



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 10. března 2015¹

Věc C-593/13

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
a dalšíproti
Rina Services SpA,
Rina SpA a
SOA Rina Organismo di Attestazione SpA**

[Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Itálie)]

„Články 49 SFEU, 51 SFEU, 52 SFEU a 56 SFEU — Svoboda usazování — Volný pohyb služeb —
Účast na výkonu veřejné moci — Směrnice 2006/123/ES — Článek 14 — Článek 16 —

Společnosti pověřené osvědčováním splnění požadavků stanovených zákonem u společností
provádějících veřejné zakázky na stavební práce — Vnitrostátní právní úprava, která vyžaduje, aby se
sídlo těchto společností nacházelo na území daného státu — Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost“

1. Projednávaná věc, jejímž základem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná italskou
Consiglio di Stato (Státní radou), dává Soudnímu dvoru prakticky poprvé příležitost vyložit a použít
ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách
na vnitřním trhu² (dále jen „směrnice o službách“) v oblasti svobody usazování a volného pohybu
služeb³, a to ve světle ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie, která upravují uvedené
svobody.

2. Předkládající soud v konečném důsledku pokládá otázku, zda taková vnitrostátní právní úprava,
která společností, jež hodlají poskytovat určité služby (v tomto případě certifikační služby) v jednom
členském státě, ukládá, aby měly v tomtéž členském státě sídlo, je slučitelná s unijním právem. Ačkoli
požadavek, aby poskytovatel služeb měl sídlo (nebo v případě fyzické osoby bydliště) na určitém místě,
byl odedávna předmětem úvah ze strany Soudního dvora, který ho prohlásil za neslučitelný

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Úř. věst. L 376, s. 36.

3 — Pro upřesnění: v rozsudku *Duomo Gpa a další* (C-357/10 až C-359/10, EU:C:2012:283) Soudní dvůr nezkoumal slučitelnost předpisu
sporného v této věci s ustanoveními směrnice o službách v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb, protože dospěl k závěru, že
směrnice nebyla použitelná *ratione temporis*. Totéž nastalo v rozsudku *De Clerq a další* (C-315/13, EU:C:2014:2408). V rozsudku *Femarbel*
(C-57/12, EU:C:2013:517) nebyla projednána otázka použitelnosti článků 14 až 18 uvedené směrnice a totéž nastalo v rozsudcích *Libert*
a *další* (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288) a *Ottica New Line di Accardi Vincenzo* (C-539/11, EU:C:2013:591), protože tato směrnice
nebyla použitelná *ratione materiae*. V rozsudku *OSA* (C-351/12, EU:C:2014:110) bylo rozhodnuto o nepoužitelnosti článku 16 uvedené
směrnice na autorská práva a práva s ním související na základě ustanovení čl. 17 bodu 11 této směrnice. Konečně v rozsudku *Société*
fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208) měl Soudní dvůr příležitost vyložit článek 24 směrnice o službách
zařazený do kapitoly věnované kvalitě služeb, ale také nebyly přezkoumány články 14 až 18 této směrnice.

s primárním právem⁴, v projednávané věci je třeba k této otázce přikročit ve světle směrnice o službách, která zachycuje ustálenou judikaturu v této oblasti na úrovni sekundárního práva. Hlavní potíží této věci tedy nespočívá tolik v otázce, zda za takových okolností, jaké nastaly v projednávané věci, může členský stát uvedeným požadavkem podmínit poskytování certifikačních služeb na svém území – jelikož, jak uvidíme, směrnice o službách je v tomto ohledu jasná – jako spíše v určení, do jaké míry může být překážka výkonu výše zmíněných základních svobod, kterou tento diskriminační požadavek představuje, v projednávané věci odůvodněná. To bude vyžadovat nejprve určení konkrétních ustanovení směrnice použitelných v projednávané věci, týkajících se buď svobody usazování, nebo volného pohybu služeb.

I – Právní rámec

A – *Unijní právo*

3. Směrnice o službách, jejímž předmětem podle čl. 1 odst. 1 je stanovit „obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb“, se podle čl. 2 odst. 2 písm. i) nevztahuje na činnosti spojené s výkonem veřejné moci podle stávajícího článku 51 SFEU.

4. Článek 3 odst. 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Vztah k ostatním právním předpisům Společenství“, zní:

„Členské státy použijí ustanovení této směrnice v souladu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se práva usazování a volného pohybu služeb.“

5. Článek 14 uvedené směrnice, zařazený do kapitoly III („Svoboda usazování pro poskytovatele“), stanoví:

„Členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území podmiňovat splněním kteréhokoli z těchto požadavků:

1) diskriminační požadavky založené přímo nebo nepřímo na státní příslušnosti nebo v případě společností na umístění jejich sídla [...];

[...]

3) omezení svobody poskytovatele zvolit si mezi hlavní a vedlejší provozovnou, zvláště pak povinnost poskytovatele mít hlavní provozovnu na jejich území, nebo omezení svobody zvolit si formu usazení v podobě zastoupení, pobočky nebo dceřiné společnosti;

[...]“.

4 — Jak uvedl generální advokát H. Mayras ve svém stanovisku předneseném dne 13. listopadu 1974 v první věci, v níž byla projednána tato otázka, Van Binsbergen, 33/74, EU:C:1974:121, týkající se předpisu, který ukládal osobě vykonávající svobodné povolání povinnost mít bydliště v Nizozemsku, aby tam mohla poskytovat poradenské služby, „podobný požadavek vyvolává nevyhnutelně účinek [...] bránění tomu, aby poradce poskytoval služby jednotlivcům před nizozemskými soudy, pokud je usazen v jiném členském státě než v Nizozemsku. Proto je v rozporu s volným poskytováním služeb na vnitřním trhu“ (zvýrazněno autorem tohoto stanoviska). Soudní dvůr tento názor potvrdil v rozsudku Van Binsbergen, 33/74, EU:C:1974:131, v němž poprvé rozhodl, že vnitrostátní právní úprava nemůže znemožňovat poskytování služeb osobami usazenými na území jiného členského státu stanovením požadavku trvalého bydliště na svém území, pokud použitelná vnitrostátní právní úprava nepodmiňuje poskytování služeb žádným zvláštním požadavkem. Viz rovněž mimo jiné rozsudky Komise v. Itálie, C-439/99, EU:C:2002:14, bod 30, a Komise v. Itálie, C-279/00, EU:C:2002:89, bod 17, jakož i tam citovaná judikatura.

6. Článek 16 směrnice o službách stanoví:

„1. Členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.

Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území.

Členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území žádnými požadavky, které nedodržují tyto zásady:

- a) nepřipustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo nebo nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě právnických osob na základě členského státu, v němž jsou usazeny;
- b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněny důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí;
- c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.

2. Členské státy nesmějí omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením kteréhokoliv z těchto požadavků:

- a) povinnost poskytovatele být na jejich území usazen;

[...]

3. Členskému státu, do něhož se poskytovatel přemístí, nelze bránit ve stanovení požadavků pro poskytování služeb v případech opodstatněných důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí a v souladu s odstavcem 1. Tomuto členskému státu nelze rovněž bránit v uplatňování, v souladu s právem Společenství, jeho podmínek zaměstnávání, včetně podmínek stanovených v kolektivních smlouvách.

[...]“.

B – Vnitrostátní právo

7. Podle čl. 64 odst. 1 nařízení prezidenta republiky č. 207/2010 ze dne 5. října 2010 (decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207; dále jen „NPR č. 207/2010“) platí:

„Subjekty udělující osvědčení jsou zakládány ve formě akciových společností, jejichž firma musí výslovně obsahovat označení „subjekty udělující osvědčení“; musí mít sídlo na území republiky“.

II – Spor v původním řízení a předběžné otázky

8. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná italskou Consiglio di Stato má základ ve třech sporech mezi Presidenza del Consiglio dei Ministri (předsednictvem rady ministrů) a dalšími orgány italské veřejné správy na straně jedné a společnostmi Rina Services SpA, Rina SpA a SOA Rina Organismo di Attestazione SpA (dále jen „SOA Rina“) na straně druhé (dále bude na všechny

společně odkazováno slovy „společnosti skupiny Rina“)⁵ týkající se povinnosti uložené italským právem, aby „subjekty udělující osvědčení“ (Società Organismo di Attestazione; dále jen „SOA“)⁶ měly sídlo v Itálii. Presidenza del Consiglio dei Ministri a další orgány italské veřejné správy podaly v každém z těchto tří řízení ke Consiglio di Stato opravný prostředek proti rozsudkům vydaným Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionálním správním soudem pro Lazio), jimiž tento soud, ač se s konečnou platností nevyslovil k věci samé, připustil žaloby jednotlivých společností skupiny Rina, jimiž byla napadena legalita čl. 64 odst. 1 NPR č. 207/2010.

9. Consiglio di Stato, která spojila tyto tři opravné prostředky za účelem podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, podává následující předběžné otázky:

- „1) Brání zásady Smlouvy týkající se svobody usazování (článek 49 SFEU) a volného pohybu služeb (článek 56 SFEU), jakož i zásady uvedené ve směrnici 2006/123/ES přijetí a uplatňování vnitrostátní právní úpravy, která ve vztahu k SOA založeným ve formě akciových společností stanoví, že „musí mít sídlo na území republiky“?
- 2) Je třeba výjimku podle článku 51 SFEU vykládat v tom smyslu, že se vztahuje i na činnost, jako je vydávání osvědčení soukromoprávními subjekty, které na jedné straně musí být založené ve formě akciových společností a působí na konkurenčním trhu a na druhé straně se podílejí na výkonu veřejné moci, z důvodu čehož jejich činnost podléhá povolení a přísným kontrolám orgánů dohledu?“

10. Písemná vyjádření v tomto řízení předložily společnosti skupiny Rina, italská vláda, švédská vláda a Evropská komise. Na otázky položené Soudním dvorem podle čl. 61 odst. 1 jeho jednacího řádu písemně odpověděli zmínění účastníci řízení a polská vláda. Na jednání konaném dne 2. prosince 2014, na němž byli účastníci řízení vyzváni, aby svá tvrzení soustředili na první předběžnou otázku, přednesli ústní vyjádření titíž účastníci řízení, kteří předložili písemná vyjádření.

III – Úvodní poznámky

11. Předběžnými otázkami – bez ohledu na to, co bude uvedeno ke druhé otázce – se předkládající soud táže, zda zásady Smlouvy (články 49 SFEU a 56 SFEU) a směrnice o službách v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb brání takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je předmětem sporu v projednávané věci, která ukládá SOA povinnost, aby se její sídlo nacházelo v Itálii. Před podáním odpovědi na projednávanou předběžnou otázku je nezbytné učinit několik úvodních poznámek.

5 — Společnost Rina SpA vlastní 99 % akcií společnosti SOA Rina, zatímco společnost Rina Services SpA vlastní zbývajících 1 %.

6 — Je třeba připomenout, že SOA jsou podniky založené za účelem dosažení zisku, jejichž úkolem je poskytovat certifikační služby. Získání příslušného osvědčení od některého z takových podniků je podmínkou nezbytnou k účasti dotčených osob na zadávání veřejných zakázek na stavební práce za podmínek stanovených italskou právní úpravou. Tato vnitrostátní právní úprava zejména stanoví, že SOA ověřují technickou a finanční způsobilost podniků podléhajících certifikaci, pravdivost a obsah prohlášení, osvědčení a dokumentů předložených osobami, kterým se osvědčení vydává, jakož i trvání podmínek týkajících se osobních poměrů kandidáta nebo uchazeče. Podniky, které se chtějí účastnit zadávání veřejných zakázek na stavební práce, jsou podle zákona povinny využít certifikační služby SOA. V rámci certifikační činnosti jsou SOA povinny zasílat příslušné informace Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Úřadu pro dohled nad veřejnými zakázkami na práce, služby a dodávky), který provádí dohled nad zákonností certifikačních činností. SOA lze uložit sankce v případě porušení povinností stanovených platnou vnitrostátní právní úpravou.

12. Zprv, předbžná otázka formulovaná předkládajícím soudem tímto způsobem předpokládá uplatnění dvou kritérií pro posouzení slučitelnosti sporného italského předpisu s unijním právem: jednak pravidla Smlouvy, jednak pravidla směrnice o službách. Vzhledem k tomu, že vnitrostátní soud pokládá výkladovou předbžnou otázku, která nezpochybňuje platnost žádného ustanovení uvedené směrnice, a protože směrnice o službách, jak bude dále podrobně přezkoumáno, provádí úplnou harmonizaci předmětu úpravy v konkrétním aspektu, jímž se zabýváme, postačí pro posouzení sporného italského předpisu vyložit ustanovení uvedené směrnice⁷.

13. Zadruhé pro účely určení, zda je třeba přezkoumat předbžné otázky položené předkládajícím soudem po věcné stránce, je nezbytné napřed projednat problém zdánlivé absence přeshraničního prvku v projednávané věci, neboť z usnesení předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že všechny aspekty projednávané věci se omezují na vnitrostátní úroveň jediného členského státu, a sice v tomto konkrétním případě Itálie: žalobkyněmi v projednávané věci jsou tři italské společnosti, jejichž sídlo se nachází v Itálii a které mimo jiné vyvíjejí certifikační činnosti v Itálii (a v dalších zemích). Napadají italský předpis, který podmiňuje činnost SOA požadavkem, aby se sídlo SOA nacházelo v Itálii. Jelikož se spor zřejmě týká čistě vnitrostátní situace, je třeba především určit, zda má Soudní dvůr vůbec odpovídat na předbžné otázky položené Consiglio di Stato.

14. Je třeba připustit, že zdánlivě jednoduchá otázka, kterou Soudnímu dvoru pokládá předkládající soud, má určitou „hypotetickou složku“ z hlediska konkrétních skutkových okolností, na nichž jsou založeny spory v původním řízení. Společnost SOA Rina, žalobkyně v jednom z těchto sporů, jejímiž společníky jsou ostatní dvě žalobkyně, má totiž sídlo v Itálii a dodnes poskytuje certifikační služby v Itálii. V tomto smyslu sporný italský předpis nebrání společnosti SOA Rina a jejím společníkům v Itálii vyvíjet certifikační činnost a v zásadě jí ani nebrání přemístit své sídlo mimo tuto zemi a usadit se v jiném členském státě, pokud si to přeje, ale je jisté, že od okamžiku, kdy to udělá, již nebude moci poskytovat certifikační služby v Itálii v důsledku čl. 64 odst. 1 NPR č. 207/2010.

15. Jak na druhou stranu zdůraznila Komise ve svém vyjádření na jednání a jak podotkl Soudní dvůr v rozsudcích *Attanasio Group*⁸ a *SOA Nazionale Costruttori*⁹, nelze vyloučit, že podniky usazené v jiných členských státech než v Itálii měly nebo mají zájem vykonávat certifikační činnost v tomto členském státě. Jak na jednání uvedla Komise v reakci na jednu z otázek, které jí byly položeny, v současnosti je situace vzniklá tímto způsobem „hypotetická“ právě v důsledku radikálního požadavku stanoveného italským předpisem, který je předmětem projednávané věci, ale nelze vůbec vyloučit, že existují hospodářské subjekty usazené v jiných členských státech, jimž čl. 64 odst. 1 NPR č. 207/2010 ve skutečnosti brání poskytovat certifikační služby v Itálii.

16. Z uvedených důvodů tudíž shledávám, že projednávaná situace má dostatečnou souvislost s obchodem mezi členskými státy. Domnívám se tedy, že je třeba přezkoumat otázky položené předkládajícím soudem ve věci samé.

7 — Připomeňme, že podle ustálené judikatury platí, že pokud je nějaká oblast předmětem úplné harmonizace na úrovni unijního práva, musí být každé vnitrostátní opatření, které se jí týká, posuzováno vzhledem k ustanovením tohoto harmonizačního opatření, a nikoliv vzhledem k ustanovením primárního práva [viz mimo jiné rozsudky *Tedeschi v. Denkavit*, 5/77, EU:C:1977:144, bod 35; *Parfumerie-Fabrik 4711*, C-150/88, EU:C:1989:594, bod 28; *Vanacker a Lesage*, C-37/92, EU:C:1993:836, bod 9; *Hedley Lomas*, C-5/94, EU:C:1996:205, bod 18; *Compassion in World Farming*, C-1/96, EU:C:1998:113, bod 47; *Komise v. Itálie*, C-112/97, EU:C:1999:168, bod 54; *Monsees*, C-350/97, EU:C:1999:242, bod 24; *DaimlerChrysler*, C-324/99, EU:C:2001:682, bod 32; *National Farmers' Union*, C-241/01, EU:C:2002:604, bod 48; *Linhart a Biffl*, C-99/01, EU:C:2002:618, bod 18; *Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz*, C-309/02, EU:C:2004:799, bod 53; *Roby Profumi*, C-257/06, EU:C:2008:35, bod 14, a *Lidl Magyarorszag*, C-132/08, EU:C:2009:281, bod 42. Viz také stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda přednesené dne 4. července 2002, EU:C:2002:419, ve spojených věcech *Komise v. Rakousko*, C-221/00, a *Sterbenz a Haug*, C-421/00, C-426/00 a C-16/01, bod 45, v němž generální advokát upozorňuje na určitou nejednotnost judikatury v tomto ohledu (bod 44)].

8 — C-284/08, EU:C:2010:133, bod 24.

9 — C-327/12, EU:C:2013:827, bod 48.

IV – Analýza

A – K druhé předběžné otázce

17. Máme-li poskytnout odpověď na dvě předběžné otázky položené Consiglio di Stato, je třeba začít vyřešením druhé z nich, týkající se použitelnosti výjimky stanovené v článku 51 SFEU (výkon veřejné moci), a nyní převzaté také do čl. 2 odst. 2 písm. i) směrnice o službách, na činnost vyvíjenou SOA.

18. K této problematice se totiž nedávno vyslovil Soudní dvůr v rozsudku SOA Nazionale Costruttori¹⁰. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že nelze tvrdit, že činnosti SOA související s vydáváním osvědčení jsou přímo a specificky spjaty s výkonem veřejné moci, a to z důvodů, které jsou v rozsudku vysvětleny a na které odkazují. To umožňuje, abych přešel k posouzení první z předběžných otázek položených Consiglio di Stato, která tvoří jádro projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

B – K první předběžné otázce

19. Prostřednictvím první předběžné otázky usiluje předkládající soud v podstatě o zjištění, zda zásady Smlouvy a směrnice o službách v oblasti svobody usazování a volného pohybu osob brání takovému právnímu předpisu, jako je sporný italský právní předpis (čl. 64 odst. 1 NPR č. 207/2010), který stanoví, že SOA mohou poskytovat certifikační služby jen tehdy, mají-li sídlo v Itálii. Z výše uvedených důvodů (viz bod 12 tohoto stanoviska) je třeba začít přezkumem použitelnosti směrnice na projednávanou věc, přičemž nebude nutné odpovídat na projednávanou předběžnou otázku z pohledu primárního práva.

1. Ke směrnici o službách jako posuzovacímu kritériu a k harmonizační povaze některých jejích ustanovení

20. Domnívám se, že směrnice o službách je na projednávanou věc použitelná *ratione materiae*, neboť certifikační služby dotčené v této věci nejsou vyloučeny z působnosti směrnice (viz čl. 2 odst. 2 a 3 uvedené směrnice). Současně jsou tyto služby výslovně zmíněny v příkladném výčtu činností zahrnutých do věcné působnosti uvedené směrnice, který je obsažen v bodě 33 jejího odůvodnění.

21. Jak jsem předeslal v bodě 12 tohoto stanoviska, ustálená judikatura Soudního dvora, podle níž platí, že pokud je nějaká oblast předmětem úplné harmonizace na úrovni unijního práva, musí být každé vnitrostátní opatření, které se jí týká, posuzováno vzhledem k ustanovením tohoto harmonizačního opatření, a nikoliv vzhledem k ustanovením primárního práva¹¹.

22. Směrnice o službách, vzhledem ke své povaze horizontálního nástroje, který dopadá na široké spektrum služeb (všechny, které nejsou výslovně vyloučeny z její věcné působnosti), neusiluje o všeobecnou harmonizaci různých služeb na vnitrostátní úrovni; jsou ovšem konkrétní aspekty, v nichž provádí úplnou *dílčí* harmonizaci, jak bude dále vysvětleno.

¹⁰ — C-327/12, EU:C:2013:827, bod 52.

¹¹ — Viz judikatura uvedená v poznámce pod čarou 7.

23. Třebaže směrnice o službách dobře nezapadá do „klasického“ modelu unijní harmonizační úpravy, jak jsem uvedl ve svém stanovisku předneseném dne 16. listopadu 2011 ve věci *Duomo Gpa a další*¹², domnívám se, že v takových dílčích aspektech, v nichž k takové harmonizaci přesto dochází, musí být slučitelnost sporného vnitrostátního předpisu s unijním právem posuzována za použití uvedené směrnice jako posuzovacího kritéria¹³.

24. To podle mého názoru platí o člancích 14 a 16 směrnice o službách. Domnívám se, že unijní zákonodárce v těchto ustanoveních – a to v zásadě při uplatnění techniky „negativní integrace“¹⁴, aby dosáhl toho, že členské státy vyloučí ze svých právních řádů neodůvodněná omezení volného pohybu služeb – uskutečnil „úplnou“ harmonizaci, která umožňuje použít tato ustanovení jako posuzovací kritérium pro taková opatření, jako je opatření napadené v projednávané věci.

2. Určení dotčené základní svobody

25. Po potvrzení, že je třeba v první řadě na projednávanou věc použít ustanovení směrnice o službách, jelikož v dotčených aspektech byla provedena úplná harmonizace, je následující otázkou, která před námi stojí, jaké nebo jaká specifická ustanovení směrnice je třeba použít. Je třeba vzít v úvahu, že směrnice obsahuje odlišné kapitoly pro „svobodu usazování pro poskytovatele“ (kapitola III) a pro „volný pohyb služeb“ (kapitola IV). V každé z nich je více či méně podrobně uvedena řada podmínek vztahujících se k výkonu buď volného pohybu služeb, nebo specificky svobody usazování, ve formě „požadavků“, které členský stát nesmí stanovit buď vůbec, nebo jen za určitých podmínek. Jelikož je logické, že se tyto úpravy neshodují, nabývá evidentně na významu otázka, která ustanovení směrnice jsou přímo použitelná v projednávané věci.

26. Účastníci tohoto řízení se snažili především identifikovat dotčenou svobodu, což se projeví v použití ustanovení té či oné kapitoly. Většinou se domnívali, že jsou *prima facie* dotčeny obě svobody, tedy volný pohyb služeb i svoboda usazování. Italská republika naproti tomu shledává, že se jedná výlučně o svobodu usazování.

27. Je nepochybné, že projednávaná otázka má spojitost s vnitrostátním ustanovením týkajícím se místa, v němž se nachází sídlo společnosti, jež hodlá poskytovat služby v určitém členském státě. Z tohoto pohledu, jakož i z důvodů dále uvedených není snadné popřít, že zde jde o otázku „usazování“.

28. Pokud však současně vezmeme v úvahu dopad vnitrostátního ustanovení na základní svobody, je zřejmé, že tím, čemu ono ustanovení *brání*, je poskytování služeb ze strany společnosti usazené v jiném členském státě, jejíž svobodu usadit se v tomto jiném členském státě ale nemohlo omezit.

29. V souhrnu tedy sporné ustanovení u svobody usazování abstraktním způsobem *podmiňuje* rozhodnutí společnosti při volbě, zda se usadit v jiném členském státě, či nikoliv, v závislosti na jejích zájmech. Je však nepochybné, že ustanovení nepůsobí jako *překážka* práva usadit se v kterémkoli členském státě.

12 — C-357/10 až C-359/10, EU:C:2011:736, bod 61.

13 — Tento účinek přirozeně nastává pouze ve vztahu ke službám, jež nejsou vyloučeny z věcné působnosti směrnice, již se zabýváme.

14 — Mezi jinými Barnard, C.: „Unravelling the Services Directive“, *Common Market Law Review* 45, 2008, s. 382 a 383.

30. Naopak u volného pohybu služeb působí vnitrostátní ustanovení přímo v podobě absolutního zákazu: společnost usazená v jiném členském státě nemůže poskytovat certifikační služby v Itálii¹⁵.

31. Je jisté, že se jak v kapitole III, tak v kapitole IV směrnice o službách nacházejí ustanovení, jež by mohla být použita v projednávané situaci [konkrétně čl. 14 body 1 až 3 a čl. 16 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice]. Je dokonce třeba zvážit, zda za této situace nemá být vnitrostátní právní úprava porovnávána *jak* s ustanoveními kapitoly III, *tak* s ustanoveními kapitoly IV.

32. Mám za to, že v případě vnitrostátního ustanovení, které na straně jedné staví nepřekonatelnou překážku jedné ze základních svobod a na straně druhé pouze podmiňuje výkon jiné základní svobody, je třeba na prvním místě přezkoumat otázku z hlediska první svobody, takže pouze tehdy, pokud by bylo dané ustanovení odůvodněné z tohoto pohledu, bylo by třeba je přezkoumat ve světle druhé svobody.

33. Se zřetelem ke všem předchozím úvahám bude níže přezkoumána – z hlediska směrnice o službách, jelikož, jak jsem uvedl v bodě 25 tohoto stanoviska, relevantními ustanoveními byla provedena úplná dílčí harmonizace předmětu úpravy – povinnost uložená italskými právními předpisy, které jsou předmětem sporu v projednávané věci, podle které mohou SOA poskytovat certifikační služby jen tehdy, mají-li sídlo v Itálii.

3. Analýza sporné povinnosti ve světle „požadavků zakázaných“ v článku 16 směrnice o službách

34. Jak již Soudní dvůr rozhodl v rozsudku Komise v. Itálie¹⁶, „požadavek, aby podniky [...] měly sídlo nebo pobočku na státním území, je v přímém rozporu s volným pohybem služeb, jelikož znemožňuje poskytování služeb v uvedeném členském státě podniky usazenými v jiných členských státech“.

35. Současně z hlediska jednotného trhu a za účelem dosažení jeho cílů brání unijní právo také použití jakékoli vnitrostátní právní úpravy, která činí poskytování služeb mezi členskými státy obtížnějším než čistě vnitrostátní poskytování služeb v určitém členském státě¹⁷.

36. Citovaná judikatura Soudního dvora vztahující se k volnému pohybu služeb je nyní vtělena do směrnice o službách, v jejímž článku 16 unijní zákonodárce „kodifikoval“ požadavky, kterými členské státy nemohou podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území ze strany poskytovatelů usazených v jiných členských státech. Článek 16 odst. 2 uvedené směrnice konkrétně obsahuje příkladný výčet takových požadavků, které již v minulosti byly přezkoumány Soudním dvorem v různých rozsudcích.

37. Článek 16 odst. 2 směrnice o službách stanoví mimo jiné, že „členské státy nesmí omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením kteréhokoliv z těchto požadavků: a) povinnost poskytovatele být na jejich území usazen“.

15 — Na tomto závěru podle mého názoru nic nemění argument italské vlády, podle něhož v projednávané věci brání působení volného pohybu služeb jiný požadavek uložený sporným italským právním předpisem, neprojednávaný v původním řízení, podle kterého může společnost jednat jako SOA v Itálii jen tehdy, je-li založena ve formě akciové společnosti, jejímž *výhradním* předmětem činnosti je výkon certifikační činnosti. Protože společnost musí veškerou činnost věnovat výhradně tomuto předmětu, není podle italské vlády představitelné, aby služby v této oblasti poskytovala v Itálii z místa usazení příležitostně, i kdyby se toto místo mohlo nacházet mimo tuto zemi. Vedle okolnosti, že tento dodatečný požadavek dovolávaný italskou vládou není předmětem předběžné otázky, kterou Soudnímu dvoru předložila Consiglio di Stato, mám v každém případě za to, že požadavek „výhradnosti“ a příležitostná povaha služeb, které může v Itálii poskytovat společnost usazená v jiném členském státě, nejsou nutně neslučitelné aspekty, jak zřejmě potvrzuje čl. 25 odst. 1 druhý pododstavec písm. b) směrnice o službách, který nutně nespojuje požadavek výhradnosti s jednou z uvedených svobod při vyloučení druhé.

16 — C-279/00, EU:C:2002:89, bod 17.

17 — Viz rozsudky Safir, C-118/96, EU:C:1998:170, bod 23, a Komise v. Dánsko, C-150/04, EU:C:2007:69, bod 38.

38. Článek 16 odst. 2 písm. a) směrnice o službách na rozdíl od článku 14 neodkazuje na povinnost poskytovatele mít „sídlo“ na území daného členského státu, nýbrž na „povinnost poskytovatele být na je[ho] území usazen“. Přesto se – zčásti z důvodu vzájemné souvislosti s článkem 14¹⁸ – kloním spíše k názoru, že odkaz na „usazení“ v čl. 16 odst. 2 písm. a) směrnice o službách je třeba chápat jako odkaz, který u právnických osob zahrnuje rovněž „sídlo“¹⁹.

39. Podle Příručky k provedení Směrnice o službách²⁰ (bod 7.1.3.4) „[se] ustanovení čl. 16 odst. 2 písm. a) [...] týká požadavků, které poskytovatelům služeb z jiných členských států ukládají povinnost usadit se v členském státě, v němž chtějí poskytovat přeshraniční služby. Jak uvedl ESD, takovéto požadavky popírají právo na volný pohyb služeb zakotvené v [článku 56 SFEU], jelikož znemožňují přeshraniční poskytování služeb tím, že poskytovateli ukládají povinnost mít v přijímajícím členském státě stálou infrastrukturu“.

40. Článek 16 směrnice o službách se totiž použije pouze na poskytovatele služeb usazené v jiných členských státech, kteří chtějí poskytovat služby v přijímajícím členském státě. Pokud je tento členský stát za účelem poskytování služeb nutí, aby se v něm usadili, dochází k popření samotného práva poskytovat služby v členském státě při současném usazení v jiném²¹. Domnívám se, že tím není odkazováno pouze na povinnost umístit sídlo ve státě, v němž jsou poskytovány služby, ale že jde o jednu ze situací zahrnutých v čl. 16 odst. 2 písm. a) směrnice o službách, jelikož je třeba mít za to, že představuje jeden z aspektů „stálé infrastruktury“, o níž se zmiňuje čl. 4 odst. 5 uvedené směrnice při definici usazení²². Jak již rozhodl Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Itálie²³, „co se týče povinnosti [...] mít sídlo na vnitrostátní nebo místní úrovni, je třeba uvést, že pokud požadavek povolení představuje omezení volného pohybu služeb, je požadavek stále provozovny ve skutečnosti samým popřením této svobody. Jeho důsledkem je odnětí veškerého užitečného účinku článku [56 SFEU], jehož předmětem je právě zrušení omezení volného pohybu služeb pro osoby, jež nejsou usazené ve státě, na jehož území má dojít k poskytování“²⁴.

18 — Jak upozorňuje Cornils, články 14 a 15 směrnice o službách vzájemně souvisejí do té míry, do které jejich normativní obsah – přinejmenším obsah „zakázaných“ požadavků nebo požadavků „podléhajících hodnocení“ uvedených v těchto ustanoveních, které nejsou specifické pro svobodu usazování, mezi něž tento autor zahrnuje požadavky na státní příslušnost a bydliště podle čl. 14 bodu 1 – dopadá na poskytovatele služeb bez ohledu na to, zda jsou usazení v členském státě, nebo v něm poskytují služby dočasně. Právě proto článek 14 hovoří o „[zákazu] podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo jejímu výkonu na svém území“, a nikoli o „[zákazu] podmiňovat usazení na svém území“. Jak upozorňuje uvedený autor, požadavky zakázané členským státům ohledně poskytovatelů služeb, kteří jsou v nich usazení, nelze použít ani na poskytovatele služeb, kteří v nich působí, ale kteří jsou usazení v jiných členských státech [Cornils, M.: „Artikel 9 – Genehmigungsregelungen“, v Schlachter a Ohler (uspoř.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie*. Nomos, Baden-Baden, 2008, s. 173, bod 11, a „Artikel 14 – Unzulässige Anforderungen“, tamtéž, s. 239, bod 2].

19 — Viz také Schmidt-Kessel, M.: „Artikel 16 – Dienstleistungsfreiheit“, v Schlachter a Ohler (uspoř.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie*. Nomos, Baden-Baden, 2008, s. 274, body 45 a 48, který při výkladu čl. 16 odst. 1 třetího pododstavce písm. a) směrnice o službách u právnických osob ztotožňuje členský stát, v němž jsou usazené (*niedergelassen*), s místem, v němž mají sídlo (*Satzungssitz*). Tak to rovněž pojal španělský zákonodárce při vypracování zákona č. 17/2009 ze dne 23. listopadu 2009 o volném přístupu k činnosti poskytování služeb a jejich výkonu (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; BOE č. 283 ze dne 24. listopadu 2009), který do španělského práva provádí směrnici o službách (viz zejména článek 5 ve spojení s čl. 12 odst. 3 uvedené zákona).

20 — Příručka Komise k provedení Směrnice o službách (české znění na http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_cs.pdf) není právně závazným nástrojem, ale může napomoci při výkladu ustanovení této směrnice.

21 — Viz mimo jiné rozsudky Parodi, C-222/95, EU:C:1997:345, bod 31; Komise v. Německo, C-493/99, EU:C:2001:578, bod 19; Komise v. Itálie, C-279/00, EU:C:2002:89, bod 17; a Fidium Finanz, C-452/04, EU:C:2006:631, bod 46.

22 — Viz rozsudek Komise v. Francie, C-334/94, EU:C:1996:90, bod 19, který „sídlo“ staví na roveň „hlavní provozovně“.

23 — C-439/99, EU:C:2002:14, bod 30.

24 — Viz též stanovisko generálního advokáta S. Albera přednesené dne 4. října 2001 ve věci Komise v. Itálie, C-279/00, EU:C:2001:516, bod 30, kde s odkazem na požadavek, aby podnik měl sídlo nebo pobočku na italském území k tomu, aby mohl působit jako agentura práce, uvedl, že „bez ohledu na to, zda se jedná o sídlo nebo pobočku, v každém případě je to stálá provozovna [...] Prostřednictvím požadavku stálé provozovny k tomu, aby mohl podnik vykonávat hospodářskou činnost v členském státě, je volnému pohybu služeb, jehož předmět spočívá právě ve zrušení omezení volného pohybu služeb pro osoby, jež nejsou usazené v daném státě, odňat veškerý užitečný účinek“.

41. Italská právní úprava tudíž stanoví otevřeně diskriminační požadavek, který čl. 16 odst. 2 směrnice o službách zahrnuje mezi požadavky výslovně zakázané, jelikož brání společnostem usazeným v jiných členských státech poskytovat certifikační služby v Itálii, ledaže přemístí své sídlo do této země. Za této situace zbývá analyzovat otázku, zda lze akceptovat důvody, jichž se italská vláda dovolává za účelem odůvodnění opatření, jež je předmětem projednávané věci.

4. K možnému odůvodnění sporného opatření

42. Italská vláda se dovolává řady důvodů, které podle jejího názoru odůvodňují sporné opatření. Konkrétně podle ní „správné fungování a účinnost jednotného systému kvalifikace vyžaduje jako předběžnou podmínku neustálý dohled [...], jenž se provádí prostřednictvím rozsáhlých kontrolních a sankční pravomocí [...]. Tento systém kontrol je nezbytný pro zajištění veřejných zájmů, ohledně kterých Soudní dvůr dospěl k závěru, že představují naléhavé důvody, které mohou odůvodnit omezení základních svobod, protože spadají do kontextu ochrany příjemců služeb [...], jako je záruka oproštění od obchodních či finančních zájmů, které by mohly vyvolávat podjaté nebo diskriminační chování ze strany SOA. Tyto kontroly se netýkají jen akcionářské struktury a řízení společnosti, nýbrž také jejich zástupců a zaměstnanců, kteří podle italského zákona musí individuálně skýtat záruky nestrannosti [...], nesmějí mít zájmy v podnicích, které realizují veřejné nebo soukromé stavební práce, nebo se v jakémkoli případě nacházejí v jiném postavení, které vyvolává potenciální střet zájmů“ (body 37 až 39 vyjádření italské vlády).

43. Italská vláda dále uvádí, že „nejen hmotněprávní pravidla, jimiž se řídí činnost SOA, nýbrž také účinnost kontrolních mechanismů odpovídají zřejmým naléhavým důvodům obecného zájmu: ochraně příjemců služeb, kterou již Soudní dvůr uznal, a zajištění veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti“ (bod 44). Podle italské vlády závisí účinnost takového dohledu na územní blízkosti mezi kontrolujícím a kontrolovaným, jakož i na možnosti využití donucovacích prostředků, jimiž stát disponuje.

44. Na jednání italská vláda vysvětlila, že vzhledem k tomu, že zprostředkovanými příjemci činnosti SOA jsou orgány veřejné správy, představuje kontrola činnosti SOA způsobem vyloženým v předchozím bodě také otázku veřejného pořádku.

45. Podle italské vlády vyplývá ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku v konečném důsledku z povahy funkcí vykonávaných SOA: záruka nezávislosti těchto podniků na soukromých zájmech jejich klientů, jakož i záruka, že SOA nejsou spojeny s kriminálním podsvětím – přičemž obě tyto záruky mají zvláštní význam z hlediska ochrany (zprostředkovaných a bezprostředních) příjemců služeb – vyžadují přísné kontroly. Podle jejího názoru by účinnost těchto kontrol nemohla být zajištěna, kdyby SOA neměly sídlo v Itálii.

46. Článek 16 směrnice o službách skutečně v odstavcích 1 a 3 uvádí řadu důvodů, jimiž je za určitých okolností možné odůvodnit opatření, která členský stát přijímá a jimiž omezuje volný pohyb služeb ze strany poskytovatele usazeného v jiném členském státě. Mezi tyto důvody patří veřejný pořádek a veřejná bezpečnost.

47. V tomto směru je třeba začít připomenutím ustálené judikatury Soudního dvora (vydané v souvislosti s primárním právem), podle které je zjevně diskriminační opatření – jako je opatření přezkoumávané v projednávané věci, které se zakládá na umístění sídla právnické osoby, jež poskytuje služby – slučitelné s unijním právem pouze tehdy, opírá-li se o důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví²⁵.

25 — Viz mimo jiné rozsudky *Bond van Adverteerders*, 352/85, EU:C:1988:196, body 31 a 32; *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, EU:C:1991:323, bod 11; *Komise v. Nizozemsko*, C-353/89, EU:C:1991:325, bod 15; *Federación de Distribuidores Cinematográficos*, C-17/92, EU:C:1993:172, body 15 a následující; *Ciola*, C-224/97, EU:1999:212, body 13 a následující; *Komise v. Španělsko*, C-153/08, EU:C:2009:618, bod 37; a *Blanco a Fabretti*, C-344/13 a C-367/13, EU:C:2014:2311, bod 38.

48. Mám za to, jak zřejmě potvrzuje také čl. 3 odst. 3 směrnice o službách, že je třeba v tomto smyslu vykládat také ustanovení čl. 16 odst. 1 prvního pododstavce a odstavce 3 uvedené směrnice. Je tedy nutné přezkoumat možné odůvodnění diskriminačního opatření, jež je předmětem sporu v projednávané věci (výslovně zakázaného článkem 16 odst. 2 směrnice o službách), z hlediska důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, jichž se dovolávala italská vláda ve svém vyjádření a na jednání.

49. Jak rozhodl Soudní dvůr mimo jiné v rozsudku Komise v. Španělsko²⁶ a jak na jednání připomněla Komise, použití odůvodnění spočívajícího ve veřejném pořádku a veřejné bezpečnosti (příčemž oba pojmy musí být vykládány restriktivně) předpokládá skutečné a dostatečně závažné ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti²⁷.

50. Proto k tomu, aby bylo možno takové opatření, jaké je předmětem sporu v projednávané věci, které brání volnému pohybu služeb uplatněním diskriminačního požadavku, odůvodnit veřejným pořádkem a veřejnou bezpečností, je nezbytné předně identifikovat základní zájem italské společnosti, který má být chráněn prostřednictvím diskriminačního opatření, a dále prokázat, že tento zájem je skutečně a závažně ohrožen, pokud není toto opatření uplatněno.

51. V projednávané věci se italská vláda jako základního zájmu, jehož ochrana vyžaduje, aby se sídlo společností poskytujících certifikační služby v Itálii nacházelo v této zemi, dovolává nezbytné ochrany příjemců služeb SOA, a to jak přímých příjemců, jimiž jsou podniky žádající o osvědčení podmiňující jejich možnost zúčastnit se zadávání veřejných zakázek na stavební práce v souladu s požadavky stanovenými italskou právní úpravou, tak zprostředkovaných příjemců, jimiž jsou veřejní zadavatelé.

52. I kdyby bylo možné připustit, že členský stát při využití prostoru, jenž je mu přiznán k definování požadavků veřejného pořádku v souladu se svými vnitrostátními potřebami²⁸, může identifikovat ochranu příjemců certifikačních služeb jako základní zájem společnosti, který mu umožní dovolat se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti jako odůvodnění, nestačila by tato okolnost sama o sobě k posouzení existence důvodu veřejného pořádku. V každém případě by totiž musel být splněn i druhý prvek vyžadovaný judikaturou, a sice aby byl tento zájem skutečně a závažně ohrožen, pokud by nebylo uplatněno sporné opatření (slovy bodu 41 odůvodnění směrnice o službách: aby existovala „skutečná a dostatečně závažná hrozba“, která se dotýká tohoto zájmu).

53. Podle italské vlády řádné fungování jednotného systému certifikace za účelem ochrany zájmů příjemců služeb vyžaduje neustálý dohled, který je prováděn prostřednictvím kontrol a sankcí, jejichž účinnost lze zajistit pouze tehdy, mají-li SOA sídlo v Itálii.

54. Nemyslím si, že by bylo možné tvrdit, že za okolností projednávané věci je ochrana příjemců certifikačních služeb skutečně a vážně ohrožena skutečností, že v případě umístění sídla SOA v jiném členském státě by nebylo možné, aby italské orgány prováděly účinnou kontrolu činnosti těchto podniků a jejich nezávislosti na soukromých zájmech jejich klientů.

26 — C-114/97, EU:C:1998:519, bod 46.

27 — K tomu, co je považováno za „základní zájem společnosti“, viz například rozsudky Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, bod 17 (členství ve skupině nebo organizaci, která představuje riziko pro veřejnou bezpečnost a pořádek) a Calfa, C-348/96, EU:C:1999:6, bod 22 (užívání omamných látek). Viz také bod 41 odůvodnění směrnice o službách: „Pojetí ‚veřejného pořádku‘ zahrnuje podle výkladu Soudního dvora ochranu před skutečnou a dostatečně závažnou hrozbou dotýkající se některého ze základních zájmů společnosti a může zahrnovat zejména otázky týkající se lidské důstojnosti, ochrany nezletilých osob a zranitelných dospělých osob a dobrých životních podmínek zvířat. Podobné pojetí veřejné bezpečnosti zahrnuje otázky ochrany obyvatelstva.“

28 — Viz rozsudek Rutili, 36/75, EU:C:1975:137, bod 26.

55. Provádět kontroly a ukládat sankce lze totiž vůči jakémukoli podniku usazenému nebo poskytujícímu služby v některém z členských států bez ohledu na místo, kde se nachází jeho sídlo²⁹. Právě směrnice o službách obsahuje v člancích 28 a následujících ustanovení z oblasti správní spolupráce a vzájemné pomoci mezi členskými státy s cílem zajistit dohled nad poskytovateli a službami, které poskytují, jak na jednání upozornila Komise i švédská vláda. Tato ustanovení zahrnují možnost podávání žádostí mezi členskými státy o provedení kontrol, inspekcí a šetření (čl. 28 odst. 3 směrnice o službách).

56. Tato okolnost také podle mého názoru ukazuje, že opatření, jež je předmětem projednávané věci, v každém případě není nezbytné k dosažení sledovaného cíle, jelikož – jak rovněž upozornila Komise ve svém vyjádření a na jednání – k jeho dosažení existují méně omezující prostředky a některé z nich jsou výslovně stanoveny v samotné směrnici o službách.

57. V konečném důsledku se ze všech výše uvedených důvodů domnívám, že neexistují důvody veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, které by mohly odůvodnit takové opatření, jaké je předmětem sporu v projednávané věci, které ukládá SOA povinnost „mít sídlo na území [Italské] republiky“.

58. Proto mám za to, že je třeba na první předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem odpovědět, že článek 16 směrnice o službách je třeba vykládat v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení napadené v projednávané věci, které společnosti, jež hodlá poskytovat certifikační služby, ukládá povinnost umístit své sídlo na území přijímajícího členského státu.

V – Závěry

59. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Consiglio di Stato následovně:

- „1) Článek 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu je třeba vykládat v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení napadené v projednávané věci, které společnosti, jež hodlá poskytovat certifikační služby, ukládá povinnost umístit své sídlo na území přijímajícího členského státu.
- 2) Certifikační činnosti vyvíjené „subjekty udělujícími osvědčení“ (SOA) nejsou přímo a specificky spjatý s výkonem veřejné moci.“

29 — Obdobně viz rozsudek Komise v. Španělsko, C-114/97, EU:C:1998:519, bod 47.