



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

15. ledna 2026*

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky – Směrnice 2014/24/EU – Článek 12 odst. 3 –
Veřejná zakázka zadaná přímo právnické osobě, kterou veřejní zadavatelé společně ovládají –
Podmínky – Hranice pro činnosti ovládané právnické osoby vykonávané při plnění úkolů, jež jí
byly svěřeny veřejnými zadavateli – Článek 12 odst. 5 – Zohlednění obratu dceřiných
společností skupiny, jejíž mateřskou společností je ovládaná právnická osoba – Právní předpisy
Unie v oblasti účetnictví – Směrnice 2013/34/EU – Články 22 a 24 –
Sestavování konsolidovaných účetních závěrek“

Ve věci C-692/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU
rozhodnutím Gerechtshof Den Haag (Odvolací soud v Haagu, Nizozemsko) ze dne
14. listopadu 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 17. listopadu 2023, v řízení

AVR-Afvalverwerking BV

proti

NV BAR-Afvalbeheer,

Gemeente Barendrecht,

Gemeente Albrandswaard,

Gemeente Ridderkerk,

NV Irado,

Afvalsturing Friesland NV,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení: M. L. Arastey Sahún, předsedkyně senátu, J. Passer, E. Regan (zpravodaj), D. Gratsias
a B. Smulders, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: A. Lamote, radová,

* Jednací jazyk: nizozemština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 5. února 2025,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za AVR-Afvalverwerking BV: P. F. C. Heemskerk a E. L. Vos, advocaten,
- za NV BAR-Afvalbeheer, Gemeente Barendrecht, Gemeente Albrandswaard a Gemeente Ridderkerk: L. Bozkurt, advocate,
- za NV Irado: D. B. Zieren, advocaat,
- za Afvalsturing Friesland NV: L. E. J. Korsten a M. van Wanroij, advocaten,
- za italskou vládu: S. Fiorentino a G. Palmieri, jako zmocněnci, ve spolupráci s: M. Cherubini a C. Colelli, avvocati dello Stato,
- za rakouskou vládu: A. Posch a J. Schmoll, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi: A. Biolan, L. Malferrari a G. Wils, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. dubna 2025,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 12 odst. 3 prvního pododstavce písm. b) a čl. 12 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností AVR-Afvalverwerking BV (dále jen „AVR“) na jedné straně a společností NV BAR-Afvalbeheer (dále jen „BAR“), Gemeente Barendrecht (obec Barendrecht, Nizozemsko), Gemeente Albrandswaard (obec Albrandswaard, Nizozemsko), Gemeente Ridderkerk (obec Ridderkerk, Nizozemsko) (dále jen společně „obce BAR“), společností NV Irado a společností Afvalsturing Friesland NV (dále jen „AF“) na straně druhé ve věci veřejných zakázek na sběr a zpracování zbytkového komunálního odpadu obcí BAR, které byly zadány přímo právníkům osobám ovládaným společně veřejnými zadavateli.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2013/34/EU

- 3 Bod 31 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU ze dne 26. června 2013 o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků, o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES a o zrušení směrnic Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS (Úř. věst. 2013, L 182, s. 19) stanoví:

„Konsolidovaná účetní závěrka by měla prezentovat činnosti mateřského podniku a jeho dceřiných podniků jakožto činnosti jednoho hospodářského subjektu (skupiny). Za dceřiné podniky by měly být pokládány podniky kontrolované mateřským podnikem. Kontrola by měla být založena na většině hlasovacích práv, avšak může existovat i v případech, kdy jsou s dalšími akcionáři či společníky uzavřeny dohody. Za určitých okolností může být kontrola účinně vykonávána i v případě, kdy mateřský podnik drží v dceřiném podniku menšinový či nulový podíl. Členské státy by měly být oprávněny vyžadovat, aby do konsolidované účetní závěrky byly zahrnuty podniky, jež nepodléhají kontrole, avšak jsou jednotně řízeny nebo mají společný správní, řídicí či dozorčí orgán.“

- 4 Článek 22 směrnice 2013/34, nadepsaný „Požadavek na sestavování konsolidovaných účetních závěrek“, stanoví:

„1. Členský stát od každého podniku, který se řídí jeho vnitrostátním právem, vyžaduje, aby sestavoval konsolidovanou účetní závěrku a konsolidovanou zprávu vedení podniku, jestliže daný podnik (mateřský podnik)

- a) má většinu hlasovacích práv akcionářů nebo společníků v jiném podniku (dceřiném podniku);
- b) má právo jmenovat či odvolat většinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu jiného podniku (dceřiného podniku) a je zároveň akcionářem nebo společníkem takového podniku;
- c) má právo uplatňovat rozhodující vliv na jakýkoli podnik (dceřiný podnik), jehož je akcionářem nebo společníkem na základě smlouvy, kterou s ním uzavřel, nebo podle jeho stanov, společenské nebo zakladatelské smlouvy, umožňuje-li právo, jímž se dceřiný podnik řídí, aby byl takovým smlouvám nebo ustanovením podřízen.

Členský stát nemusí vyžadovat, aby byl mateřský podnik akcionářem nebo společníkem svého dceřiného podniku. Členské státy, jejichž právo takovou smlouvu či taková ustanovení nestanoví, nemusí toto ustanovení uplatňovat; nebo

- d) je akcionářem či společníkem jakéhokoli jiného podniku a
 - i) většina členů správních, řídicích či dozorčích orgánů tohoto podniku (dceřiného podniku), kteří byli členy těchto orgánů během stávajícího účetního období, předcházejícího účetního období a až do doby sestavení konsolidované účetní závěrky, byla jmenována výhradně s využitím jeho hlasovacích práv, nebo

- ii) na základě dohody uzavřené s ostatními akcionáři či společníky tohoto podniku (dceřiného podniku) disponuje většinou hlasovacích práv akcionářů nebo společníků v tomto podniku. Členské státy mohou přijmout podrobnější předpisy o formě a obsahu takových dohod.

Členské státy předepíší alespoň úpravu uvedenou v bodě ii). Mohou podmínit použití bodu i) požadavkem, aby hlasovací práva představovala nejméně 20 % celkového počtu.

Bod i) se však nepoužije, má-li třetí strana vůči tomuto podniku práva uvedená v písmenech a), b) nebo c).

2. Vedle případů uvedených v odstavci 1 mohou členské státy vyžadovat, aby kterýkoli podnik, jenž se řídí jejich vnitrostátním právem, sestavoval konsolidovanou účetní závěrku a konsolidovanou zprávu vedení podniku, jestliže

- a) tento podnik (mateřský podnik) může vykonávat nebo skutečně vykonává rozhodující vliv nebo kontrolu nad jiným podnikem (dceřiným podnikem), nebo

- b) tento podnik (mateřský podnik) a jiný podnik (dceřiný podnik) jsou řízeny jednotně mateřským podnikem.

3. Pro účely odst. 1 písm. a), b) a d) se k hlasovacím právům a jmenovacím a odvolacím právům mateřského podniku přičítají práva všech ostatních dceřiných podniků a práva náležející kterékoli osobě jednající vlastním jménem, ale na účet mateřského podniku nebo jiného dceřiného podniku.

4. Pro účely odst. 1 písm. a), b) a d) se od práv uvedených v odstavci 2 [3] odečítají práva

- a) příslušející k podílům drženým na účet jakékoli osoby jiné než mateřský podnik nebo některý dceřiný podnik; nebo

- b) příslušející k podílům

- i) drženým jako záruka, jsou-li tato práva vykonávána v souladu s přijatými pokyny, nebo

- ii) drženým ve spojitosti s poskytováním půjček v rámci běžné podnikatelské činnosti, jsou-li tato práva vykonávána v zájmu osoby poskytující zajištění.

5. Pro účely odst. 1 písm. a) a d) se od souhrnu hlasovacích práv akcionářů nebo společníků dceřiného podniku odečítají hlasovací práva příslušející k podílům, které jsou v držení samotného podniku, jeho dceřiného podniku nebo osoby jednající vlastním jménem, ale na účet těchto podniků.

6. Aniž je dotčen čl. 23 odst. 9, podléhají mateřský podnik a všechny jeho dceřiné podniky konsolidaci bez ohledu na to, kde je sídlo těchto dceřiných podniků.

[...]"

5 Článek 23 této směrnice stanoví v souladu se svým nadpisem osvobození od povinnosti sestavovat konsolidovanou účetní závěrku a konsolidovanou zprávu vedení podniku podle jejího článku 22.

6 Článek 24 uvedené směrnice obsahuje v souladu se svým nadpisem soubor pravidel upravujících sestavování konsolidovaných účetních závěrek.

Směrnice 2014/24

7 V bodech 31 a 32 odůvodnění směrnice 2014/24 se uvádí:

„(31) Existuje značná právní nejistota ohledně toho, do jaké míry by se na smlouvy uzavřené mezi subjekty v rámci veřejného sektoru měla pravidla pro zadávání veřejných zakázek vztahovat. Příslušná judikatura Soudního dvora Evropské unie je v jednotlivých členských státech, a dokonce i jednotlivými veřejnými zadavateli vykládána odlišně. Je proto nezbytné vyjasnit, ve kterých případech se na smlouvy uzavřené v rámci veřejného sektoru nevztahují pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

Mělo by se přitom vycházet ze zásad stanovených v příslušné judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Skutečnost, že obě strany dohody jsou samy veřejnými orgány, sama o sobě nevylučuje použití pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Použití pravidel pro zadávání veřejných zakázek by nicméně nemělo veřejným orgánům bránit svobodně vykonávat úkoly veřejné služby, jež jsou jim svěřeny, s využitím vlastních zdrojů, jež zahrnují možnost spolupráce s jinými veřejnými orgány.

Mělo by být zajištěno, aby spolupráce mezi orgány veřejné správy vyjmutá z oblasti působnosti této směrnice nevedla ve vztahu k soukromým hospodářským subjektům k narušení hospodářské soutěže, pokud se díky takové spolupráci dostává soukromý poskytovatel služeb do výhodnějšího postavení vůči svým konkurentům.

(32) Na veřejné zakázky zadávané ovládaným právnickým osobám by se neměly vztahovat postupy stanovené v této směrnici, pokud veřejný zadavatel ovládá dotčenou právníckou osobu obdobně, jako ovládá vlastní organizační složky, za podmínky, že ovládaná právnícká osoba vykonává více než 80 % svých činností při plnění úkolů, jež jí svěřil ovládající veřejný zadavatel nebo jiné právnícké osoby ovládané tímto veřejným zadavatelem, bez ohledu na příjemce plnění veřejné zakázky.

Tato výjimka by se neměla týkat situací, kdy má na kapitálu ovládané právnícké osoby přímou účast soukromý hospodářský subjekt, neboť v takovém případě by zadáním veřejné zakázky bez jednacího řízení získal tento soukromý hospodářský subjekt s kapitálovou účastí v ovládané právnícké osobě neoprávněnou výhodu před svými konkurenty. Vzhledem ke specifickým vlastnostem veřejných subjektů, u nichž je stanovena povinná účast, jako jsou organizace zodpovědné za řízení nebo výkon některých veřejných služeb, by se toto však nemělo vztahovat na případy, kdy je účast konkrétního soukromého hospodářského subjektu na kapitálu ovládané právnícké osoby povinná podle vnitrostátních právních předpisů v souladu se Smlouvami, pokud s takovou účastí není spojeno ovládnutí ani možnost blokovat a taková účast nezakládá rozhodující vliv na rozhodování ovládané právnícké osoby. Rovněž by mělo být vyjasněno, že rozhodujícím prvkem je pouze přímá účast soukromého subjektu v ovládané právnícké osobě. V případě kapitálové účasti soukromého subjektu v ovládajícím veřejném zadavateli či ovládajících veřejných zadavatelích toto nebrání zadání veřejné zakázky ovládané právnícké osobě bez ohledu na postupy stanovené v této směrnici, neboť tyto účasti nemají nepříznivý vliv na hospodářskou soutěž mezi soukromými hospodářskými subjekty.

Dále by mělo být vyjasněno, že veřejní zadavatelé, jako jsou veřejnoprávní subjekty, v nichž má kapitálovou účast soukromý subjekt, by měli mít možnost využít výjimky pro horizontální spolupráci. Pokud jsou tedy všechny ostatní podmínky týkající se horizontální spolupráce splněny, měla by se výjimka pro horizontální spolupráci vztahovat i na tyto veřejné zadavatele, a to za podmínky, že je smlouva uzavřena výlučně mezi veřejnými zadavateli.“

8 Článek 12 této směrnice, nadepsaný „Veřejné zakázky mezi subjekty ve veřejném sektoru“, stanoví:

„3. Veřejný zadavatel, který neovládá soukromoprávní či veřejnoprávní právnickou osobu ve smyslu odstavce 1, může nicméně uvedené právnické osobě zadat veřejnou zakázku bez ohledu na tuto směrnici, pokud jsou splněny všechny tyto podmínky:

- a) veřejný zadavatel ovládá společně s jinými veřejnými zadavateli tuto právnickou osobu obdobně, jako ovládají vlastní organizační složky;
- b) více než 80 % činností uvedené právnické osoby je prováděno při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícími veřejnými zadavateli nebo jinými právnickými osobami, jež uvedení veřejní zadavatelé ovládají, a
- c) žádný soukromý subjekt nemá v ovládané právnické osobě přímou kapitálovou účast s výjimkou kapitálové účasti, s níž není spojeno ovládání ani možnost blokovat a již v souladu se Smlouvami vyžadují vnitrostátní právní předpisy, přičemž taková účast nezakládá rozhodující vliv na ovládanou právnickou osobu.

[...]

5. Pro určení procentního podílu činností uvedeného v odst. 1 prvním pododstavci písm. b), prvním pododstavci odst. 3 písm. b) a odst. 4 písm. c) se vezme v úvahu průměrný celkový obrat nebo jiný vhodný ukazatel založený na činnosti, jako například náklady vzniklé příslušné právnické osobě nebo veřejnému zadavateli v souvislosti se službami, dodávkami a stavebními pracemi za tři roky předcházející zadání veřejné zakázky.

[...]“

Nizozemské právo

- 9 Články 22 až 24 směrnice 2013/34 byly do nizozemského právního řádu provedeny ustanoveními obsaženými v knize 2 Burgerlijk Wetboek (občanský zákoník), která je nadepsána „Právnické osoby“.
- 10 Směrnice 2014/24 byla do nizozemského právního řádu provedena prostřednictvím Aanbestedingswet (zákon o veřejných zakázkách) ze dne 1. listopadu 2012 (Stb. 2012, č. 542) ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“).

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 11 V roce 1995 založily obce v provincii Frísko (Nizozemsko) společnost AF, společnou organizaci pro zpracování odpadů. Po tomto datu se rovněž další nizozemské obce, které se v této provincii nenacházejí, staly jejími akcionáři.
- 12 Předkládající soud uvádí, že AF je mateřskou společností skupiny dceřiných společností, z nichž některé působí v jiné oblasti, než je plnění úkolů, které byly společností AF či jejím dceřiným společností svěřeny obcemi, které jsou jejími akcionáři.
- 13 V souladu s vnitrostátní právní úpravou, která provádí články 22 až 24 směrnice 2013/34, společnost AF sestavuje konsolidované roční účetní závěrky, které v souladu s touto vnitrostátní právní úpravou zahrnují její vlastní finanční údaje a údaje jejích dceřiných společností, ostatních společností skupiny a dalších právnických osob, nad kterými může vykonávat kontrolu nebo které jsou pod jejím jednotným řízením. Součástí této konsolidované roční účetní závěrky je rozvaha, do které společnost AF zahrnuje na straně výrobků konsolidovaný obrat těchto subjektů, s výjimkou operací uskutečněných mezi nimi.
- 14 Kromě toho společnost AF sama provozuje z pověření obcí v provincii Frísko skládku odpadů (dále jen „skládku“). Na skládku se ukládá jiný než komunální zbytkový odpad, včetně průmyslového odpadu a odpadu z obecních projektů, jako je sanace půdy v rámci stavebních prací nebo odstraňování azbestu.
- 15 V roce 2000 založily tři obce v provincii Jižní Holandsko (Nizozemsko) společnost Irado, aby mimo jiné zajistila nakládání s jejich odpady. V roce 2017 se společnost Irado stala akcionářem společnosti AF, které s účinností od 1. ledna 2017 svěřila zpracování zbytkového komunálního odpadu, který shromažďuje v těchto třech obcích v provincii Jižní Holandsko.
- 16 Obce BAR se v této provincii rovněž nacházejí. V průběhu roku 2015 založily společnost BAR, aby zajistila nakládání s jejich odpady.
- 17 Do 31. prosince 2019 měla každá z obcí BAR smlouvu s různými společnostmi pro zpracování odpadů a na základě těchto smluv zpracovávala zbytkový komunální odpad těchto obcí společnost AVR specializující se na toto odvětví, a to částečně jako subdodavatel.
- 18 V roce 2019 obce BAR rozhodly, že společnost BAR nabude majetkovou účast ve společnosti Irado a tuto posledně uvedenou společnost pověří sběrem a zpracováním jejich zbytkového komunálního odpadu.
- 19 Dne 13. prosince 2019 uzavřely společnosti Irado a AF smlouvu o svozu, přepravě a zpracování zbytkového komunálního odpadu z obcí BAR s účinností od 1. ledna 2020.
- 20 Dne 20. prosince 2019 uzavřely společnosti BAR a Irado smlouvu o poskytování služeb, která se týkala rovněž zpracování zbytkového komunálního odpadu obcí BAR.
- 21 Dne 31. prosince 2019 se společnost BAR stala akcionářem společnosti Irado.
- 22 Společnost AVR podala žalobu k rechtbank Den Haag (Soud prvního stupně v Haagu, Nizozemsko), kterou se domáhala zrušení nebo podpůrně ukončení či zákazu provádění zakázek uvedených v bodech 19 a 20 tohoto rozsudku, které zavazují společnost BAR a Irado, jakož

i společnosti Irado a AF, z důvodu, že nebyly splněny podmínky, za kterých může veřejný zadavatel, pokud ovládá společně s jinými veřejnými zadavateli dotyčnou právnickou osobu, přistoupit k přímému zadání veřejné zakázky této právnické osobě. Touto žalobou se rovněž domáhala, aby soud nařídil vypsání zadávacího řízení na tyto veřejné zakázky, pokud by měly obce BAR o jejich zadání nadále zájem.

- 23 Poté, co rechtbank Den Haag (Soud prvního stupně v Haagu) její žalobu zamítl, podala společnost AVR odvolání k Gerechtshof Den Haag (Odvolací soud v Haagu, Nizozemsko), který je předkládajícím soudem.
- 24 Předkládající soud uvádí, že mezi účastníky řízení je nesporné, že zakázka zadaná společností BAR společnosti Irado a zakázka zadaná společností Irado společnosti AF v zásadě podléhají povinnosti zajistit veřejnou soutěž stanovené ve směrnici 2014/24, ledaže by mohly být zadány přímo z důvodu kontroly vykonávané veřejným zadavatelem společně s jinými veřejnými zadavateli nad právnickou osobou, které byla zakázka zadána.
- 25 Proto má uvedený soud za to, že pro účely rozhodnutí sporu, který mu byl předložen, je třeba mimo jiné posoudit, zda společnost AF ve vztahu k ovládajícím veřejným zadavatelům splňuje podmínku stanovenou v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) této směrnice ve spojení s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem uvedené směrnice, podle níž více než 80 % činností ovládané právnické osoby musí být prováděno při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícími veřejnými zadavateli, přičemž tento procentní podíl je v projednávaném případě určen podle kritéria obratu.
- 26 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že žalované v původním řízení tvrdí, že jelikož tato ustanovení výslovně zmiňují činnosti právnické osoby, které je veřejná zakázka zadána, může být relevantním obratem jediné obrát této právnické osoby samotné.
- 27 Naopak společnost AVR tvrdí, že obrat skupiny, do níž tato právnická osoba patří, musí být vzat v potaz, jelikož se jedná o jediný prostředek, který odráží hospodářskou situaci. V opačném případě by právnická osoba ovládaná veřejnými zadavateli mohla obejít požadavek stanovený v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2014/24 umělým rozdělením svých činností, takže by sama prováděla v rámci skupiny více než 80 % činností ve prospěch těchto veřejných zadavatelů, přičemž by nechala jednu nebo více společností z této skupiny působit na volném trhu.
- 28 Předkládající soud si tedy klade otázku, jaký obrat je třeba zohlednit v případě, kdy je procentní podíl činností uvedený v těchto ustanoveních určen na základě kritéria obratu a ovládaná právnická osoba stojí v čele skupiny, za účelem posouzení, zda je splněna podmínka stanovená v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) této směrnice.
- 29 V tomto ohledu uvádí, že v rámci sporu, který projednává, je tato podmínka splněna, pokud je zohledněn pouze obrat společnosti AF, není však splněna, pokud je posuzována s ohledem na konsolidovaný obrat skupiny, v jejímž čele společnost AF stojí.
- 30 Předkládající soud však rovněž poukazuje na možnost, jak tvrdí společnost AVR, použít jako relevantní obrat případně obrat subjektů, s nimiž táž právnická osoba tvoří hospodářskou jednotku ve smyslu pojmu „podnik“ podle unijního práva hospodářské soutěže.

31 Zadruhé má tento soud za to, že pokud by Soudní dvůr rozhodl, že musí být zohledněn pouze obrat ovládané právnické osoby, bylo by pak třeba určit, zda v projednávaném případě žalované v původním řízení správně zohlednily obrat dosažený společností AF v souvislosti s provozem skládky.

32 Za těchto okolností se *Gerechtshof Den Haag* (Odvolací soud v Haagu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být kritérium činnosti stanovené v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) směrnice [2014/24] ve spojení s jejím čl. 12 odst. 5 této směrnice

vykládáno v tom smyslu, že

pokud se v něm uvedený procentuální podíl činností určí na základě obratu a ovládaná právnická osoba je součástí skupiny,

je nezbytné vzít v úvahu výlučně obrat ovládané právnické osoby samotné, nebo rovněž obrat všech podniků spojených nebo nespojených ve skupině, jako je například

i) konsolidovaný obrat, kdy se obrat dotčené právnické osoby na základě provedení článků 22 a 24 směrnice [2013/34] do vnitrostátního práva přičte k obratu jiných subjektů ve skupině, nebo

ii) obrat subjektů, se kterými ovládaná právnická osoba tvoří ve smyslu pojmu ‚podnik‘, jak jej definuje unijní právo hospodářské soutěže, hospodářskou jednotku?

2) V případě odpovědi na první otázku v tom smyslu, že musí být přihlédnuto výhradně k obratu ovládané právnické osoby samotné, musí být kritérium činnosti uvedené v této otázce

vykládáno v tom smyslu, že

obrat, který je generován tím, že třetí osoby jako uživatelé ukládají odpady na skládku, kterou ovládaná právnická osoba provozuje z pověření ovládajícího veřejného zadavatele, je nezbytně považovat za obrat pocházející z provádění úkolů, které byly této právnické osobě svěřeny tímto ovládajícím veřejným zadavatelem, pokud se vezme v úvahu, že konkurenty ovládané právnické osoby jsou i soukromé subjekty?“

K předběžným otázkám

K první otázce

33 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 12 odst. 3 první pododstavec písm. b) směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že podmínka, aby více než 80 % činností ovládané právnické osoby muselo být prováděno při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícími veřejnými zadavateli, pokud je tato podmínka určena podle kritéria obratu a tato ovládaná právnická osoba je mateřskou společností skupiny, vyžaduje, aby byl obrat ostatních subjektů, které jsou součástí této skupiny, rovněž zohledněn případně na základě konsolidovaného obratu, který je uvedená právnická osoba povinna vykázat podle článků 22 a 24 směrnice 2013/34, nebo na základě společného obratu subjektů, se kterými tatáž právnická osoba tvoří hospodářskou jednotku ve smyslu pojmu „podnik“ podle unijního práva hospodářské soutěže.

- 34 Článek 12 odst. 3 směrnice 2014/24 se týká situace, v níž veřejný zadavatel ovládá nikoliv sám, ale společně s dalšími veřejnými zadavateli soukromoprávní či veřejnoprávní právnickou osobu a upřesňuje podmínky, které musí být splněny k tomu, aby tento veřejný zadavatel mohl platně zadat přímo veřejnou zakázku této právnické osobě.
- 35 Z podmínek, které musí být splněny kumulativně, aby takové zadání bylo možné, předkládající soud žádá Soudní dvůr o výklad pouze podmínky týkající se procentního podílu činností, které musí ovládaná právnická osoba vykonávat v rámci úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícími veřejnými zadavateli, s ohledem na čl. 12 odst. 3 první pododstavec písm. b) této směrnice ve spojení s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem uvedené směrnice.
- 36 Za účelem odpovědi na otázky předkládajícího soudu je tedy třeba v první řadě určit, zda posouzení otázky, zda je taková podmínka splněna, vyžaduje, aby byl kromě obratu ovládané právnické osoby zohledněn i obrat ostatních subjektů, které jsou součástí skupiny, jejíž mateřskou společností je tato právnická osoba.
- 37 Podle ustálené judikatury platí, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz rozsudky ze dne 17. listopadu 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12, a ze dne 22. prosince 2022, *Sambre & Biesme a Commune de Farciennes*, C-383/21 a C-384/21, EU:C:2022:1022, bod 54 a citovaná judikatura).
- 38 Zprvce, pokud jde o znění dotčených ustanovení, je třeba poznamenat, že čl. 12 odst. 3 první pododstavec písm. b) směrnice 2014/24 vyžaduje, aby bylo více než 80 % „činností“ ovládané právnické osoby prováděno při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícími veřejnými zadavateli nebo jinými právnickými osobami, jež uvedení veřejní zadavatelé ovládají.
- 39 Ze znění tohoto čl. 12 odst. 3 prvního pododstavce písm. b) tedy nevyplývá, že podmínka stanovená v tomto ustanovení musí být nutně posuzována pouze na základě činností samotné ovládané právnické osoby.
- 40 Kritérium stanovené v uvedeném čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) se totiž nevztahuje na tuto právnickou osobu jako takovou, ale na činnosti, které tato právnická osoba vykonává. Není tak vyloučeno, že činnosti relevantní pro posouzení, zda je podmínka, kterou toto ustanovení stanoví, splněna, mohou zahrnovat jak činnosti vykonávané přímo uvedenou právnickou osobou, tak činnosti vykonávané prostřednictvím jiných subjektů, které jsou součástí skupiny, jejíž mateřskou společností je tatáž právnická osoba.
- 41 Kromě toho čl. 12 odst. 5 první pododstavec směrnice 2014/24 stanoví, že pro určení procentního podílu činností uvedeného v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) této směrnice se vezme v úvahu zejména průměrný celkový obrat, ale nevyžaduje, aby byl obrat, který může takové činnosti odpovídajícím způsobem zachytit, omezen pouze na obrat z činností ovládané právnické osoby.
- 42 Znění tohoto ustanovení tedy potvrzuje, že za účelem posouzení, zda je splněna podmínka stanovená v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) této směrnice, se relevantní kritérium neomezuje na vlastní činnosti ovládané právnické osoby, ale vztahuje se rovněž na činnosti, které s ní mohou být v širším smyslu spojeny. Pokud je tedy pro účely takového posouzení použito kritérium průměrného celkového obratu, jak umožňuje čl. 12 odst. 5 první pododstavec uvedené

směrnice, je třeba, aby tento obrat mohl odpovídajícím způsobem zachytit takové činnosti. Z toho vyplývá, že pro účely takového posouzení je relevantní i obrat ostatních subjektů, které jsou součástí skupiny, jejíž mateřskou společností je ovládaná právnická osoba.

- 43 Zadruhé je tento výklad podpořen kontextem těchto ustanovení. V rámci kumulativních podmínek, na nichž závisí použití čl. 12 odst. 3 směrnice 2014/24, totiž toto ustanovení v prvním pododstavci písm. c) stanoví, že žádný soukromý subjekt nesmí v zásadě mít v ovládané právnické osobě přímou kapitálovou účast.
- 44 V tomto ohledu bod 32 odůvodnění této směrnice uvádí, že zejména v případě, kdy veřejný zadavatel ovládá společně s jinými veřejnými zadavateli dotčenou právnickou osobu, by se neměla výjimka z uplatňování postupů stanovených v uvedené směrnici týkat situací, kdy má na kapitálu ovládané právnické osoby přímou účast soukromý hospodářský subjekt, neboť v takovém případě by zadáním veřejné zakázky bez jednacího řízení získal tento soukromý hospodářský subjekt s kapitálovou účastí v ovládané právnické osobě neoprávněnou výhodu před svými konkurenty.
- 45 Z toho vyplývá, že unijní normotvůrce zamýšlel, aby byla možnost přistoupit k přímému zadání veřejné zakázky posuzována s ohledem na hospodářský kontext všech subjektů, kterých se takové zadání týká. Kromě otázky vztahů mezi ovládanou právnickou osobou a veřejnými zadavateli, kteří ji společně ovládají, je tedy třeba vzít v úvahu širší hospodářský kontext, v němž tato právnická osoba sama působí. V tomto rámci nelze opomenout existenci skupiny, v jejímž čele stojí uvedená právnická osoba.
- 46 Kontextuální výklad čl. 12 odst. 3 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem této směrnice spíše potvrzuje, že pro účely použití těchto ustanovení je třeba zohlednit obrat subjektů, které jsou součástí skupiny, jejíž mateřskou společností je dotyčná právnická osoba.
- 47 Zatřetí jsou výše uvedené úvahy potvrzeny historií vzniku čl. 12 odst. 3 uvedené směrnice.
- 48 Tato směrnice totiž v článku 12 kodifikovala a upřesnila judikaturu Soudního dvora v oblasti přímého zadávání veřejných zakázek (rozsudek ze dne 22. prosince 2022, *Sambre & Biesme a Commune de Farciennes*, C-383/21 a C-384/21, EU:C:2022:1022, bod 44, jakož i citovaná judikatura).
- 49 Jak vyplývá z bodu 31 odůvodnění směrnice 2014/24, unijní normotvůrce poukázal na značnou právní nejistotu ohledně toho, do jaké míry by se na smlouvy uzavřené mezi subjekty v rámci veřejného sektoru měla pravidla pro zadávání veřejných zakázek vztahovat, a tudíž na nutnost poskytnout v tomto ohledu upřesnění, přičemž měl za to, že tato upřesnění musí být založena na zásadách uvedených v příslušné judikatuře Soudního dvora, takže nezamýšlel tuto judikaturu zpochybnit (rozsudek ze dne 22. prosince 2022, *Sambre & Biesme a Commune de Farciennes*, C-383/21 a C-384/21, EU:C:2022:1022, bod 66, jakož i citovaná judikatura).
- 50 V tomto ohledu je třeba připomenout, že před přijetím této směrnice Soudní dvůr rozhodl, že pro účely přímého zadání veřejné zakázky ovládanému subjektu musí tento subjekt uskutečňovat převážnou část činnosti ve prospěch veřejného zadavatele nebo veřejných zadavatelů, kteří jej vlastní, což musí být posouzeno se zohledněním všech okolností projednávaného případu, jak kvalitativních, tak kvantitativních (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2016, *Undis Servizi*, C-553/15, EU:C:2016:935, body 31 a 32, jakož i citovaná judikatura).

- 51 Unijní normotvůrce tedy tím, že v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) uvedené směrnice stanovil procentní podíl činností, jež má ovládaná právnická osoba vykonávat při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícími veřejnými zadavateli, ve výši 80 %, zamýšlel upřesnit kritérium obsažené v této souvislosti v judikatuře Soudního dvora. Z ustanovení téže směrnice však nevyplývá, že by tento normotvůrce měl za to, že posouzení, které má být v tomto ohledu provedeno, již nemusí být provedeno se zohledněním všech okolností projednávaného případu.
- 52 Takové okolnosti přitom zahrnují skutečnost, že ovládaná právnická osoba je mateřskou společností skupiny, takže pro posouzení činností této skupiny je třeba zohlednit činnosti, které vykonává prostřednictvím jiných subjektů, které jsou součástí této skupiny, a tudíž jejich obrat, pokud se v souladu s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem směrnice 2014/24 jedná o kritérium použité pro určení, zda je splněna podmínka stanovená v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) této směrnice.
- 53 Začtvrté je tento výklad čl. 12 odst. 3 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem této směrnice podpořen cílem sledovaným těmito ustanoveními.
- 54 V tomto ohledu, jak zdůraznil generální advokát v bodě 52 svého stanoviska, je cílem uvedených ustanovení zabránit narušení hospodářské soutěže v tom smyslu, že mají za cíl zajistit, aby směrnice 2014/24 zůstala použitelná i v případě, kdy je ovládaná právnická osoba činná na trhu, a tedy může soutěžit s jinými podniky. Taková právnická osoba totiž není nezbytně zbavena svobody jednat pouze z toho důvodu, že rozhodnutí, která se jí týkají, jsou kontrolována územním samosprávným celkem nebo územními samosprávnými celky, které jí vlastní, pokud ještě může vykonávat významnou část hospodářské činnosti u jiných hospodářských subjektů. Naopak, pokud splňuje podmínky těchto ustanovení, vyhne se omezením této směrnice, která jsou dána snahou chránit hospodářskou soutěž, která v tomto případě již není odůvodněná (obdobně viz rozsudek ze dne 8. prosince 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, bod 33 a citovaná judikatura).
- 55 Skutečnost, že hospodářská činnost ovládané právnické osoby vykonávaná u takových subjektů je vykonávána přímo touto právnickou osobou nebo prostřednictvím jiných subjektů, které jsou součástí skupiny, jejíž je mateřskou společností, přitom není relevantní pro dosažení cíle spočívajícího v zabránění narušení hospodářské soutěže. Za účelem určení části činností, které ovládaná právnická osoba vykonává pro veřejné zadavatele, kteří ji ovládají, je proto třeba zohlednit činnosti ostatních subjektů, které jsou součástí skupiny, jejíž je mateřskou společností, a tudíž jejich obrat, pokud jde o kritérium použité pro určení, zda je splněna podmínka stanovená v tomto čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2014/24.
- 56 Takové konstatování je potvrzeno skutečností, jak uvedl generální advokát v bodech 56 a 57 svého stanoviska, že není vyloučeno, že subjekty, které jsou součástí skupiny, mohou mít nepřímý prospěch z veřejných zakázek zadáných bez soutěžního řízení mateřské společnosti této skupiny, což by mělo analogicky k úvahám uvedeným v bodě 44 tohoto rozsudku za následek, že by jim byla poskytnuta neoprávněná výhoda oproti jejich konkurentům. Kromě toho dosažení cílů uvedených v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2014/24, jak jsou připomenuty v bodě 54 tohoto rozsudku, nemůže záviset na struktuře této skupiny, k čemuž by došlo, kdyby nebyly zohledněny činnosti ostatních subjektů, které jsou součástí skupiny, v níž je ovládaná právnická osoba mateřskou společností. To by totiž mělo za následek, že by ovládaná právnická

osoba mohla snadno obcházet toto ustanovení a podmínku, kterou toto ustanovení ukládá, umělým rozdělením svých činností a svěřením některých z nich společností skupiny, jejíž je mateřskou společností.

- 57 Ve druhé řadě je třeba odpovědět na otázky předkládajícího soudu týkající se podmínek umožňujících určit obrat skupiny, v níž je ovládaná právnická osoba mateřskou společností, za účelem posouzení, zda tato ovládaná právnická osoba splňuje podmínku stanovenou v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2014/24, a zejména co se týče relevance, kterou lze přiznat konsolidovanému obratu stanovenému na základě směrnice 2013/34.
- 58 V tomto ohledu z bodu 31 odůvodnění směrnice 2013/34 vyplývá, že konsolidovaná účetní závěrka by měla prezentovat činnosti mateřského podniku a jeho dceřiných podniků, které odpovídají podnikům ovládaným mateřským podnikem, jakožto činnosti jednoho subjektu.
- 59 Za tímto účelem článek 22 této směrnice stanoví okolnosti, za kterých jsou členské státy povinny, s výhradou výjimek stanovených v článku 23, vyžadovat od některých podniků, které se řídí vnitrostátním právem, aby sestavovaly zejména konsolidovanou účetní závěrku, jejíž sestavování je předmětem článku 24 uvedené směrnice.
- 60 V tomto ohledu, jak v podstatě zdůraznil generální advokát v bodě 62 svého stanoviska, pokud je společnost podle těchto ustanovení povinna sestavovat konsolidovanou účetní závěrku, může konsolidovaný obrat stanovený pro tento účel věrně odrážet činnosti vykonávané společností v rámci skupiny, v jejímž čele stojí, a tudíž umožňuje vhodným způsobem posoudit, zda tato mateřská společnost, je-li jí přímo zadána veřejná zakázka, splňuje podmínku stanovenou v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2014/24 ve spojení s jejím čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem.
- 61 V projednávané věci předkládající soud uvádí, že společnost AF stojí v čele skupiny dceřiných společností a v souladu s požadavkem sestavovat konsolidovanou účetní závěrku, která se na ni vztahuje na základě vnitrostátní právní úpravy provádějící směrnicí 2013/34, vykazuje zejména konsolidovaný obrat, který zahrnuje obrat jejich dceřiných společností.
- 62 Z toho vyplývá, že za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu není nezbytné zabývat se relevancí, kterou mohou mít jiná kritéria, jako je kritérium existence hospodářské jednotky ve smyslu pojmu „podnik“ podle unijního práva hospodářské soutěže, na který rovněž odkazuje předkládající soud, jelikož s ohledem na informace poskytnuté předkládajícím soudem lze na základě takového konsolidovaného obratu konstatovat, že podmínka stanovená v čl. 12 odst. 3 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2014/24 ve spojení s jejím čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem není splněna.
- 63 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 12 odst. 3 první pododstavec písm. b) směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že podmínka, že více než 80 % činností ovládané právnické osoby musí být prováděno při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícími veřejnými zadavateli, pokud je tato podmínka určena podle kritéria obratu a tato ovládaná právnická osoba je mateřskou společností skupiny, vyžaduje, aby byl obrat ostatních subjektů, které jsou součástí této skupiny, rovněž zohledněn případně na základě konsolidovaného obratu, který je uvedená právnická osoba povinna vykazovat podle článků 22 a 24 směrnice 2013/34.

K druhé otázce

- 64 Vzhledem k odpovědi podané na první otázku není namístě odpovídat na druhou otázku.

K omezení časových účinků rozsudku

- 65 Na jednání před Soudním dvorem společnost AF navrhla, aby Soudní dvůr omezil časové účinky tohoto rozsudku v případě, že rozhodne, že čl. 12 odst. 3 první pododstavec písm. b) směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že podmínku týkající se činností ovládané právnické osoby je třeba posoudit rovněž se zohledněním obratu ostatních subjektů, které jsou součástí skupiny, jejíž mateřskou společností je tato právnická osoba.
- 66 Na podporu svého návrhu společnost AF uvedla, že tento výklad byl pro ni nepředvídatelný a nebyla ani povinna takový výklad předvídat.
- 67 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou výklad pravidla unijního práva, který Soudní dvůr podává při výkonu pravomoci, kterou mu přiznává článek 267 SFEU, objasňuje a upřesňuje význam a dosah tohoto pravidla tak, jak musí být nebo jak mělo být chápáno a používáno od okamžiku, kdy nabylo účinnosti. Z toho vyplývá, že takto vykládané pravidlo může a musí být uplatňováno soudem na právní vztahy vzniklé a založené před vydáním rozsudku rozhodujícího o žádosti o výklad, pokud jsou splněny podmínky umožňující předložit příslušným soudům spor ohledně použití uvedeného pravidla (rozsudek ze dne 16. března 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, bod 56 a citovaná judikatura).
- 68 Okolnosti mohou Soudní dvůr jen zcela výjimečně přimět k tomu, aby na základě obecné zásady právní jistoty, která je vlastní unijnímu právnímu řádu, omezil možnost všech zúčastněných osob dovolávat se ustanovení, jehož výklad podal, za účelem zpochybnění právních vztahů založených v dobré víře. Aby bylo takové omezení přípustné, je nezbytné, aby byla splněna dvě podstatná kritéria, a sice dobrá víra zúčastněných kruhů a riziko závažných obtíží (rozsudek ze dne 16. března 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, bod 57 a citovaná judikatura).
- 69 V tomto ohledu je přitom třeba konstatovat, že společnost AF nepředložila žádný konkrétní důkaz, který by mohl odůvodnit opodstatněnost jejího návrhu, a omezila se na tvrzení o údajné nepředvídatelnosti výkladu uvedeného v bodě 65 tohoto rozsudku.
- 70 Za těchto podmínek není namístě omezovat časové účinky tohoto rozsudku.

K nákladům řízení

- 71 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 (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 12 odst. 3 první pododstavec písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES ve spojení s čl. 12 odst. 5 prvním pododstavcem směrnice 2014/24

musí být vykládán v tom smyslu, že

podmínka, že více než 80 % činností ovládané právnické osoby musí být prováděno při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícími veřejnými zadavateli, pokud je tato podmínka určena podle kritéria obratu a tato ovládaná právnická osoba je mateřskou společností skupiny, vyžaduje, aby byl obrat ostatních subjektů, které jsou součástí této skupiny, rovněž zohledněn případně na základě konsolidovaného obratu, který je uvedená právnická osoba povinna vykazovat podle článků 22 a 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU ze dne 26. června 2013 o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků, o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES a o zrušení směrnic Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS.

Podpisy