpisy, jaké jsou dotčeny v původním řízení, které omezují zadání zakázek na místní veřejné služby hospodářského významu, jejichž hodnota překračuje prahovou hodnotu směrnice 92/50, na kapitálové společnosti, nejsou v souladu s čl. 26 odst. 2 této směrnice.

- 24 Co se týče skutkového základu sporu v původním řízení, ze spisu vyplývá, že Frigerio podala žalobu v původním řízení jako vedoucí společnost dočasné skupiny podniků, která zajišťovala správu v oblasti udržování čistoty v Comune di Triuggio mezi 1. lednem 1996 a 30. červnem 2006.
- 25 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že z čl. 26 odst. 1 směrnice 92/50 rovněž vyplývá, že veřejní zadavatelé nemohou vyžadovat za účelem podání nabídky přeměnu skupiny poskytovatelů služeb do zvláštní právní formy.
- 26 Před Soudním dvorem nadto nebylo popřeno, že podle italských právních předpisů byla Frigerio oprávněna poskytovat služby v oblasti udržování čistoty v obci ve své právní formě, totiž jako veřejná obchodní společnost. V tomto ohledu předkládající soud zejména uvádí, že Frigerio je zapsána v evidenci osob oprávněných k výkonu činností v oblasti odpadů.
- 27 Jak bylo uvedeno v bodě 19 tohoto rozsudku, předkládající soud se rovněž podpůrně táže na důsledky prohlášení neslučitelnosti takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčené v původním řízení, se směrnicí 92/50.
- 28 V tomto ohledu stačí připomenout, že podle ustálené judikatury je vnitrostátní soud povinen, za plného využití posuzovací pravomoci přiznané mu jeho vnitrostátním právem, vykládat a uplatňovat ustanovení vnitrostátního práva v souladu s požadavky práva Společenství. Není-li takový konformní výklad možný, má vnitrostátní soud povinnost použít v plném rozsahu právo Společenství a chránit práva, která právo Společenství přiznává jednotlivcům, s tím, že v případě potřeby neuplatní žádné ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo v rozporu s právem Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 4. února 1988, Murphy a další, 157/86, Recueil, s. 673, bod 11, jakož i ze dne 11. ledna 2007, ITC, C-208/05, Sb. rozh. s. I-181, body 68 a 69).

- 29 S ohledem na předcházející je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že čl. 26 odst. 1 a 2 směrnice 92/50 brání takovým vnitrostátním předpisům, jaké jsou dotčeny v původním řízení, které zabraňují zájemcům nebo uchazečům o veřejnou zakázku, kteří podle právních předpisů příslušného členského státu mají právo poskytovat dotčenou službu, včetně těch, kteří jsou tvořeni skupinou poskytovatelů služeb, podávat nabídky při zadávání veřejných zakázek na služby, jejichž hodnota překračuje prahovou hodnotu směrnice 92/50, pouze proto, že tito zájemci nebo uchazeči nemají právní formu odpovídající určité kategorii právnických osob, totiž kategorii kapitálových společností. Vnitrostátnímu soudu přísluší, za plného využití posuzovací pravomoci přiznané mu vnitrostátním právem, vykládat a uplatňovat ustanovení vnitrostátního práva v souladu s požadavky práva Společenství, a pokud takový konformní výklad není možný, neuplatnit žádné ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo v rozporu s těmito požadavky.

*Ke třetí a čtvrté otázce*

- 30 Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu je soulad takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčené v původním řízení, s články 39 ES, 43 ES, 48 ES a 81 ES, jakož i se směrnicí 75/442 a směrnicí 2006/12.
- 31 Jelikož, jak vyplývá z bodu 18 tohoto rozsudku, skutkové okolnosti věci v původním řízení spadají do působnosti směrnice 92/50 a výklad této směrnice poskytuje nezbytné skutečnosti umožňující předkládajícímu soudu rozhodnout o věci, jenž mu byla předložena, přezkum výše uvedených předpisů Společenství by měl čistě hypotetický význam. V důsledku toho v souladu s ustálenou judikaturou není důvodné na třetí a čtvrtou otázku odpovídat (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 22. listopadu 2005, Mangold, C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981, body 36 a 37, jakož i ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057, body 42 a 43).

## K nákladům řízení

- 32 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

**Článek 26 odst. 1 a 2 směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby, ve znění směrnice Komise 2001/78/ES ze dne 13. září 2001, brání takovým vnitrostátním předpisům, jaké jsou dotčeny v původním řízení, které zabraňují zájemcům nebo uchazečům o veřejnou zakázku, kteří podle právních předpisů příslušného členského státu mají právo poskytovat dotčenou službu, včetně těch, kteří jsou tvořeni skupinou poskytovatelů služeb, podávat nabídky při zadávání veřejných zakázek na služby, jejichž hodnota překračuje prahovou hodnotu směrnice 92/50, pouze proto, že tito zájemci nebo uchazeči nemají právní formu odpovídající určité kategorii právnických osob, totiž kategorii kapitálových společností.**

**Vnitrostátnímu soudu přísluší, za plného využití posuzovací pravomoci přiznané mu vnitrostátním právem, vykládat a uplatňovat ustanovení vnitrostátního práva v souladu s požadavky práva Společenství, a pokud takový konformní výklad není možný, neuplatnit žádné ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo v rozporu s těmito požadavky.**

Podpisy.