



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

12. prosince 2013*

„Články 101 SFEU, 102 SFEU a 106 SFEU — Veřejné podniky a podniky, kterým členské státy přiznávají zvláštní nebo výlučná práva — Podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu — Pojmy — Subjekty pověřené ověřováním a osvědčováním toho, že podniky provádějící veřejné zakázky na stavební práce dodržují podmínky stanovené právními předpisy — Článek 49 SFEU — Svoboda usazování — Omezení — Odůvodnění — Ochrana příjemců služeb — Kvalita certifikačních služeb“

Ve věci C-327/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Itálie) ze dne 6. března 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 10. července 2012, v řízení

Ministero dello Sviluppo economico,

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

proti

SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione SpA,

za přítomnosti:

Associazione nazionale Società Organismi di Attestazione (Unionsoa),

SOA CQOP SpA,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, M. Safjan (zpravodaj), C. G. Fernlund, J. Malenovský a A. Prechal, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. května 2013,

* Jednací jazyk: italština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione SpA S. Cammarerim a M. Condinanzim, avvocati,
- za Associazione nazionale Società Organismi di Attestazione (Unionsoa) A. Cancrinim, G. M. Di Paolem a A. Clariziou, avvocati,
- za SOA CQOP SpA C. De Portuem, avvocato,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s L. D'Ascio, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi L. Malferrarim, I. Rogalskim a R. Striani, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. září 2013,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 101 SFEU, 102 SFEU a 106 SFEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Ministero dello Sviluppo economico (Ministerstvo pro hospodářský rozvoj, dále jen „Ministero“), jakož i Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Úřad pro dohled nad veřejnými zakázkami na práce, služby a dodávky, dále jen „Autorità“) a SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione SpA (dále jen „SOA Nazionale Costruttori“) ve věci prohlášení Ministero a Autorità, že legislativní zrušení povinných minimálních sazeb při výkonu profesních činností se nepoužije na služby nabízené společnostmi, které mají postavení certifikačních subjektů (Società Organismi di Attestazione, dále jen „SOA“),

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Článek 52 odst. 1 první pododstavec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132) stanoví:

„Členské státy mohou zavést buď úřední seznamy schválených zhotovitelů, dodavatelů nebo poskytovatelů služeb, nebo osvědčení vydávané veřejnoprávními či soukromoprávními osvědčovacími subjekty.“

Italské právo

- 4 Článek 40 legislativního nařízení č. 163 ze dne 12. dubna 2006 o kodexu veřejných zakázek na stavební práce, služby a dodávky, kterým se provádějí směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES (běžný doplněk ke GURI č. 100 ze dne 2. května 2006, dále jen „kodex“), stanoví:

„1. Osoby provádějící veřejné zakázky na stavební práce z jakéhokoli důvodu musí být schváleny a musí zajistit, aby jejich činnost byla v souladu se zásadami kvality, profesionality a poctivosti. Za tímž účelem podléhají výrobky, postupy, služby a systémy kvality v podniku užívané těmito osobami osvědčení v souladu s platnými právními předpisy.

2. Nařízení [...] upravuje jednotný schvalovací systém pro všechny osoby, které z jakéhokoli důvodu provádějí veřejné zakázky na stavební práce, jejichž hodnota přesahuje 150 000 eur, v závislosti na druhu a hodnotě prací. Nařízení [...] též umožňuje pravidelně přezkoumávat kategorie pro schválení a případně stanovit nové kategorie.

3. Schvalovací systém je prováděn certifikačními organizacemi založenými podle soukromého práva, kterým za tímto účelem uděluje povolení Autorità. Certifikační činnost musí být vykonávána v souladu se zásadou rozhodovací nezávislosti, přičemž je třeba vyloučit existenci jakéhokoli obchodního nebo finančního zájmu způsobilého vyvolat zaujaté nebo diskriminační chování. Při výkonu certifikační činnosti plní SOA ve vztahu k osobám provádějícím veřejné zakázky na stavební práce poslání vyplývající z veřejného práva [...] V případě nepravdivých osvědčení se použijí články 476 a 479 trestního zákoníku. SOA před vydáním osvědčení ověří, že jsou splněny všechny podmínky, které jsou vyžadovány od podniku podávajícího žádost. Certifikační organizace jsou pověřeny vydávat osvědčení, že schválené osoby:

- a) mají osvědčení potvrzující, že jejich systém kvality je v souladu s evropskými normami [...] a platnou vnitrostátní právní úpravou, které vydaly akreditované organizace v souladu s evropskými normami [...] Akreditované organizace jsou povinny zapsat osvědčení podle tohoto bodu pro podniky provádějící veřejné zakázky na stavební práce na úřední seznam zřízený u italské akreditační organizace [...]
- b) dodržují obecné, technicko-organizační a ekonomicko-finanční podmínky stanovené právními předpisy [Unie] použitelnými v oblasti schválení. Součástí technicko-organizačních podmínek jsou osvědčení vydaná zhotoviteli podnikům provádějícím veřejné zakázky na stavební práce [...]

4. Nařízení specificky vymezuje:

[...]

- b) podmínky a kritéria udělování povolení a jeho případného odnětí certifikačním organizacím, jakož i subjektivní, organizační, finanční a technické podmínky, které musí uvedené organizace splňovat;
- c) postupy, kterými se osvědčuje, že schválené osoby mají systém kvality osvědčený podle odstavce 3 písm. a) a že dodržují podmínky uvedené v odstavci 3 písm. b), jakož i postupy případného každoročního ověřování uvedených podmínek s ohledem na údaje z účetní závěrky;
- d) obecné podmínky [...] a technicko-organizační a ekonomicko-finanční podmínky uvedené v odstavci 3 písm. b), včetně opatření týkajících se rozsahu a druhu prací [...]
- e) kritéria pro stanovení sazeb použitelných na certifikační činnost s výhradou nemožnosti odchýlit se od minimálních sazeb;

- f) postupy ověřování schválení; délka trvání osvědčení činí pět let, přičemž ověření trvání obecných podmínek, jakož i podmínek týkajících se strukturální kapacity, která se uvede v nařízení, se uskuteční před koncem třetího roku; délka platnosti obecných a zvláštních kategorií, které jsou předmětem ověření podle odstavce 2; sazba za ověření trvání podmínek je poměrná k sazbě za osvědčení, aniž je možné překročit tři pětiny posledně uvedené sazby;
- fa) postupy umožňující zajistit v rámci příslušných pravomocí koordinovaný dohled nad činností certifikačních organizací s použitím struktur a zdrojů již dostupných za tímto účelem, aniž by nové nebo zvýšené výdaje zatížily veřejné finance;
- g) peněžité sankce a sankce v podobě zákazu včetně odnětí povolení za nesrovnalosti a nezákonnosti, kterých se dopustil SOA v rámci vydávání osvědčení, jakož i v případě nečinnosti SOA v návaznosti na žádost Autorità o předložení informací a dokumentů v rámci jeho posláním jako dozorčího orgánu podle kritéria proporcionality a v souladu se zásadou kontradiktornosti;
- ga) peněžité sankce podle čl. 6 odst. 11 a sankce v podobě zákazu včetně odnětí osvědčení pro hospodářské subjekty, které neodpovídají na žádosti Autorità o předložení informací a dokumentů v rámci jeho pravomoci jako dozorčího orgánu nad schvalovacím systémem nebo které poskytnou nepravdivé informace nebo dokumenty;
- h) vypracování seznamů osob, které získaly schválení podle odstavce 3, na regionálním základě; tyto seznamy vypracovává a uchovává Autorità, který zajišťuje jejich zveřejnění prostřednictvím Věstníku.

[...]

6. Nařízení definuje zvláštní ekonomicko-finanční a technicko-organizační podmínky, které musí splňovat žadatelé o koncesi na stavební práce, kteří nezamýšlejí provádět práce prostřednictvím vlastního podniku.

[...]

9a. SOA jsou odpovědné za uchovávání dokumentů a písemností použitých pro účely vydání osvědčení i po skončení certifikační činnosti. SOA musí rovněž zpřístupnit takové dokumenty a písemnosti osobám uvedeným v nařízení, a to i v případě pozastavení nebo odnětí povolení k výkonu certifikační činnosti; v případě nesplnění této povinnosti se uplatní peněžité správní pokuty podle čl. 6 odst. 11. V každém případě jsou SOA povinny uchovávat dokumenty a písemnosti uvedené v první větě během deseti let nebo během období uvedeného v nařízení [...]

9b. SOA jsou povinny informovat Autorità o zahájení řízení o ověření podmínek požadovaných ohledně podniku a o jeho výsledku. SOA jsou povinny odejmout osvědčení, pokud zjistí, že bylo vydáno, aniž byly splněny podmínky stanovené nařízením, nebo pokud uvedené podmínky již nejsou splněny; v případě nesplnění povinnosti Autorità odejme povolení SOA k výkonu certifikační činnosti.

9c. Pokud bude pro účely schválení předloženo nepravdivé prohlášení nebo nepravé dokumenty, SOA to oznámí Autorità, který, pokud se domnívá, že došlo k podvodnému jednání nebo vážnému pochybení, s přihlédnutím k významu a závažnosti skutků, které jsou předmětem nepravdivého prohlášení nebo předložení padělaných dokladů, provede elektronický zápis za účelem vyloučení ze zadávání veřejných zakázek a subdodávek, [...] na dobu jednoho roku, po jehož uplynutí se zápis vymaže a ztratí v každém případě účinnost.“

- 5. Legislativní nařízení č. 223 ze dne 4. července 2006, kterým se stanoví naléhavá ustanovení pro hospodářskou a sociální obnovu, pro omezení a racionalizaci veřejných výdajů a zásahy v oblasti příjmů a boj proti daňovým únikům (GURI č. 153 ze dne 4. července 2006, s. 4), změněné na zákon po

změnách zákonem č. 248 ze dne 4. srpna 2006 (běžný doplněk GURI č. 186 ze dne 11. srpna 2006, dále jen „legislativní nařízení č. 223/2006“), zrušilo v čl. 2 odst. 1 písm. a) ustanovení, která stanovovala povinnost uplatňovat pevné nebo minimální sazby, „pokud jde o svobodná povolání nebo duševní činnosti“.

- 6 Nařízení prezidenta republiky č. 207 ze dne 5. října 2010, kterým se provádí a používá legislativní nařízení č. 163 (běžný doplněk GURI č. 288 ze dne 10. prosince 2010, dále jen „nařízení prezidenta č. 207/2010“), kterým se zrušuje nařízení prezidenta republiky č. 34 ze dne 25. ledna 2000, v článku 60 odst. 2 až 4 stanoví:

„2. Schválení je povinné pro každého, kdo provádí veřejné zakázky na stavební práce svěřené zadavatelem v hodnotě vyšší než 150 000 eur.

3. [...] osvědčení vydané v souladu s touto hlavou představuje nutnou a dostatečnou podmínku k prokázání, že jsou splněny požadavky vyžadované v oblasti technické a finanční způsobilosti za účelem získání veřejné zakázky na stavební práce.

4. Zadavatelé nemohou od uchazečů požadovat prokázání kvalifikace podle jiných postupů, řízení a podmínek, než jaké jsou stanoveny v této kapitole [...]“

- 7 Článek 68 nařízení č. 207/2010 stanoví:

„1. Výkon činnosti SOA související s vydáváním osvědčení [...] podléhá povolení Autorità.

2. SOA předloží žádost o vydání povolení spolu s těmito dokumenty:

- a) společenská smlouva a statuty společnosti;
- b) seznam akcionářů a prohlášení týkající se případných vztahů ovládnutí mezi podniky či vazeb mezi nimi;
- c) organizační schéma SOA zahrnující životopisy osob, které jsou její součástí;
- d) prohlášení statutárního orgánu podle postupů a forem stanovených platnými právními předpisy o neexistenci situací uvedených v čl. 64 odst. 6, pokud jde o SOA, její správce, statutární orgány nebo technické ředitele a zaměstnance [...]
- e) výpis z trestního rejstříku správců, statutárních orgánů, technických ředitelů a zaměstnanců [...];
- f) dokument obsahující popis řízení, která budou v souladu s ustanoveními přijatými Autorità použita při výkonu certifikační činnosti;
- g) pojištění uzavřené s pojišťovnou, která může pojistit související riziko, na něž se vztahuje povinnost, pro účely pokrytí odpovědnosti, která se vztahuje k vykonávané činnosti, jejíž maximální výše činí nejméně šestinásobek předpokládaného obrátu.

[...]“

- 8 Článek 70 nařízení č. 207/2010 stanoví:

„1. Při výkonu činnosti musí SOA:

- a) jednat s náležitou péčí, poctivě a transparentně a dodržovat zásady uvedené v článku 2 kodexu;

- b) získat potřebné informace od osob žádajících o vydání osvědčení a jednat tak, aby si opatřily odpovídající informace;
- c) jednat tak, aby zajistily nestrannost a rovné zacházení;
- d) zajistit a zachovávat nezávislost vyžadovanou ustanoveními kodexu a touto hlavou;
- e) mít k dispozici zdroje a postupy, včetně vnitřní kontroly, vhodné k zajištění účinnosti a poctivosti;
- f) ověřit pravdivost a obsah prohlášení, osvědčení a dokumentů [...] předložených osobami, kterým se osvědčení vydává, jakož i trvání podmínek uvedených v článku 78;
- g) vydat osvědčení v souladu s dokumenty předloženými podnikem a ověřenými v souladu s bodem f).

2. V rámci činnosti hodnocení a ověřování schválení si SOA opatří údaje ekonomicko-finanční povahy, jako jsou účetní závěrky, jakož i informace o organizačních změnách a přeměnách právní formy podniků, včetně údajů z databáze obchodní, průmyslové a živnostenské komory.

3. Za účelem výkonu institucionálních úkolů SOA nemohou využít služeb třetích osob mimo vlastní organizaci. V každém případě jsou SOA odpovědné za veškerou činnost vykonávanou přímo nebo nepřímo svým jménem a na vlastní účet.

4. Všechna osvědčení a jejich obnovení, jakož i všechny dodatečné činnosti týkající se opravy nebo změny tohoto osvědčení, podléhají poplatku, jehož výše se stanoví podle celkové částky a podle počtu obecných nebo zvláštních kategorií, pro něž se o osvědčení žádá, a to v souladu se vzorci uvedenými v příloze C – část I. V případě stálých seskupení se poplatek, který je SOA oprávněna požadovat za jakoukoliv činnost, sníží o 50 %; v případě podniků, které získaly osvědčení až do klasifikace II, se poplatek za veškeré činnosti prováděné SOA sníží o 20 %.

5. Částky stanovené podle odstavce 4 se považují za minimální poplatek za poskytnutou službu. Dlužná částka poplatku nesmí být vyšší než dvojnásobek ceny určené podle kritérií uvedených v odstavci 4. Veškerá ujednání v opačném smyslu jsou neplatná. Poplatek musí být v celém rozsahu zaplacen před vydáním osvědčení, [jeho] opravy nebo změny; prodlení kratší než šest měsíců je přípustné, jestliže v okamžiku vydání osvědčení je vystaveno a zasláno SOA povolení k přímé inkasní platbě celé částky z běžného bankovního účtu.

6. SOA zašlou osvědčení Autorità ve lhůtě 15 dnů od jejich vydání podle postupů stanovených v čl. 8 odst. 7.

7. SOA informují Autorità ve lhůtě 10 dnů o zahájení řízení o ověření požadovaných podmínek ohledně podniku a o jeho výsledku v souladu s čl. 40 odst. 9b zákoníku.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 9 Oznameními ze dne 20. září 2010 Ministero, jakož i Autorità prohlásily článek 2 legislativního nařízení č. 223/2006 stanovující zrušení povinných minimálních sazeb při výkonu profesních činností za nepoužitelný na služby poskytované SOA a rozhodly nevyhovět záměru SOA Nazionale Costruttori navrhnout podnikům slevy z částek přijatých za účelem vydání osvědčení.
- 10 SOA Nazionale Costruttori podala žalobu na zrušení těchto oznámení k Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

- 11 Rozsudkem ze dne 1. června 2011 tento soud vyhověl žalobě podané SOA Nazionale Costruttori.
- 12 Ministero a Autorità podaly odvolání proti tomuto rozsudku ke Consiglio di Stato.
- 13 Podle předkládajícího soudu odkaz na „duševní“ činnosti v čl. 2 odst. 1 písm. a) legislativního nařízení č. 223/2006 nemůže pokrýt činnosti SOA vykonávající poslání ve veřejném zájmu související s vydáváním osvědčení. Toto poslání totiž spočívá ve vydávání osvědčení, která představují nezbytnou a dostatečnou podmínku k prokázání, že podnik splňuje podmínky vyžadované v oblasti technické a finanční způsobilosti, aby mu mohla být svěřena realizace veřejných zakázek na stavební práce.
- 14 Kromě toho jsou činnosti SOA výlučné povahy, neboť nemohou vykonávat jiné činnosti a nemají autonomní povahu vzhledem k tomu, že podléhají právním pravidlům, jakož i dohledu Autorità.
- 15 Předkládající soud se proto domnívá, že zrušení minimálních sazeb upravené legislativním nařízením č. 223/2006 nelze použít na sazby stanovené pro certifikační činnosti SOA.
- 16 Tento soud má však pochybnosti o slučitelnosti relevantních vnitrostátních ustanovení týkajících se certifikační činnosti SOA s unijní právní úpravou.
- 17 Zejména se zamýšlí nad tím, zda se s ohledem na ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti hospodářské soutěže a svobody usazování podílejí SOA na výkonu veřejné moci a zda vnitrostátní právní úprava týkající se dotčených minimálních sazeb je v souladu s uvedenými ustanoveními.
- 18 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady [unijního] práva v oblasti hospodářské soutěže a články 101, [SFEU], 102 [SFEU] a 106 [SFEU] použití sazeb stanovených nařízením [prezidenta č. 34 ze dne 25. ledna 2000 a nařízením č. 207/2010] na certifikační činnost [SOA]?“

K předběžné otázce

K přípustnosti

- 19 Associazione nazionale Società Organismi di Attestazione (dále jen „Unionsoa“) tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná z důvodu, že je pro výsledek sporu v původním řízení irelevantní, neboť předkládající soud již konstatoval, že vnitrostátní právní úprava v oblasti sazeb SOA je odůvodněná.
- 20 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti, vztahuje domněnka relevance (viz rozsudek ze dne 30. května 2013, X, C-651/11, bod 20 a citovaná judikatura).
- 21 Odmítnutí žádosti podané vnitrostátním soudem je tak ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (viz výše uvedený rozsudek X, bod 21 a citovaná judikatura).

- 22 Je však nutno konstatovat, že v projednávaném případě ze spisu předloženého Soudnímu dvoru zjevně nevyplývá, že by výklad unijního práva, o který žádá předkládající soud, neměl žádný vztah k předmětu sporu nebo že by problém nadnesený tímto soudem byl hypotetický.
- 23 Předkládající soud, který rozhoduje o návrhu na změnu rozsudku Tribunale amministrativo regionale per il Lazio a který dospěl k závěru, že se lze odchýlit od minimálních sazeb za certifikační činnost SOA, se totiž domnívá, že řešení sporu v původním řízení závisí na otázce, zda unijní právo v oblasti hospodářské soutěže brání takové vnitrostátní právní úpravě, která SOA ukládá systém minimálních sazeb za služby, které poskytují. Proto ještě nedošlo ke konečnému posouzení vnitrostátní právní úpravy týkající se uvedených sazeb předkládajícím soudem.
- 24 Za těchto podmínek je třeba na otázku položenou Consiglio di Stato odpovědět.

K věci samé

- 25 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení Smlouvy v oblasti hospodářské soutěže a svobody usazování musejí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení a která SOA ukládá systém minimálních sazeb za certifikační služby poskytované podnikům, které se chtějí účastnit zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

K unijnímu právu v oblasti hospodářské soutěže

- 26 Za účelem zodpovězení této otázky je třeba v první řadě přezkoumat, zda SOA představují v rámci své certifikační činnosti „podniky“ ve smyslu článků 101 SFEU, 102 SFEU a 106 SFEU.
- 27 V tomto ohledu z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pro účely použití ustanovení unijního práva v oblasti hospodářské soutěže je podnikem jakákoli entita vykonávající hospodářskou činnost nezávisle na právním postavení této entity a způsobu jejího financování (viz rozsudek ze dne 23. dubna 1991, Höfner a Elser, C-41/90, Recueil, s. I-1979, bod 21). Hospodářskou činností je jakákoli činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na daném trhu (viz rozsudek ze dne 25. října 2001, Ambulanz Glöckner, C-475/99, Recueil, s. I-8089, bod 19). Naproti tomu činnosti, které se pojí s výkonem výsad veřejné moci, nevykazují hospodářský charakter, který by odůvodňoval použití pravidel Smlouvy v oblasti hospodářské soutěže (viz rozsudek ze dne 12. července 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, bod 36).
- 28 V projednávané věci italský zákonodárce zavedl podle čl. 52 odst. 1 směrnice 2004/18 systém certifikace prováděný soukromými organizacemi, konkrétně SOA. Tyto organizace jsou podniky založenými za účelem dosažení zisku, jejichž úkolem je poskytovat služby certifikace, přičemž získání příslušného osvědčení je podmínkou nezbytnou k účasti dotčených osob na zadávání veřejných zakázek na stavební práce za podmínek stanovených vnitrostátní právní úpravou.
- 29 Činnost SOA má přitom hospodářskou povahu. Osvědčení totiž vydávají za úplaty a pouze na základě skutečné poptávky na trhu. Kromě toho nesou finanční rizika související s výkonem této činnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 1998, Komise v. Itálie, C-35/96, Recueil, s. I-3851, bod 37).
- 30 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 osobní situace kandidáta nebo uchazeče.

- 31 V rámci tohoto ověřování jsou SOA povinny zasílat příslušné informace Autorità, který provádí kontrolu zákonnosti certifikačních činností, a těmto společnostem lze uložit sankce v případě porušení jejich povinností stanovených platnou vnitrostátní právní úpravou.
- 32 Na rozdíl od situace, která nastala ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 26. března 2009, SELEX Sistemi Integrati v. Komise (C-113/07 P, Sb. rozh. s. I-2207, bod 76), SOA nevykonávají posláním normalizace. Tyto podniky nemají žádnou rozhodovací pravomoc, která by byla spojena s výkonem výsad veřejné moci.
- 33 Jak vyplývá ze spisu v této věci, podniky provádějící certifikační činnosti, konkrétně SOA, působí, jak uvedl generální advokát v bodě 57 svého stanoviska, v podmínkách hospodářské soutěže.
- 34 Podniky, které se chtějí účastnit zadávání veřejných zakázek na stavební práce, nejsou podle zákona povinny využít certifikační služby určité SOA.
- 35 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že stejně jako Soudní dvůr přiznal výrobci automobilů postavení podniku v rozsahu, v jakém vykonával činnost na trhu certifikace automobilů vydáváním certifikátů shody nezbytných pro jejich registraci (rozsudek ze dne 11. listopadu 1986, British Leyland v. Komise, 226/84, Recueil, s. 3263), je třeba považovat SOA v rámci jejich certifikační činnosti za „podniky“ ve smyslu článků 101 SFEU, 102 SFEU a 106 SFEU.
- 36 Zadruhé je třeba přezkoumat, zda se články 101 SFEU a 102 SFEU mají použít v situaci, která nastala ve věci v původním řízení, v níž jsou pravidla týkající se minimálních sazeb za certifikační služby stanovena státem.
- 37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, i když je pravda, že se články 101 SFEU a 102 SFEU týkají pouze chování podniků a nevztahují se na právní či správní opatření přijatá členskými státy, nic to nemění na skutečnosti, že tyto články vykládané ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU, který zavádí povinnost spolupráce mezi Evropskou unií a členskými státy, ukládají členským státům, aby nepřijímaly nebo nezachovávaly v platnosti opatření, byť i právní či správní povahy, způsobilá zmařit užitečný účinek pravidel hospodářské soutěže použitelných na podniky (viz rozsudky ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další, C-94/04 a C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, bod 46, jakož i ze dne 1. července 2010, Sbarigia, C-393/08, Sb. rozh. s. I-6337, bod 31).
- 38 Článek 101 SFEU nebo článek 102 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU jsou porušeny, jestliže členský stát buď nařídí, nebo zvýhodní uzavírání kartelových dohod v rozporu s článkem 101 SFEU, nebo posílí účinky takových dohod, anebo zbaví svou vlastní právní úpravu státního charakteru tím, že přenesse odpovědnost za přijetí intervenčních rozhodnutí hospodářského významu na soukromé hospodářské subjekty, anebo též nařídí, nebo zvýhodní zneužití dominantního postavení (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Cipolla a další, bod 47).
- 39 Žádná informace ze spisu, kterým disponuje Soudní dvůr, neumožňuje konstatovat, že by vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení měla takové účinky. Kromě toho je zjevné, že dotčený členský stát nepřenesl na soukromé subjekty odpovědnost za přijetí intervenčních rozhodnutí, která mají hospodářský význam.
- 40 Za těchto okolností je zatřetí třeba přezkoumat, zda se článek 106 SFEU má použít v projednávané věci, jestliže odstavec 1 tohoto článku zakazuje členským státům, pokud jde o podniky, kterým členské státy přiznávají zvláštní nebo výlučná práva, přijímat nebo ponechat v platnosti opatření odporující pravidlům Smluv, zejména pravidlům stanoveným v člancích 101 SFEU a 102 SFEU.

- 41 Na opatření státu lze nahlížet tak, že přiznává výlučné nebo zvláštní právo ve smyslu čl. 106 odst. 1 SFEU, pokud poskytuje ochranu omezené skupině podniků a může podstatně ovlivňovat schopnost ostatních podniků vykonávat dotčenou hospodářskou činnost na stejném území za v podstatě srovnatelných podmínek (viz výše uvedený rozsudek *Ambulanz Glöckner*, bod 24).
- 42 V projednávané věci nelze na skutečnost, že úkoly spojené s certifikací byly svěřeny všem SOA a pouze jim, nahlížet tak, že přiznává zvláštní nebo výlučná práva těmto SOA. Všechny SOA mají totiž stejná práva a stejné pravomoci v rámci relevantního trhu služeb certifikace, přičemž nevzniká žádná konkurenční výhoda ve prospěch některých podniků činných na tomto trhu a na škodu ostatních podniků, které poskytují stejné služby. Kromě toho se zdá, že povolení založit nové SOA není vyhrazeno omezenému počtu organizací, ale že se vydá každé organizaci, která splňuje podmínky připomenuté v bodě 7 tohoto rozsudku.
- 43 Nelze tedy považovat SOA za podniky, kterým dotyčný členský stát přiznává zvláštní nebo výlučná práva ve smyslu čl. 106 odst. 1 SFEU.
- 44 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že články 101 SFEU, 102 SFEU a 106 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, o kterou se jedná ve věci v původním řízení a která SOA ukládá systém minimálních sazeb za certifikační služby poskytované podnikům, které se chtějí účastnit zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

Ke svobodě usazování

- 45 Je třeba připomenout, že článek 49 SFEU brání omezením svobody usazování. Toto ustanovení zakazuje jakékoli vnitrostátní opatření, které může státním příslušníkům Unie bránit ve výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou, nebo může tento výkon činit méně přitažlivým. Pojem „omezení“ zahrnuje opatření přijatá členskými státy, která ač používaná bez rozdílu, ovlivňují přístup na trh pro podniky z jiných členských států, a narušují tak obchod uvnitř Společenství (viz rozsudky ze dne 28. dubna 2009, *Komise v. Itálie*, C-518/06, Sb. rozh. s. I-3491, body 63 a 64, jakož i ze dne 7. března 2013, *DKV Belgium*, C-577/11, body 31 až 33).
- 46 V projednávané věci ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že se veškeré prvky sporu v původním řízení omezují na jediný členský stát, a to na Italskou republiku. Proto je třeba nejprve ověřit, zda má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat v projednávané věci o ustanovení Smlouvy týkajícím se svobody usazování, tedy o článku 49 SFEU (rozsudek ze dne 11. března 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, Sb. rozh. s. I-2055, bod 22).
- 47 Taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která se vztahuje bez rozdílu na italské státní příslušníky a na státní příslušníky jiných členských států, totiž může obecně spadat pod ustanovení o základních svobodách zaručených Smlouvou, pouze pokud se vztahuje na situace, které souvisejí s obchodem mezi členskými státy (viz výše uvedený rozsudek *Attanasio Group*, bod 23 a citovaná judikatura).
- 48 Nicméně nelze vyloučit, že v projednávaném případě podniky usazené v jiných členských státech než v Italské republice měly nebo mají zájem vykonávat certifikační činnost v tomto členském státě (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek *Attanasio Group*, bod 24).
- 49 Kromě toho i v situaci, ve které jsou všechny skutečnosti soustředěny v jednom členském státě, může být přesto odpověď pro předkládající soud užitečná zejména za předpokladu, že mu vnitrostátní právo ukládá, aby byla vlastním státním příslušníkům přiznána stejná práva, jako jsou práva, která by v téže situaci vyplývala z unijního práva pro státního příslušníka jiného členského státu (viz rozsudek ze dne 1. června 2010, *Blanco Pérez a Chao Gómez*, C-570/07 a C-571/07, Sb. rozh. s. I-4629, bod 39).

- 50 Pokud jde o článek 51 SFEU, podle něhož jsou z použití ustanovení Smlouvy týkajících se svobody usazování vyloučeny činnosti, které souvisejí s výkonem veřejné moci, je třeba uvést, že tato výjimka není použitelná ve věci v původním řízení.
- 51 Uvedená výjimka je totiž omezena pouze na činnosti, které jsou samy o sobě přímo a specificky spjaty s výkonem veřejné moci (rozsudek ze dne 24. května 2011, Komise v. Belgie, C-47/08, Sb. rozh. s. I-4105, bod 85 a citovaná judikatura).
- 52 Vzhledem k úvahám uvedeným v bodech 28 až 35 tohoto rozsudku nelze tvrdit, že činnosti SOA související s vydáváním osvědčení jsou přímo a specificky spjaty s výkonem veřejné moci.
- 53 Jak uvedl generální advokát v bodech 47 a 48 svého stanoviska, do oblasti působnosti výjimky upravené v článku 51 SFEU totiž nepatří rozhodnutí osvědčit či nikoli technickou kontrolu, která v podstatě pouze potvrzuje výsledky technické prohlídky, neboť jednak postrádají rozhodovací nezávislost, která je vlastní výkonu veřejné moci, jednak jsou přijímána v rámci přímého státního dohledu (obdobně viz rozsudek ze dne 22. října 2009, Komise v. Portugalsko, C-438/08, Sb. rozh. s. I-10219, body 41 a 45). Stejně tak pomocná a přípravná úloha svěřená soukromým subjektům ve vztahu k orgánu dohledu nemůže být považována za činnost přímo a konkrétně spjatou s výkonem veřejné moci ve smyslu článku 51 SFEU (viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2007, Komise v. Německo, C-404/05, Sb. rozh. s. I-10239, bod 44).
- 54 V projednávané věci ověření technické a finanční způsobilosti podniků podléhajících certifikaci, pravdivosti a obsahu prohlášení, osvědčení a dokumentů předložených osobami, kterým se osvědčení vydává, jakož i trvání podmínek týkajících se osobní situace kandidáta nebo uchazeče ze strany SOA nelze považovat za činnost vycházející z rozhodovací nezávislosti, která je vlastní výkonu výsad veřejné moci. Toto ověření je v celém rozsahu určeno vnitrostátním právním rámcem. Kromě toho se provádí pod přímým státním dohledem a má za cíl usnadnit úlohu veřejných zadavatelů v oblasti zadávání veřejných zakázek na stavební práce, jeho účelem je umožnit jim splnit jejich úlohu při přesné a podrobné znalosti technické i finanční způsobilosti uchazečů.
- 55 Je tedy třeba posoudit vnitrostátní právní úpravu dotčenou ve věci v původním řízení z hlediska článku 49 SFEU .
- K existenci omezení svobody usazování
- 56 Vnitrostátní pravidla napadená v rámci sporu v původním řízení zakazují podnikům poskytujícím certifikační služby odchýlit se od minimálních sazeb upravených italským právem. Jak uvedl generální advokát v bodě 51 svého stanoviska, uvedená pravidla mohou činit výkon svobody usazování na trhu těchto služeb podniky usazenými v jiných členských státech než v Italské republice méně atraktivním.
- 57 Uvedený zákaz totiž zbavuje podniky usazené v jiném členském státě než v Italské republice a splňující podmínky stanovené italskou právní úpravou možnosti, že budou účtováním nižších odměn, než jaké stanoví italský zákonodárce, účinněji konkurovat podnikům trvale usazeným v dotyčném členském státě, disponujícím proto většími možnostmi udržet si klientelu než podniky usazené v jiném členském státě (obdobně viz rozsudky ze dne 5. října 2004, CaixaBank Francie, C-442/02, Sb. rozh. s. I-8961, bod 13, jakož i výše uvedený rozsudek Cipolla a další, bod 59).
- 58 Za těchto okolností je třeba na takovou vnitrostátní právní úpravu, o jakou jde ve věci v původním řízení, nahlížet tak, že představuje omezení svobody usazování.

– K odůvodnění omezení svobody usazování

- 59 Omezení svobody usazování může být přípustné, pokud se ukáže, že odpovídá naléhavým důvodům obecného zájmu, že je způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a že nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné (viz výše uvedený rozsudek DKV Belgium, bod 38).
- 60 Unionsoa a italská vláda se domnívají, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení má za cíl zajistit nezávislost SOA, jakož i kvalitu certifikačních služeb, které poskytují. Hospodářská soutěž mezi SOA na úrovni sazeb sjednaných s jejich zákazníky a možnost stanovit tyto sazby na velmi nízkou úroveň by totiž podle nich mohly ohrozit jejich nezávislost ve vztahu k těmto zákazníkům a negativně ovlivnit kvalitu certifikačních služeb.
- 61 V tomto ohledu je třeba připomenout, že obecný zájem související s ochranou příjemců dotyčných služeb může odůvodnit omezení svobody usazování (viz rozsudek ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Sb. rozh. s. I-2941, bod 38).
- 62 V projednávané věci jsou na jedné straně SOA pověřeny certifikací podniků, přičemž získání příslušného osvědčení je podmínkou nezbytnou pro účast podniků na zadávání veřejných zakázek na stavební práce. V tomto kontextu má italská právní úprava zajistit neexistenci jakéhokoli obchodního nebo finančního zájmu způsobilého vyvolat zaujaté nebo diskriminační chování vůči těmto podnikům ze strany SOA.
- 63 Na druhé straně, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, SOA nemohou vykonávat jiné než certifikační činnosti. Kromě toho musí mít v souladu s vnitrostátní právní úpravou k dispozici zdroje a postupy vhodné k zajištění účinnosti a poctivosti poskytovaných služeb.
- 64 Právě ve světle ochrany příjemců služeb má mimořádný význam nezávislost SOA ve vztahu ke specifickým zájmům jejich zákazníků. Určité omezení možnosti jednat o cenách služeb se zákazníky může posílit jejich nezávislost.
- 65 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 58 svého stanoviska, že stanovení minimálních sazeb za poskytování takových služeb má v zásadě zajistit jejich řádnou kvalitu a je vhodné k zajištění dosažení cíle ochrany příjemců uvedených služeb.
- 66 V tomto ohledu je však třeba zdůraznit, že vnitrostátní systém sazeb dotčený v původním řízení a zejména způsob výpočtu minimálních sazeb musí být přiměřený vzhledem k uskutečnění cíle uvedeného v předchozím bodě.
- 67 V projednávané věci italská právní úprava stanoví, že veškerá osvědčení způsobilosti a jejich obnovení, jakož i veškeré dodatečné činnosti týkající se opravy nebo změny tohoto osvědčení, podléhají zaplacení minimálního poplatku, jehož výše se stanoví podle celkové částky a podle počtu obecných nebo zvláštních kategorií, pro něž se o osvědčení žádá.
- 68 Předkládajícímu soudu přísluší posoudit, zda taková právní úprava nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení cíle uvedeného v bodě 65 tohoto rozsudku. Za tímto účelem bude muset zohlednit obzvláště způsob výpočtu minimálních sazeb, zejména v závislosti na počtu kategorií prací, pro které se osvědčení vydává.
- 69 Vzhledem k výše uvedenému je třeba konstatovat, že vnitrostátní právní úprava, o kterou jde v původním řízení, která ukládá SOA minimální sazby za certifikační služby poskytované podnikům, které se chtějí účastnit zadávání veřejných zakázek na stavební práce, představuje omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU, ale taková právní úprava je způsobilá zajistit dosažení cíle ochrany příjemců uvedených služeb. Předkládajícímu soudu přísluší posoudit, zda zvláště s ohledem

na způsob výpočtu minimálních sazeb, zejména v závislosti na počtu kategorií prací, pro které se osvědčení vydává, nepřekračuje uvedená vnitrostátní právní úprava meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

K nákladům řízení

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

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

Články 101 SFEU, 102 SFEU a 106 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, o kterou se jedná ve věci v původním řízení a která společně, které mají postavení certifikačních subjektů (Società Organismi di Attestazione), ukládá systém minimálních sazeb za certifikační služby poskytované podnikům, které se chtějí účastnit zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

Taková vnitrostátní právní úprava představuje omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU, ale je způsobilá zajistit dosažení cíle ochrany příjemců uvedených služeb. Předkládajícímu soudu přísluší posoudit, zda zvláště s ohledem na způsob výpočtu minimálních sazeb, zejména v závislosti na počtu kategorií prací, pro které se osvědčení vydává, nepřekračuje uvedená vnitrostátní právní úprava meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

Podpisy.