



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

13. června 2013*

„Veřejné zakázky — Směrnice 2004/18/ES — Pojem ‚veřejné zakázky‘ — Článek 1 odst. 2 písm. a) — Smlouva uzavřená mezi dvěma územními celky — Přenesení povinnosti úklidu určitých prostor subjektem, jenž tyto prostory vlastní, na jiný subjekt za finanční náhradu“

Ve věci C-386/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Oberlandesgericht Düsseldorf (Německo) ze dne 6. července 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 20. července 2011, v řízení

Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG

proti

Kreis Düren,

za přítomnosti:

Stadt Düren,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby (zpravodaj) a C. Vajda, soudci,

generální advokátka: V. Trstenjak,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. února 2013,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG L. Wionzeckem, Rechtsanwalt,
- za Kreis Düren R. Grunebergem a A. Wilden, Rechtsanwälte,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- za rakouskou vládu M. Fruhmannem, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: němčina.

— za Evropskou komisi A. Tokárem, G. Wilmsem a C. Zadrou, 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 čl. 1 odst. 2 písm. a) 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).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG (dále jen „Piepenbrock“) a Kreis Düren (okres Düren, Německo), jehož předmětem je návrh smlouvy, na základě které tento okres zamýšlí přenést za náhradu na Stadt Düren (město Düren) povinnost úklidu budov, jež se nacházejí na území tohoto města, ale jež vlastní uvedený okres, který je užívá.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Bod 2 odůvodnění směrnice 2004/18 stanoví:

„Zadávání zakázek sjednaných v členských státech jménem státu, regionálních nebo místních orgánů a jiných veřejnoprávních subjektů musí dodržovat zásady Smlouvy [ES], zejména [zásadu] volného pohybu zboží, [zásadu] svobody usazování a [zásadu] svobodného poskytování služeb a [zásady] z nich [odvozené], jako je zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace, zásada vzájemného uznávání, zásada proporcionality a zásada transparentnosti. Pro veřejné zakázky, které převyšují určitou hodnotu, je žádoucí, aby byla vypracována ustanovení zavádějící na úrovni Společenství koordinaci vnitrostátních zadávacích řízení těchto zakázek, jež by byla založena na těchto zásadách, aby zajistila jejich účinnost a zaručila otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži. [...]“

- 4 Článek I této směrnice stanoví:

„[...]“

2.

- a) ‚Veřejné zakázky‘ jsou úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb ve smyslu této směrnice.[...]
- d) ‚Veřejné zakázky na služby‘ jsou veřejné zakázky jiné než veřejné zakázky na stavební práce nebo na dodávky, jejichž předmětem je poskytování služeb uvedených v příloze II.

[...]

8. Pojmy ‚zhotovitel‘, ‚dodavatel‘ nebo ‚poskytovatel služeb‘ označují jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu nebo veřejný subjekt nebo skupinu těchto osob či subjektů, která na trhu nabízí, v uvedeném pořadí, provedení stavebních prací nebo staveb, výrobky nebo služby.

Pojem „hospodářský subjekt“ zahrnuje zároveň zhotovitele, dodavatele i poskytovatele služeb. Je používán pouze za účelem zjednodušení.

[...]“

- 5 Úklidové služby v budovách jsou službami ve smyslu směrnice 2004/18, v souladu s její přílohou II A, kategorií 14.

Německé právo

- 6 Článek 28 odst. 2 Základního zákona Německé spolkové republiky (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) stanoví:

„Obcím musí být zaručeno právo upravovat veškeré místní záležitosti na vlastní odpovědnost v mezích zákona. V mezích své působnosti stanovené zákonem mají právo na samosprávu v souladu se zákonem též svazky obcí. [...]“

- 7 Ustanovení § 23 zákona o komunální spolupráci spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko (Gesetz über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, dále jen „GkG NRW“) zní:

„1) Obce a svazky obcí si mohou smluvně ujednat, že jedna ze smluvních stran převezme do své působnosti některé úkoly ostatních smluvních stran, nebo se zaváže takové úkoly pro ostatní smluvní strany vykonávat.

2) Převezme-li jedna ze smluvních stran do své působnosti některé úkoly ostatních smluvních stran, přechází na ni právo a povinnost k plnění těchto úkolů. Zaváže-li se jedna ze smluvních stran k výkonu úkolu pro ostatní smluvní strany, zůstávají jejich práva a povinnosti jakožto subjektu odpovědného za plnění úkolu nedotčena.

3) Ve smlouvě lze ostatním smluvním stranám vyhradit právo spolupůsobení při plnění nebo provádění úkolů; to se týká také zabezpečení personálu.

4) Ve smlouvě musí být stanovena přiměřená náhrada, která se zpravidla vypočítá tak, že musí být pokryty náklady vzniklé převzetím nebo provedením úkolu.

5) Není-li doba platnosti smlouvy omezena nebo činí-li více než 20 let, musí smlouva stanovit, za jakých podmínek a v jaké formě může být smluvní stranou vypovězena.“

- 8 V předkládacím rozhodnutí se zdůrazňuje, zaprvé že GkG NRW rozlišuje mezi takzvanými mandátními smlouvami, na základě kterých se smluvní strana zavazuje provádět pro jinou smluvní stranu určité úkoly, a takzvanými delegačními smlouvami, jimiž dochází k přechodu příslušnosti a na základě kterých jedna ze smluvních stran přebírá úkol příslušející jiné smluvní straně. Zadruhé podle vnitrostátní judikatury podléhají takzvané mandátní smlouvy, jestliže se uzavírají za úplatu, právním předpisům o zadávání veřejných zakázek.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 9 Kreis Düren je svazkem obcí, jehož součástí tvoří Stadt Düren. Společnost Piepenbrock zajišťovala na základě různých smluv úklid budov ve vlastnictví tohoto okresu.

- 10 Kreis Düren a Stadt Düren vypracovaly návrhu veřejnoprávní smlouvy, kterou tento okres zamýšlí převést na Stadt Düren povinnost úklidu svých kancelářských, správních a školních budov nacházejících se na území tohoto města, a to nejprve v pilotní fázi na období dvou let.
- 11 Článek 1 navrhované smlouvy zní:
- „1) Kreis Düren převádí jemu příslušející povinnost provádět úklid svých budov nacházejících se na území Stadt Düren, které jsou v jeho vlastnictví, se zprošťujícím účinkem na Stadt Düren.
- 2) Povinnost provádět úklid zahrnuje úklid budov a oken v kancelářských, správních a školních budovách Kreis Düren.
- 3) Stadt Düren přebírá úkol popsany v odstavcích 1 a 2 do své výlučné působnosti. Právo a povinnost plnit tento úkol přecházejí na Stadt Düren (§ 23 odst. 1 první možnost a odst. 2 první věta GkG NRW). Stadt Düren přebírá povinnosti Kreis Düren a považuje se v tomto ohledu za jediné odpovědné.
- 4) Stadt Düren je oprávněno využít k plnění úkolů, které na ně byly převedeny podle odstavce 1, třetích osob.“
- 12 Tento návrh smlouvy stanoví finanční náhradu za výdaje vynaložené Stadt Düren v souladu s § 23 odst. 4 GkG NRW, která se vypočítá na základě hodinové sazby.
- 13 Ze spisu, ke kterému měl Soudní dvůr přístup, dále vyplývá, že podle uvedeného návrhu má Kreis Düren právo jednostranně ukončit smlouvu v případě nesprávného provedení smlouvy ze strany Stadt Düren.
- 14 Konečně z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že dotyčné úklidové služby by měly být poskytovány společností Dürener Reinigungsgesellschaft mbH, která je společností vlastněnou Stadt Düren.
- 15 Společnost Piepenbrock podala žalobu, kterou se domáhá, aby bylo Kreis Düren zakázáno uzavřít uvedenou smlouvu bez vypsání zadávacího řízení na veřejnou zakázku, a tvrdí, že plnění těchto úkolů za úplatu představuje plnění odpovídající tržním podmínkám, jež může být poskytnuto soukromými poskytovateli služeb. Kromě toho se v takovém kontextu nejedná o žádný z druhů interního zadávacího řízení, na něž se nevztahuje právo veřejných zakázek podle rozsudku ze dne 18. listopadu 1999, Teckal (C-107/98, Recueil, s. I-8121), jelikož podmínky pro uplatnění této výjimky nejsou splněny, přičemž odkaz na rozsudek ze dne 9. června 2009, Komise v. Německo (C-480/06, Sb. rozh. s. I-4747) není relevantní vzhledem k tomu, že mezi oběma dotyčnými veřejnoprávními subjekty neexistuje „horizontální spolupráce“.
- 16 Žaloba společnosti Piepenbrock byla v prvním stupni zamítnuta s odůvodněním, že návrh smlouvy, o který se jedná ve věci v původním řízení, se týká takzvané delegační smlouvy v souladu s § 23 GkG NRW, která nepodléhá právu veřejných zakázek. Tato společnost podala proti tomuto rozhodnutí kasační opravný prostředek k Oberlandesgericht Düsseldorf (krajský soud v Düsseldorfu), ve kterém tvrdila, že kvalifikace této smlouvy jako delegační smlouvy postrádá opodstatnění vzhledem k charakteristickým znakům daného návrhu smlouvy.
- 17 Kreis Düren naopak tvrdí, že takové delegování veřejnoprávního úkolu představuje rozhodnutí týkající se interní vnitrostátní organizace, které nepodléhá právu veřejných zakázek.
- 18 Předkládající soud zdůrazňuje tento charakteristický znak návrhu smlouvy, o který se jedná ve věci v původním řízení, a táže se, jaký dopad má veřejnoprávní charakter této smlouvy na použití pravidel v oblasti veřejných zakázek.

- 19 Konstatuje zaprvé, že dotýčný úkol není spjat s výkonem veřejné moci ve smyslu čl. 51 prvního pododstavce SFEU a článku 62 SFEU, a z tohoto důvodu tedy podléhá ustanovením Smlouvy o FEU o svobodě usazování a volném pohybu služeb, jakož i aktům sekundárního práva, jako je směrnice 2004/18, jejichž účelem je tyto svobody provádět.
- 20 Předkládající soud zadruhé konstatuje, že výjimka zdůrazněná výše uvedeným rozsudkem Teckal, se na návrh smlouvy, o který se jedná ve věci v původním řízení, nevztahuje, jelikož Kreis Düren nevykonává nad Stadt Düren a ostatně ani nad společností Dürener Reinigungsgesellschaft, kontrolu, která by byla obdobná té, kterou vykonává nad svými organizačními složkami.
- 21 Předkládající soud zatřetí uvádí, že se kontext věci, jež mu byla předložena, liší od okolností věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, jelikož charakteristickým znakem návrhu smlouvy, o který se jedná ve věci v původním řízení, je neexistence spolupráce mezi dotýčnými veřejnoprávními subjekty, jelikož jeden z těchto subjektu pouze a jednoduše deleguje jeden ze svých úkolů na druhý subjekt, což GkG NRW povoluje.
- 22 Tento soud se nicméně táže, zda se pod vlivem uvedeného rozsudku Komise v. Německo nevztahuje právo veřejných zakázek i na jiné typy smluv mezi územními celky, než je typ smlouvy uvedený v tomto rozsudku. Táže se tedy, zda je třeba rozlišovat mezi smlouvami týkajícími se úkolů veřejné služby jako takovými, jako je likvidace odpadů, a smlouvami, které se týkají výkonu těchto úkolů pouze nepřímo, jako je v projednávané věci úklid prostor používaných k plnění takového úkolu.
- 23 Uvedený soud se rovněž táže, zda se smlouvy o spolupráci mezi obcemi jakožto „akty interní správní organizace“ v zásadě nevymykají právu veřejných zakázek. V tomto ohledu uvádí, že správní organizace členských států nespadá do pravomoci Evropské unie a že kromě toho správní autonomie obcí, a tedy možnost ujednat si dobrovolnou spolupráci mezi obcemi, je zaručena čl. 28 odst. 2 Základního zákona Spolkové republiky Německo.
- 24 Předkládající soud naopak poukazuje na to, že předmět návrhu smlouvy, o který se jedná ve věci v původním řízení, je prakticky totožný s jakoukoli zakázkou podléhající směrnici 2004/18, prostřednictvím které by byla Stadt Düren svěřena povinnost provádět úklid za úplatu. V tomto ohledu se táže, zda je rozdíl, který GkG NRW činí mezi takzvanými mandátními a delegačními smlouvami, přičemž dotýčná smlouva se váže k této druhé kategorii, určující, vezme-li se v úvahu, že v případě, že se smlouva týká podpůrných úkolů, které se přímo netýkají externí činnosti obcí, je fakt, že se jedná o přenesení příslušnosti, čistě formální, jelikož volba jednoho nebo druhého z typů možných smluv z hospodářského pohledu vyvolává prakticky tytéž účinky. Z tohoto důvodu předkládající soud uvádí, že v kontextu věci v původním řízení může volba takzvané delegační smlouvy představovat „konstrukci, jejímž účelem je obejít pravidla v oblasti veřejných zakázek“, jak je uvedeno v bodě 48 výše uvedeného rozsudku Komise v. Německo.
- 25 V tomto kontextu se Oberlandesgericht Düsseldorf rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:
- „Rozumí se ‚veřejnou zakázkou‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice [...] 2004/18 [...] rovněž smlouva mezi dvěma územními celky, jejímž prostřednictvím jeden z nich za náhradu nákladů deleguje na druhého striktně vymezenou kompetenci, zejména tehdy, jestliže se delegovaný úkol netýká činnosti orgánu veřejné správy jako takové, nýbrž pouze podpůrných činností?“

K předběžné otázce

- 26 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda je veřejnou zakázkou na služby ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. d) směrnice 2004/18, a z tohoto důvodu podléhá ustanovením této směrnice, taková smlouva, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jejímž prostřednictvím veřejnoprávní subjekt svěřuje

jinému veřejnoprávnímu subjektu úkol provádět úklid určitých kancelářských, správních a školních budov za finanční náhradu, jež má odpovídat nákladům vzniklým plněním uvedeného úkolu, přičemž tento posledně uvedený subjekt je oprávněn využít k plnění tohoto úkolu třetích osob a prvně uvedený subjekt si vyhrazuje pravomoc kontrolovat řádné provádění uvedeného úkolu.

- 27 V tomto ohledu je totiž nutné mít za to, že návrhem smlouvy, o který se jedná ve věci v původním řízení, si Kreis Düren takovou kontrolní pravomoc vyhrazuje, jelikož tato smlouva stanoví, že v případě nesprávného provedení smlouvy ze strany Stadt Düren má Kreis Düren právo jednostranně ukončit tuto smlouvu.
- 28 Je nutno připomenout, že úplatná smlouva uzavřená písemnou formou mezi hospodářským subjektem a veřejným zadavatelem, jejímž předmětem je poskytnutí služeb uvedených v příloze II A směrnice 2004/18, je podle čl. 1 odst. 2 této směrnice veřejnou zakázkou.
- 29 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že je irelevantní, že tento hospodářský subjekt je sám veřejným zadavatelem, a že hlavním cílem dotyčného subjektu není dosahování zisku, že nemá strukturu podniku nebo že není trvale přítomen na trhu (rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, C-159/11, bod 26).
- 30 Zadruhé takové činnosti, jako jsou činnosti tvořící předmět návrhu smlouvy, o který se jedná ve věci v původním řízení, jsou úklidovými službami v budovách uvedenými v příloze II A, kategorii 14 směrnice 2004/18.
- 31 Zatřetí smlouva musí být považována za smlouvu uzavřenou „za úplatu“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18, i když stanovená smluvní odměna pokrývá pouze náklady vynaložené na poskytnutí sjednané služby (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, bod 29).
- 32 Taková smlouva, jako je smlouva navrhovaná ve věci v původním řízení, patrně vykazuje všechny výše uvedené charakteristické znaky, ověření čehož je vyhrazeno předkládajícímu soudu, takže je v zásadě veřejnou zakázkou.
- 33 Kromě toho je zřejmé, že taková smlouva není ani jedním ze dvou druhů zakázek, na které se, přestože jsou uzavírány mezi veřejnoprávními subjekty, nevztahuje unijní právo v oblasti veřejných zakázek.
- 34 Zaprvé se jedná o zakázky uzavírané veřejnoprávním subjektem a subjektem, který je od něho právně odlišný, pokud tento veřejnoprávní subjekt vykonává nad tímto subjektem kontrolu obdobnou té, kterou vykonává nad svými organizačními složkami, a pokud uvedený subjekt současně uskutečňuje převážnou část svých činností s veřejnoprávním subjektem či veřejnoprávními subjekty, jimž patří účast v tomto subjektu (v tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky Teckal, bod 50, a Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, bod 32).
- 35 V tomto ohledu je nesporné, že žádná z těchto podmínek není v rámci takové smlouvy, jaká se navrhuje ve věci v původním řízení, splněna. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že v kontextu věci v původním řízení převedším žádný z uvedených subjektů nevlastní ten druhý. Dále, i když si subjekt, který svěruje provádění úkolu druhému subjektu, vyhrazuje právo kontrolovat řádné provádění tohoto úkolu, nevykonává nad druhým subjektem kontrolu, která by mohla být považována za kontrolu obdobnou té, kterou vykonává nad svými organizačními složkami. Konečně, tento druhý subjekt neuskutečňuje převážnou část činností pro prvně uvedený subjekt.
- 36 Zadruhé se jedná o smlouvy, které zavádějí spolupráci mezi veřejnoprávními subjekty, jejímž předmětem je zajišťovat plnění úkolu v rámci veřejných služeb, který je těmto subjektům společný (viz výše uvedený rozsudek Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, bod 34).

- 37 V tomto případě se pravidla unijního práva v oblasti veřejných zakázek nepoužijí, pokud jsou navíc takovéto smlouvy uzavírány výhradně veřejnoprávními subjekty bez účasti soukromoprávního subjektu, pokud není žádnému soukromoprávnímu poskytovateli zajištěno výhodnější postavení ve vztahu k jeho konkurentům a pokud se naplňování spolupráce, kterou zavádějí, řídí pouze ohledy a požadavky souvisejícími se sledováním cílů ve veřejném zájmu (výše uvedený rozsudek Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, bod 35).
- 38 Všechna výše uvedená kritéria jsou kumulativní, takže na zakázku mezi veřejnoprávními subjekty se unijní právo veřejných zakázek nebude vztahovat pouze tehdy, když zakázka splňuje všechna tato kritéria (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, bod 36).
- 39 Z konstatování předkládajícího soudu přitom vyplývá, že předmětem návrhu smlouvy, o který se jedná ve věci v původním řízení, patrně není zavádění spolupráce mezi dvěma veřejnoprávními subjekty / smluvními stranami za účelem plnění úkolu v rámci veřejných služeb, který by byl těmto subjektům společný.
- 40 Z těchto konstatování mimo jiné rovněž vyplývá, že tato smlouva opravňuje využít k plnění úkolu stanoveného touto smlouvou třetí osobu takovým způsobem, že tato třetí osoba by mohla být oproti jiným podnikům působícím na tomtéž trhu zvýhodněna.
- 41 S ohledem na předchozí úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že taková smlouva, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jejímž prostřednictvím veřejnoprávní subjekt – ač není zavedena spolupráce mezi veřejnoprávními subjekty / smluvními stranami za účelem plnění společného úkolu v rámci veřejných služeb – svěřuje jinému veřejnoprávnímu subjektu úkol provádět úklid určitých kancelářských, správních a školních budov za finanční náhradu, jež má odpovídat nákladům vzniklým plněním uvedeného úkolu, a vyhrazuje si pravomoc kontrolovat řádné provádění tohoto úkolu, přičemž druhý subjekt je oprávněn využít k plnění tohoto úkolu třetích osob případně disponujících kapacitou k vyvíjení aktivity na trhu za účelem plnění tohoto úkolu, představuje veřejnou zakázku na služby ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. d) směrnice 2004/18.

K nákladům řízení

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

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

Taková smlouva, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jejímž prostřednictvím veřejnoprávní subjekt – ač není zavedena spolupráce mezi veřejnoprávními subjekty / smluvními stranami za účelem plnění společného úkolu v rámci veřejných služeb – svěřuje jinému veřejnoprávnímu subjektu úkol provádět úklid určitých kancelářských, správních a školních budov za finanční náhradu, jež má odpovídat nákladům vzniklým plněním uvedeného úkolu, a vyhrazuje si pravomoc kontrolovat řádné provádění tohoto úkolu, přičemž druhý subjekt je oprávněn využít k plnění tohoto úkolu třetích osob případně disponujících kapacitou k vyvíjení aktivity na trhu za účelem plnění tohoto úkolu, představuje veřejnou zakázku na služby ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. d) 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.

Podpisy.