



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

13. října 2022 *

„Řízení o předběžné otázce – Doprava – Nařízení (EHS) č. 3577/92 – Články 1 a 4 – Nařízení (ES) č. 1370/2007 – Článek 1 – Přímé uzavírání smluv o veřejných službách – Veřejné služby v oblasti rychlé námořní přepravy cestujících – Postavení na roveň veřejným službám přepravy cestujících po železnici zajišťovaným po moři“

Ve věci C-437/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 21. dubna 2021, došlým Soudnímu dvoru dne 16. července 2021, v řízení

Liberty Lines SpA

proti

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

za účasti:

Rete Ferroviaria Italiana SpA,

Blufferries Srl,

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení M. Ilešič, vykonávající funkci předsedy senátu, I. Jarukaitis a Z. Csehi (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: L. Medina,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Liberty Lines SpA A. Abbamontem, F. Di Giannim, C. Moracem, G. Pregnem a A. Scalinim, avvocati,

* Jednací jazyk: italština.

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s A. Berti Suman, procuratore dello Stato, a de F. Sclafanim, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi G. Gattinarou, P. Ondrůškem, G. von Rintelenem a G. Wilsem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu unijního práva týkajícího se uzavírání smluv o veřejných službách, jejichž předmětem jsou veřejné služby v oblasti rychlé námořní přepravy cestujících.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Liberty Lines SpA a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministerstvo infrastruktury a dopravy, Itálie) (dále jen „MIT“), který se týká přímého zadání zakázky na služby rychlé námořní přepravy cestujících mezi přístavem Mesina (Itálie) a přístavem Reggio Calabria (Itálie) v Messinské úžině společnosti Blufferries Srl, aniž bylo vyhlášeno konkrétní zadávací řízení.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení (EHS) č. 3577/92

- 3 Článek 1 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. 1992, L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10) stanoví:

„Volný pohyb služeb v námořní dopravě uvnitř členského státu (námořní kabotáž) platí od 1. ledna 1993 pro všechny majitele lodí ze Společenství provozující loď registrované v členském státě a plující pod vlajkou tohoto členského státu, pokud tyto lodě vyhovují všem podmínkám pro provoz kabotáže v daném členském státě [...]“.

- 4 Článek 2 tohoto nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se:

- 1) ‚službami námořní dopravy uvnitř členského státu (námořní kabotáží)‘ rozumí služby běžně poskytované za úhradu, zahrnující zejména:

[...]

- c) ostrovní kabotáž: přeprava cestujících nebo zboží po moři mezi

– přístavy na pevnině a na jednom nebo více ostrovech téhož členského státu,

[...]“

5 Článek 4 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Členský stát může uzavřít zakázky na veřejné služby nebo uložit závazky veřejných služeb jako podmínku pro poskytování služeb kabotáže společností lodní dopravy podílejícím se na pravidelné dopravě na ostrovy, z ostrovů a mezi ostrovy.

Pokud členský stát uzavírá zakázky na veřejné služby nebo ukládá závazky veřejných služeb, činí tak na nediskriminačním základě ve vztahu ke všem majitelům lodí ze Společenství.

2. Při ukládání závazků veřejných služeb se členské státy omezují požadavky týkající se obsluhovaných přístavů, pravidelnosti, plynulosti, četnosti a výkonnosti při poskytování služeb, uplatňovaných přepravních sazeb a obsluhy lodí posádkou.

Každá případná náhrada za závazky veřejných služeb musí být vyplácena všem majitelům lodí ze Společenství.

[...]“

Nařízení (ES) č. 1370/2007

6 Článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1), nadepsaný „Účel a oblast působnosti“, v odstavci 2 stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na vnitrostátní a mezinárodní provozování veřejných služeb v přepravě cestujících po železnici či jiným druhem drážní dopravy a po silnici, s výjimkou služeb, které jsou provozovány zejména z důvodu svého historického nebo turistického významu. Členské státy mohou toto nařízení použít pro veřejné služby v přepravě cestujících po vnitrozemských vodních cestách, a aniž by bylo dotčeno nařízení (EHS) č. 3577/92 [...]), teritoriálních mořských vodách.“

7 Článek 2 písm. h) nařízení č. 1370/2007 definuje „přímé uzavření smlouvy“ jako „uzavření smlouvy o veřejných službách se stanoveným provozovatelem veřejných služeb bez jakéhokoli předchozího nabídkového řízení“.

8 Článek 5 odst. 6 tohoto nařízení stanoví:

„Není-li to zakázáno vnitrostátním právem, mohou příslušné orgány rozhodnout o přímém uzavření smluv o veřejných službách, pokud se týkají přepravy po železnici, s výjimkou jiných druhů drážní dopravy, jako jsou metro nebo tramvaj. [...]“

Italské právo

9 Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, n. 138 T, recante rilascio a Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per azioni la concessione ai fine della gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (nařízení ministerstva dopravy a plavby č. 138 T, kterým se

uděluje společnosti Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per azioni koncese na správu vnitrostátní železniční infrastruktury) ze dne 31. října 2000, ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „nařízení č. 138 T/2000“), v čl. 2 odst. 1 písm. e) stanoví, že předmětem dotčené koncese je železniční spojení zajišťované po moři mezi italským poloostrovem a Sicílií a italským poloostrovem a Sardiníí.

- 10 Článek 47 decreto-legge n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (nařízení s mocí zákona č. 50 o naléhavých ustanoveních ve finanční oblasti, pobídkách ve prospěch územních samosprávných celků, dalších intervencí do oblastí zasažených zemětřesením a opatřeních pro rozvoj) ze dne 24. dubna 2017 (GURI č. 95 ze dne 24. dubna 2017 – běžný doplněk č. 20), které bylo se změnami přeměněno na zákon na základě legge n. 96 (zákon č. 96), ze dne 26. června 2017 (GURI č. 144 ze dne 23. června 2017) ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 50/2017“) nadepsané „Intervence na podporu železniční dopravy“ v odst. 11a stanoví:

„Za účelem zlepšení flexibility osobních železničních spojení mezi Sicílií a italským poloostrovem může být železniční spojení zajišťované po moři podle čl. 2 odst. 1 písm. e) [nařízení č. 138 T/2000], rovněž uskutečněno pomocí rychloloď, jejichž provozní model bude korelovat se službou železniční dopravy ze Sicílie a do Sicílie, zejména na trase tam a zpět ‚Messina – Villa San Giovanni‘ a ‚Messina – Reggio Calabria‘, a který bude uveden do praxe v rámci prostředků stanovených platnými právními předpisy, které jsou určeny pro programovou smlouvu, ‚část služeb‘, která byla uzavřena mezi státem a společností Rete Ferroviaria italiana SpA, aniž jsou dotčeny zde stanovené služby.“

- 11 Decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (legislativní nařízení č. 50 – zákoník veřejných zakázek) ze dne 18. dubna 2016 (GURI č. 91 ze dne 19. dubna 2016 – běžný doplněk č. 10), ve znění použitelném na spor v původním řízení, uvádí ve svém čl. 17 odst. 1 písm. i) veřejné služby v přepravě cestujících po železnici nebo metrem mezi zvláštními výjimkami z veřejných zakázek a koncesí na služby.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 12 Oznámením zveřejněným v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 31. ledna 2015 zahájilo MIT zadávací řízení za účelem zadání zakázky, jejímž předmětem byla služba rychlé námořní přepravy cestujících v Messinské úžině mezi přístavem Messina a přístavem Reggio Calabria na dobu tří let. Odhadovaná výše této zakázky činila 21 025 000 eur. Uvedená zakázka byla zadána na základě kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky společnosti Ustica Lines SpA, která se následně stala společností Liberty Lines.
- 13 Příslušná smlouva byla uzavřena dne 24. června 2015 a poskytování dotčené služby bylo zahájeno dne 1. října 2015. Tato smlouva rovněž umožňovala MIT prodloužit její platnost o dalších dvanáct měsíců za předpokladu, že budou k dispozici nezbytné finanční zdroje a příslušný zadavatel bude mít zájem na pokračování v poskytování této služby.
- 14 Dne 14. září 2018 Liberty Lines informovala MIT, že platnost uvedené smlouvy brzy uplyne, přičemž upřesnila, že v případě neprodloužení její platnosti nebude danou službu od 1. října 2018 poskytovat. MIT na toto sdělení neodpovědělo.

- 15 MIT však rozhodlo, že od tohoto data bude svěřeno poskytování dotčené služby společnosti Blufferies, jež je ve stoprocentním vlastnictví společnosti Rete Ferroviaria Italiana (dále jen „RFI“), která již je držitelkou koncese na tuto službu na trati „Messina – Villa San Giovanni“, rovněž v Messinské úžině, a to bez vyhlášení zadávacího řízení. Zadání dotčené zakázky napadla Liberty Lines u Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie).
- 16 V průběhu řízení před tímto soudem se ukázalo, že o tomto zadání zakázky rozhodlo MIT, které ve svém sdělení ze dne 26. září 2018 podepsaném dotyčným ministrem, upozornilo na to, že po skončení platnosti smlouvy uzavřené se společností Liberty Lines dne 1. října 2018 je nezbytné zajistit kontinuitu dotčené služby námořní přepravy a že za tímto účelem by mohla být „flexibilita železničních spojení mezi Sicílií a italským poloostrovem“ zajištěna „zahrnutím“ dotčeného námořního spojení do programové smlouvy uzavřené mezi Italským státem a společností FRI. Kromě toho RFI dne 8. října 2018 odpověděla MIT a požádala o projednání „podstatných prvků zadání služby [...] za účelem jejího pokračování“, jakož i nutnost „úpravy“ této programové smlouvy.
- 17 Uvedený soud zamítl žalobu podanou společností Liberty Lines, přičemž měl v podstatě za to, že směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 243) a nařízení č. 1370/2007 umožňují přímé zadání takové zakázky na veřejné služby pro přepravu cestujících po železnici zajišťovanou námořní přepravou, jako je zakázka dotčená v původním řízení. Dotčená služba totiž musí být kvalifikována jako železniční doprava, jejíž zadání nepodléhalo povinnosti provést jakékoliv zadávací řízení. Možnost kvalifikovat dotčenou službu námořní přepravy jako železniční dopravu vyplývá právě z čl. 47 odst. 11a nařízení s mocí zákona č. 50/2017.
- 18 Společnost Liberty Lines podala proti tomuto rozsudku odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), předkládajícímu soudu, přičemž zejména uplatnila nedostatek naléhavosti odůvodňující využití přímého zadání v projednávané věci, jelikož MIT samo vytvořilo situaci dotčenou ve věci v původním řízení tím, že neprodloužilo dotyčnou smlouvu ani nevyhlásilo zadávací řízení, jakož i skutečnost, že dotčená služba námořní přepravy nemůže být považována za službu železniční dopravy, jelikož Blufferies využívá křídlová plavidla, tj. plavidla bez vybavení nezbytného pro přepravu železničních vagonů.
- 19 Předkládající soud se táže, zda je takové ustanovení, jako je čl. 47 odst. 11a nařízení s mocí zákona č. 50/2017, slučitelné s unijním právem. Podle něj toto ustanovení vylučuje zadání zakázky na rychlou námořní přepravu cestujících, o niž se jedná ve sporu v původním řízení, neoprávněně a bez odpovídajícího odůvodnění, zejména pokud se jedná o ověření existence „selhání trhu“, působnosti pravidel týkajících se veřejných zakázek, a to v rozporu s nařízením č. 3577/92. Kromě toho se jeví, že uvedené ustanovení přiznalo společnosti RFI jakožto společnosti spravující vnitrostátní železniční infrastrukturu, zvláštní nebo výhradní právo provozovat tuto dopravu. To by mohlo vést, opět ve prospěch společnosti RFI, k opatření představujícímu státní podporu, které narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž.

- 20 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání unijní právo, a zejména zásady volného pohybu služeb a maximální otevřenosti hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek na služby takovému ustanovení, jako je čl. 47 odst. 11a [nařízení s mocí zákona č. 50/2017], které:

- staví na roveň nebo přinejmenším umožňuje legálním způsobem považovat rychlou námořní přepravu cestujících mezi přístavem Mesina a přístavem Reggio Calabria za železniční dopravu zajišťovanou námořní přepravou mezi italským poloostrovem a Sicílií ve smyslu čl. 2 písm. e) [nařízení č. 138 T/2000];
- vyhrazuje nebo se jeví jako způsobilé vyhradit pro [RFI] službu železniční přepravy zajišťované po moři mezi Sicílií a italským poloostrovem i s použitím rychloloďí?“

K předběžné otázce

- 21 Úvodem je třeba konstatovat, že druhá část předběžné otázky se v podstatě týká účinků přímého uzavření smlouvy dotčené v původním řízení na hospodářskou soutěž v rozsahu, v němž je společnost „vyhrazeno“ nebo „se jeví, [že jí může] být vyhrazeno“ námořní spojení mezi Sicílií a italským poloostrovem. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce totiž předkládající soud upřesňuje, že dotčené vnitrostátní ustanovení může ve prospěch této společnosti představovat „opatření státní podpory, které narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž“.
- 22 Předkládající soud však neposkytuje žádnou informaci týkající se smlouvy uzavřené v rámci přímého zadání služby dotčené ve věci v původním řízení, zejména pokud jde o náhradu, která by mohla být případně poskytnuta italskými orgány v rámci plnění této smlouvy, ačkoli takové informace jsou nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr mohl poskytnout užitečnou odpověď na tuto druhou část.
- 23 Za těchto podmínek není namístě zkoumat druhou část předběžné otázky.
- 24 Pokud jde dále o první část položené otázky, je třeba uvést, že bez ohledu na skutečnost, že předkládající soud v položené otázce neurčil ustanovení unijního práva, která podle něj mohou bránit vnitrostátnímu ustanovení uvedenému v této otázce, z odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že tento soud má za to, že služby rychlé námořní přepravy cestujících dotčené ve věci v původním řízení spadají do působnosti nařízení č. 3577/92 a že si klade otázku, zda toto vnitrostátní ustanovení porušuje unijní právo, jelikož vylučuje tuto kategorii služeb z pravidel pro zadávání veřejných zakázek.
- 25 Podle italské vlády však taková námořní přeprava, jako je námořní přeprava dotčená ve věci v původním řízení, spadá rovněž do působnosti nařízení č. 1370/2007, takže v souladu s čl. 5 odst. 6 tohoto nařízení mohou příslušné orgány zadávat veřejné zakázky na služby v této dopravě přímo.

- 26 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 1 odst. 2 první věty nařízení č. 1370/2007 se toto nařízení vztahuje na vnitrostátní a mezinárodní provozování veřejných služeb v přepravě cestujících po železnici, jakož i jiným druhem drážní dopravy a po silnici. Kromě toho podle čl. 1 odst. 2 druhé věty tohoto nařízení jej členské státy mohou použít i na přepravu cestujících „po teritoriálních mořských vodách“.
- 27 Je tedy v zásadě možné, aby se nařízení č. 1370/2007 vztahovalo na námořní přepravu vysokorychlostními plavidly za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, kdy čl. 47 odst. 11a nařízení s mocí zákona č. 50/2017 za určitých podmínek staví na roveň námořní přepravu vysokorychlostními plavidly a železniční dopravu.
- 28 Ze znění čl. 1 odst. 2 druhé věty nařízení č. 1370/2007 nicméně rovněž vyplývá, že toto nařízení se použije na veřejné služby v přepravě cestujících po teritoriálních mořských vodách, „aniž je dotčeno“ nařízení č. 3577/92, takže v případě rozporu mají přednost ustanovení tohoto nařízení.
- 29 Proto je třeba mít za to, že podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 3577/92, a zejména jeho čl. 1 odst. 1 a čl. 4 odst. 1, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu ustanovení, jehož předmětem je postavit služby námořní přepravy na roveň poskytování službám železniční dopravy, pokud toto postavení na roveň má za následek vynětí dotčené služby z působnosti právní úpravy v oblasti zadávání veřejných zakázek, která by se na ni jinak použila.
- 30 Je třeba připomenout, že článek 1 nařízení č. 3577/92 zavádí jasně zásadu volného pohybu služeb v námořní kabotáži v Evropské unii (rozsudky ze dne 20. února 2001, Analir a další, C-205/99, EU:C:2001:107, bod 20 a ze dne 9. března 2006, Komise v. Španělsko, C-323/03, EU:C:2006:159, bod 43).
- 31 Podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce tohoto nařízení může členský stát uzavřít zakázky na veřejné služby se společnostmi lodní dopravy, které se podílejí zejména na pravidelné dopravě na ostrovy a z ostrovů nebo jim uložit závazky veřejných služeb jako podmínku pro poskytování služeb kabotáže. Druhý pododstavec tohoto ustanovení vyžaduje, aby při uzavírání zakázek na veřejné služby nebo ukládání závazků veřejných služeb tak činil na nediskriminačním základě ve vztahu ke všem majitelům lodí z Unie.
- 32 V projednávaném případě z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že zatímco služba rychlého námořního spojení pro cestující v Messinské úžině mezi přístavem Messina a přístavem Reggio Calabria byla zadána na období od 1. října 2015 do 30. září 2018 na základě otevřeného řízení a na základě kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky, smlouva o poskytování dotčené služby od 1. října 2018 nebyla předmětem zadávacího řízení.
- 33 V tomto ohledu je třeba uvést, že pravidla v oblasti veřejných zakázek nejsou totožná pro veřejné služby přepravy cestujících v teritoriálních mořských vodách a pro veřejné služby přepravy cestujících po železnici.
- 34 Pouze pro smlouvy o veřejných službách přepravy cestujících po železnici, s výjimkou jiných druhů drážní dopravy, jako je metro nebo tramvaj, totiž čl. 5 odst. 6 nařízení č. 1370/2007 za určitých podmínek umožňuje přímé uzavření smlouvy, to znamená, jak je upřesněno v čl. 2 písm. h) tohoto nařízení, bez předchozího zadávacího řízení.

- 35 Kromě toho, jak bylo připomenuto v bodě 31 tohoto rozsudku, čl. 4 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 3577/92 stanoví, že pokud členský stát uzavírá zakázky na veřejné služby nebo ukládá závazky veřejných služeb, musí tak činit na nediskriminačním základě ve vztahu ke všem majitelům lodí z Unie a na rozdíl od nařízení č. 1370/2007 nestanoví možnost přímého uzavření smlouvy.
- 36 Vzhledem k tomu, že členské státy mohou použít nařízení č. 1370/2007 na veřejné služby v přepravě cestujících po vnitrozemských vodních cestách, aniž je dotčeno nařízení č. 3577/92, nelze smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících po vnitrozemských vodních cestách uzavřít bez předchozího zadávacího řízení v souladu s tímto posledně uvedeným nařízením.
- 37 Z toho vyplývá, že nelze připustit, aby vnitrostátní opatření změnilo kvalifikaci některých služeb, které nezohledňuje jejich skutečnou povahu a jež vede k tomu, že jsou vyňaty z používání pravidel, která se na ně vztahují.
- 38 Takový závěr má zvláštní význam, pokud taková změna kvalifikace vede k umožnění přímého uzavření smlouvy o těchto službách bez zadávacího řízení, které by jinak bylo nezbytné.
- 39 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že nařízení č. 3577/92, a zejména čl. 1 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, jejímž předmětem je postavit služby námořní přepravy na roveň službám přepravy cestujících po železnici, pokud má toto za následek vynětí dotčené služby z působnosti právní úpravy v oblasti veřejných zakázek, která je na ni použitelná.

K nákladům řízení

- 40 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 (desátého senátu) rozhodl takto:

Nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. 1992, L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10), a zejména čl. 1 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení

musí být vykládáno v tom smyslu, že

brání vnitrostátní právní úpravě, jejímž předmětem je postavit služby námořní přepravy na roveň službám přepravy cestujících po železnici, pokud má toto za následek vynětí dotčené služby z působnosti právní úpravy v oblasti veřejných zakázek, která je na ni použitelná.

Podpisy