



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (devátého senátu)

4. června 2020*

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky – Směrnice 2014/24/EU – Článek 12 odst. 4 – Působnost – Veřejné zakázky mezi subjekty ve veřejném sektoru – Pojem ‚spolupráce‘ – Nedostatek“

Ve věci C-429/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Oberlandesgericht Koblenz (vrchní zemský soud v Koblenzi, Německo) ze dne 14. května 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 5. června 2019, v řízení

Remondis GmbH

proti

Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel

za přítomnosti:

Landkreis Neuwied

SOUDNÍ DVŮR (devátý senát),

ve složení S. Rodin, předseda senátu, D. Šváby (zpravodaj) a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: M. Krausenböck, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Remondis GmbH C. Werklem, Rechtsanwalt,
- za Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel G. Moestou a A. Gerlachem, Rechtsanwälte,
- za estonskou vládu N. Grünberg, jako zmocněnkyní,
- za španělskou vládu M. J. García-Valdecasas Dorrego, jako zmocněnkyní,
- za rakouskou vládu M. Fruhmannem, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: němčina.

– za Evropskou komisi L. Haasbeek, jakož i M. Noll-Ehlersem a P. Ondrůškem, jako zmocněnci,
s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 12 odst. 4 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Remondis GmbH a Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel (veřejnoprávní sdružení územních samosprávných celků regionu Rýn-Mosela-Eifel pro nakládání s odpadem) (dále jen „sdružení“) ve věci zadání veřejné zakázky na zpracování odpadu v zařízení na biomechanické zpracování odpadu Landkreis Neuwied (okres Neuwied, Německo).

Právní rámec

- 3 Body 31 a 33 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádějí:

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

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

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

[...]

- (33) Veřejní zadavatelé by měli mít možnost rozhodnout se pro společné poskytování svých veřejných služeb prostřednictvím spolupráce, aniž by byli nuceni využívat určitou konkrétní právní formu. Taková spolupráce může zahrnovat všechny druhy činností spojených s prováděním služeb a povinností uložených zúčastněným orgánům nebo jimi nabytých, jako jsou povinné či dobrovolné úkoly místních nebo regionálních orgánů nebo služby svěřené konkrétním subjektům veřejným právem. Služby poskytované jednotlivými zúčastněnými orgány nemusí být nutně totožné; mohou se rovněž doplňovat.

Na smlouvy na společné poskytování veřejných služeb by se neměly vztahovat pravidla stanovená v této směrnici, jsou-li uzavírány výlučně mezi veřejnými zadavateli, řídí-li se provádění uvedené spolupráce pouze ohledy spojenými s veřejným zájmem a nedostává-li se žádný soukromý poskytovatel služeb do výhodnějšího postavení vůči svým konkurentům.

Za účelem splnění těchto podmínek by měla daná spolupráce vycházet z konceptu spolupráce. Tato spolupráce nevyžaduje, aby všechny zúčastněné orgány plnily hlavní smluvní závazky, pokud existují závazky přispívat ke společnému plnění dané veřejné služby. Provádění této spolupráce včetně jakýchkoli finančních převodů mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli se navíc musí řídit pouze ohledy spojenými s veřejným zájmem.“

4 Článek 2 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se použijí následující definice:

1. „veřejnými zadavateli“ se rozumí stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či jedním nebo více veřejnoprávními subjekty;

[...]

4. „veřejnoprávními subjekty“ se rozumějí subjekty se všemi těmito vlastnostmi:

- a) jsou založeny za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu;
- b) mají právní subjektivitu; a
- c) jsou financovány převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo podléhají řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jejich správním, řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty;

[...]“

5 Článek 12 uvedené směrnice, nadepsaný „Veřejné zakázky mezi subjekty ve veřejném sektoru“, v odstavci 4 stanoví:

„Smlouva uzavřená výlučně mezi dvěma nebo více veřejnými zadavateli nespadá do působnosti této směrnice, pokud jsou splněny všechny tyto podmínky:

- a) daná smlouva zakládá nebo provádí spolupráci mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli s cílem zajistit, aby veřejné služby, které mají poskytovat, byly poskytovány za účelem dosahování jejich společných cílů;
- b) realizace uvedené spolupráce se řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem a
- c) zúčastnění veřejní zadavatelé vykonávají na otevřeném trhu méně než 20 % činností, kterých se spolupráce týká“.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 6 Okresy Mayen-Koblenec (Německo) a Cochem-Zell (Německo), jakož i město Koblenec (Německo), svěřily sdružení, nad nímž vykonávají společně dohled, plnění jejich úkolu spočívajícího ve využívání a odstraňování odpadu vzniklého na jejich příslušných územích.

- 7 Sdružení, které je samo veřejným zadavatelem, má však jen kapacitu ukládat na skládku zbytkový odpad, a sice odpad, který pochází především z domácností a který neobsahuje nebo téměř neobsahuje recyklovatelné materiály. Za účelem získání zbytkového odpadu musí být přitom směsný komunální odpad předběžně a komplexně zpracován v biomechanických zařízeních. Toto předběžné zpracování umožňuje získat recyklovatelné materiály a odpady s vysokou výhřevností, v největší možné míře odstranit znečišťující látky a značně snížit biologickou aktivitu organického odpadu. Zbytek, který bude poté uložen na skládku, představuje průměrně o něco méně než 50 % původního objemu.
- 8 Vzhledem k tomu, že sdružení nemá takové zařízení, svěřuje 80 % činností souvisejících s využíváním a odstraňováním komunálního odpadu soukromoprávním podnikům. Zpracování 20 % zbývajících odpadu, a sice přibližně 10 000 megagramů (Mg) ročně, je přiděleno okresu Neuwied (dále jen „okres“) na základě smlouvy uzavřené mezi sdružením a okresem dne 27. září 2018. Tato smlouva byla schválena příslušným orgánem dne 18. října 2018 a zveřejněna v místním a krajském úředním věstníku.
- 9 Tato smlouva stanoví:

„Ustanovení § 1

Výchozí situace

1. [Okres] je veřejnoprávním subjektem, který se zabývá nakládáním s odpadem (§ 17 odst. 1 [Kreislaufwirtschaftsgesetz (zákon o recyklaci odpadu, dále jen „KrWG“) ve spojení s § 3 odst. 1 [Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (zemský zákon o recyklaci odpadu, dále jen „LKrWG“)]. V tomto postavení musí převzít, využít nebo náležitě odstranit odpad pocházející ze soukromých domácností ve smyslu § 2 odst. 2 [Gewerbeabfallverordnung (nařízení o odpadu pocházejícího z podnikatelské činnosti, dále jen „GewAbfV“)] nebo jiných zdrojů vzniklý na jeho území, jenž mu byl předán.

[Sdružení] je jakožto veřejnoprávní subjekt pověřeno mimo jiné zpracováváním, využíváním a odstraňováním zbytkového odpadu pocházejícího ze soukromých domácností nebo jiných zdrojů, zejména zbytkového odpadu a odpadu pocházejícího z podnikatelské činnosti, který je obdobný odpadu z domácností a vznikl na území územních samosprávních celků, jež jsou členy sdružení, a sice města Koblenec a okresů Mayen-Koblenec a Cochem-Zell, a který byl předán sdružení.

Ustanovení § 3 odst. 2 LKrWG ukládá veřejnoprávním subjektům, které jsou pověřeny nakládáním s odpadem, aby mezi sebou spolupracovaly s cílem splnit jejich úkol. Okres a sdružení se v souladu s § 108 odst. 6 [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (zákon o ochraně hospodářské soutěže, dále jen „GWB“)] dohodnou na spolupráci ohledně zpracování zbytkového odpadu, využívání a odstraňování směsného komunálního odpadu na základě této smlouvy ve smyslu §§ 12 a 13 [Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (zemský zákon o spolupráci mezi obcemi, dále jen „KomZG“)].

2. Okres provozuje na území obce Linkenbach [Německo] zařízení na zpracování odpadu v Linkenbachu [...], které zahrnuje zařízení na biomechanické zpracování odpadu (BMZ) [...]

3. Na základě výše uvedených ustanovení a s ohledem na zásadu blízkosti se okres a sdružení dohodnou v souladu s § 12 odst. 1 KomZG na tom, že sdružení bude moci používat zařízení na BMZ v Linkenbachu pro část odpadu [...], který mu byl předán.

Ustanovení § 2

Předmět

1. Sdružení se zavazuje, že část odpadu pocházejícího z domácností a jiných zdrojů (směsný komunální odpad, kód 20 03 01 na základě [Abfallverzeichnisverordnung (vyhláška o seznamu odpadu, dále jen „AVV“)], který mu byl předán, [...] nechá zpracovat v zařízení na BMZ v Linkenbachu.
2. Okres se zavazuje převzít tento odpad v souladu s § 3 této smlouvy a zpracovat jej podle požadavků stanovených v § 6 odst. 4 [Deponieverordnung (nařízení o ukládání odpadu na skládku, dále jen „DepV“)]. Sdružení je nadále pověřeno využíváním a odstraňováním zbytkového odpadu.
3. Sdružení prohlašuje, že v rámci spolupráce je připraveno k tomu, že do výše 3 000 Mg ročně přijme část minerálního odpadu ke zpracování v rámci povinnosti využívat a odstraňovat odpad, kterou má okres jakožto veřejná správa. Množství, které je sdružení povinno přijmout, závisí na jeho kapacitě a jeho podrobnosti jsou dohodnuty mezi zúčastněnými stranami s ohledem na jejich příslušné zájmy.

Ustanovení § 3

Dodací podmínky

1. Sdružení se zavazuje, že nedodá zařízení na BMZ v Linkenbachu více než 50 Mg odpadu uvedeného v § 2 za pracovní den (od pondělí do pátku). Strany souhlasí s tím, že roční množství, které sdružení dodá, je 10 000 Mg; za rok 2018 je množství poměrně sníženo na přibližně 4 000 Mg. Po konzultaci sdružení může okres odmítnout odpad, který neodpovídá definici obsažené v § 2 odst. 1.

Tonáž uvedená ve druhé větě [odstavce 1] je předpokládaným množstvím, od něhož se skutečně zpracované množství může odchýlit o 15 % směrem nahoru nebo dolů, aniž to má vliv na odměnu (§ 5 odst. 1).

[...]

Ustanovení § 4

Využívání zařízení na BMZ v Linkenbachu

1. Okres provozuje zařízení na zpracování, využívání a odstraňování v zařízení na BMZ v Linkenbachu v souladu s platnými ustanoveními povolenacích rozhodnutí.

[...]

3. Při zpracování v zařízení na BMZ v Linkenbachu vzniká zbytkový odpad, který je třeba uložit na skládky a představuje 46 % odpadu na vstupu, a tento odpad sdružení převezme v souladu s § 2 odst. 2 druhou větou.

Ustanovení § 5

Odměňování

1. Sdružení vyplácí okresu za zpracování odpadu odměnu, která závisí na množství zpracovaného odpadu, prostřednictvím náhrady nákladů, aniž je zohledněno ziskové rozpětí u provozních nákladů. Podrobnosti jsou upraveny v tabulce odlišného odměňování.

2. Pokud není dosaženo minimální množství 8 500 Mg/ročně, které je sjednáno v § 3 odst. 1, je sružení povinné zaplatit jakožto rozdíl mezi skutečně dodaným množstvím a 8 500 Mg/ročně kompenzací v závislosti na tonáži. Výše této kompenzace je poté určena společnou dohodou mezi stranami, přičemž se zvláště zohlední ustanovení o loajalitě stanovené v § 10 této smlouvy. Při tomto určení se zejména zohlední výdaje, které okres nebyl nucen vynaložit a množství zpracované na účet třetí osoby. Okres nemá žádnou povinnost průzkumu s cílem nalézt odpad pro zpracování, aby bylo vyrovnáno množství chybějícího odpadu. Pokud okres nemůže využít kapacitu, kterou má k dispozici a nemůže snížit náklady zařízení, je povinen zaplatit jakožto kompenzací chybějícího množství odpadu odměnu sjednanou v § 5 odst. 1. V případě překročení maximálního množství odpadu (11 500 Mg/ročně) strany se na základě výše uvedené zásady dohodnou na úpravě odměny za množství překračující 11 500 Mg.

Ustanovení § 6

Doba platnosti smlouvy

1. Poté, co bude tato smlouva schválena [příslušným orgánem], vstoupí v platnost dnem svého zveřejnění, pravděpodobně dne 1. října 2018.

2. Smlouva se uzavírá na dobu deseti let. Může být dvakrát prodloužena společnou dohodou uzavřenou nejméně rok před stanoveným dnem uplynutí doby platnosti pokaždé na dobu dvou let. V opačném případě skončí platnost smlouvy automaticky, aniž je nutná výpověď smlouvy.

[...]

Ustanovení § 8

Síť vzájemné pomoci

Pro případ, že z důvodu dočasného narušení fungování, kontroly zařízení nebo jiných událostí, za které je odpovědný okres, v zařízení na BMZ v Linkenbachu, nebude moci být zpracován zbytkový odpad, okres zavedl síť vzájemné pomoci s provozovateli jiných zařízení. V tomto případě je oprávněn přepravit zbytkový odpad sružení do těchto zařízení sítě vzájemné pomoci a nechat jej tam zpracovat nebo zajistit jeho využití nebo odstranění jiným způsobem. Okres ponese případné dodatečné náklady.

Okres se specificky a případ od případu dohodne se sružením na využití nebo odstranění zbytkového odpadu v těchto zařízeních, přičemž se případně odchýlí od ustanovení § 2 odst. 2 první a druhé věty této smlouvy. Strany se mohou dohodnout na pozastavení vzájemných povinností podle § 7 rovněž v případě, na který se vztahuje § 8 první věta.

§ 9

Prozatímní ukládání odpadu

V případě událostí, na kterou se vztahuje § 8 odst. 1, sružení v rámci vzájemnosti stanovené v této smlouvě a předtím, než využije síť vzájemné pomoci, pokud je to možné, a na své náklady, prozatímně uloží odpad, který má dodat, na pozemku, jenž mu patří. Pokud je překážka odstraněna, strany doženou plnění svých povinností, přičemž náležitě zohlední své možnosti. Povinnost prozatímního ukládání odpadu podléhá výhradě, že pro pozemek sružení bude uděleno povolení podle právní úpravy týkající se ochrany před emisemi.

§ 10

Povinnost loajální spolupráce

Strany se zavazují vždy s plnou důvěrou a loajálně spolupracovat s cílem dosažení cílů sledovaných touto smlouvou a vždy se navzájem informovat o jakémkoli vývoji nebo změně, které mohou ovlivnit plnění této smlouvy.

[...]“

- 10 Poté, co Remondis, soukromá společnost působící v oblasti zpracování odpadu, neúspěšně podala stížnost proti této smlouvě, která byla podle ní protiprávním přímým zadáním veřejné zakázky, podala dne 3. prosince 2018 žalobu k Vergabekammer Rheinland-Pfalz (senát pro veřejné zakázky spolkové země Porýní-Falc, Německo).
- 11 Vergabekammer Rheinland-Pfalz (senát pro veřejné zakázky spolkové země Porýní-Falc, Německo) prohlásil rozhodnutím ze dne 6. března 2019 žalobu za nepřipustnou z důvodu, že smlouva, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, představuje spolupráci mezi dvěma veřejnými zadavateli, na kterou se vztahuje § 108 odst. 6 GWB a čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24, a proti níž jako takové nelze podat žalobu.
- 12 Tento soud zejména uvedl, že sdružení se zavázalo, že ročně dodá okresu 10 000 Mg zbytkového odpadu, aby jej okres zpracoval v zařízení na BMZ v Linkenbachu. Tímto mechanickým a biologickým zpracováním podle tohoto soudu okres dosáhl toho, že část odpadu je využita a jeho objem byl značně snížen. Má za to, že sdružení se ve smlouvě, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, zavázalo, že znovu převezme zbytkový odpad, který má být uložen na skládku a představuje 46 % odpadu na vstupu, a odstraní jej na vlastní odpovědnost. Obě strany sjednaly podle tohoto soudu synalagmatické závazky, čímž zavedly spolupráci ve smyslu § 108 odst. 6 GWB a čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24. Kromě toho uvádí, že podle § 9 této smlouvy se strany dohodly na tom, že v případech, na které se vztahuje § 8 uvedené smlouvy, sdružení, pokud to bude možné a na vlastní náklady, spíše uloží odpad na skládku na pozemku, který mu patří, než využije sítě vzájemné pomoci. Tento soud má za to, že sdružení tedy převzalo povinnost prozatímne uložit odpad v případě neplnění smlouvy přičitatelného okresu, což svědčí o existenci spolupráce ve smyslu uvedených ustanovení.
- 13 Remondis podala proti rozhodnutí Vergabekammer Rheinland-Pfalz (senát pro veřejné zakázky spolkové země Porýní-Falc) odvolání k Oberlandesgericht Koblenz (vrchní zemský soud v Koblenci, Německo). Na podporu tohoto odvolání tvrdí, že se nejedná o spolupráci vycházející z konceptu spolupráce a situace, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, je veřejnou zakázkou, která měla být předmětem zadávacího řízení.
- 14 Předkládající soud úvodem uvádí, že hodnota zakázky, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, jež činí přibližně 1 milion eur, překračuje prahovou hodnotu, od které lze podat odvolání, již je 221 000 eur. Kromě toho má za to, že smlouva, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, má všechny znaky veřejné zakázky. Avšak kdyby podmínky uvedené v čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 a v § 108 odst. 6 GWB byly splněny, na tuto veřejnou zakázku by se nevztahovalo unijní ani vnitrostátní právo týkající se veřejných zakázek.
- 15 Tento soud má však za to, že znění čl. 12 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 neumožňuje určit, zda smlouva, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, „zakládá [...] spolupráci mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli s cílem zajistit, aby veřejné služby, které mají poskytovat, byly poskytovány za účelem dosahování jejich společných cílů“, a tudíž zda se na ni vztahuje unijní právo o veřejných zakázkách. Dále uvádí, že německé soudy vykládají toto ustanovení rozdílně.

- 16 Předkládající soud má v tomto ohledu za to, že skutečnost, že sdružení obdrží minerální odpad stanovený v § 2 smlouvy, o kterou se jedná v původním řízení, na 3 000 Mg ročně, byla čistě teoretická a sloužila jen k tomu, aby zakryla neexistenci spolupráce. Uvádí, že totéž platí pro § 9 této smlouvy vzhledem k slovnímu spojení „pokud je to možné“, obsaženému v tomto ustanovení, a ke skutečnosti, že dosud se sdružení nepokusilo získat nezbytné povolení pro prozatímní ukládání odpadu. Obsah uvedené smlouvy se tudíž podle něj omezuje na povinnost okresu jakožto dodavatele předběžně za odměnu zpracovat zbytkový odpad dodaný sdružením za účelem, aby bylo možné jej uložit na skládku, což je úkolem sdružení.
- 17 Má tedy za to, že i když obě strany smlouvy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, sledují obecný cíl spočívající ve využívání a odstraňování odpadu, sledují v tomto rámci vlastní odlišné zájmy. Sdružení má podle něj plnit úkol, který mu byl svěřen německým zákonem. Má však za to, že jelikož nemá k dispozici zařízení pro biomechanické zpracování, požádal o pomoc okres, který výměnou zvýšil ziskovost svého zařízení.
- 18 Podle předkládajícího soudu nelze z této úvahy vyvodit, že podmínky uvedené v čl. 12 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 nejsou splněny, jelikož bod 33 odůvodnění této směrnice uvádí, že veřejní zadavatelé mají právo „rozhodnout se pro společné poskytování svých veřejných služeb prostřednictvím spolupráce, aniž jsou nuceni využívat určitou konkrétní právní formu“, avšak za podmínky, že „spolupráce vycház(i) z konceptu spolupráce“. Tato spolupráce podle něj nevyžaduje, aby všechny zúčastněné orgány plnily hlavní smluvní závazky, pokud existují závazky přispívat ke společnému plnění dotčené veřejné služby.
- 19 Předkládající soud má za to, že tyto úvahy ponechávají prostor pro výklad a neumožňují určit, zda dva veřejní zadavatelé, kteří jsou pověřeni nakládáním s odpadem, spolupracují ve smyslu čl. 12 odst. 4 písm. a) uvedené směrnice jen z toho důvodu, že se podílejí na plnění konkrétního úkolu využívání a odstraňování odpadu, který má jen jeden z nich, ani to, zda sdružení „přispívá ke společnému plnění“ tohoto úkolu využívání a odstraňování odpadu zaplacením odměny okresu za to, aby okres provedl část jeho úkolu.
- 20 Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že koncept „spolupráce“ vyžaduje, aby přínos každé strany překročil rámec pouhého plnění povinnosti, kterou již má, nebo čistě finanční „příspěvek“. Spolupráce podle něj proto předpokládá, že každá strana poskytne přínos, který by v případě neexistence dohody o spolupráci musel být poskytnut nikoli jí samotnou, nýbrž jednou z dalších stran.
- 21 V tomto kontextu se Oberlandesgericht Koblenz (vrchní zemský soud v Koblenci) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba vykládat čl. 12 odst. 4 písm. a) [směrnice 2014/24] v tom smyslu, že k tomu, aby se jednalo o spolupráci, stačí, aby veřejný zadavatel, který je na svém území odpovědný za využívání a odstraňování odpadu, zcela sám nesplnil úkol využívat a odstraňovat odpad, který byl podle vnitrostátního práva uložen výlučně jemu, a který vyžaduje několik činností, nýbrž pověřil jiného veřejného zadavatele, který je na něm nezávislý a na svém území je rovněž odpovědný za využívání a odstraňování odpadu, aby za odměnu vykonával jednu z nutných činností?“

K předběžné otázce

- 22 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 12 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 musí vykládat v tom smyslu, že se nemůže jednat o spolupráci mezi veřejnými zadavateli tehdy, jestliže veřejný zadavatel, který je na svém území odpovědný za úkol veřejného zájmu, zcela sám neplní tento úkol, který byl podle vnitrostátního práva uložen výlučně jemu, a který vyžaduje několik činností, nýbrž pověřil jiného veřejného zadavatele, který je na něm nezávislý a na svém území je rovněž odpovědný za tento úkol veřejného zájmu, aby za odměnu vykonával jednu z nutných činností.

- 23 Úvodem je třeba uvést, že pojem „spolupráce“ obsažený v čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 není definován v této směrnici.
- 24 Podle ustálené judikatury platí, že jak z požadavků jednotného použití unijního práva, tak ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Evropské unii, přičemž tento výklad je třeba hledat nejen s přihlédnutím k jeho znění, ale rovněž ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. listopadu 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12; ze dne 18. ledna 1984, *Ekro*, 327/82, EU:C:1984:11, bod 11; ze dne 19. září 2000, *Linster*, C-287/98, EU:C:2000:468, bod 43, jakož i ze dne 21. března 2019, *Falck Rettungsdienste a Falck*, C-465/17, EU:C:2019:234, bod 28).
- 25 Z článku 12 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 vyplývá, že smlouva uzavřená výlučně mezi dvěma nebo více veřejnými zadavateli nespadá do působnosti této směrnice, pokud zakládá nebo provádí spolupráci mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli s cílem zajistit, aby veřejné služby, které mají poskytovat, byly poskytovány za účelem dosahování jejich společných cílů.
- 26 Ze samotného znění tohoto ustanovení tak vyplývá, že pojem „spolupráce“ má zásadní význam v právní úpravě vyloučení obsažené v uvedeném ustanovení.
- 27 V tomto ohledu není relevantní, že konečné znění čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 na rozdíl od čl. 11 odst. 4 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek ze dne 20. prosince 2011 [COM(2011) 896 final] již neuvádí požadavek „skutečné spolupráce mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli“.
- 28 Je totiž třeba uvést, že požadavek „skutečné spolupráce“ vyplývá z upřesnění uvedeného v bodě 33 třetím pododstavci odůvodnění směrnice 2014/24, že spolupráce musí „vycházet z konceptu spolupráce“, ledaže by se mělo za to, že úmyslem unijního normotvůrce bylo zavedení právní úpravy spočívající ve spolupráci, která by nebyla skutečná, nebo ledaže by nebyl uznán užitečný účinek horizontální spolupráce mezi veřejnými zadavateli. Tato zdánlivě tautologická formulace musí být vykládána jako formulace, která odkazuje na požadavek účinnosti tak zavedené nebo prováděné spolupráce.
- 29 Z toho vyplývá, že společná účast všech stran dohody o spolupráci je nezbytná k zajištění toho, aby veřejné služby, jejichž poskytování musí zajistit, byly uskutečněny, a tuto podmínku nelze považovat za splněnou tehdy, jestliže jediný přínos některých smluvních stran je omezen na pouhou náhradu takových nákladů, jako jsou náklady uvedené v § 5 smlouvy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení.
- 30 Pokud by ostatně taková náhrada nákladů sama o sobě stačila k tomu, aby se jednalo o „spolupráci“ ve smyslu čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24, nemohl by být stanoven žádný rozdíl mezi takovou „spoluprací“ a „veřejnou zakázkou“, na kterou se nevztahuje výjimka uvedená v tomto ustanovení.
- 31 Tento výklad pojmu „spolupráce“ ve smyslu čl. 12 odst. 4 této směrnice je ostatně potvrzen bodem 31 druhým pododstavcem odůvodnění uvedené směrnice, který uvádí, že okolnost, že obě strany dohody jsou samy veřejnými orgány, sama o sobě nevylučuje použití pravidel o zadávání veřejných zakázek.
- 32 Kromě toho dohoda o spolupráci mezi subjekty ve veřejném sektoru musí být výsledkem snahy o spolupráci mezi stranami této dohody (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. června 2009, *Komise v. Německo*, C-480/06, EU:C:2009:357, bod 38). Zavedení spolupráce mezi subjekty ve veřejném sektoru má totiž dimenzi, jež je neoddelitelně spojena se spoluprací a chybí u zadávacího řízení, na které se vztahují pravidla upravená směrnicí 2014/24.

- 33 Příprava dohody o spolupráci tak předpokládá, že subjekty ve veřejném sektoru, které zamýšlejí uzavřít takovou dohodu, společně vymezí své potřeby a způsoby jejich zajištění. Naproti tomu je v případě zadání běžné veřejné zakázky tato fáze ohodnocování potřeb a jejich vymezování obecně jednostranná. V posledně uvedeném případě se veřejný zadavatel totiž spokojí s tím, že zahájí zadávací řízení, přičemž uvede specifikace, o nichž sám rozhodl.
- 34 Z toho vyplývá, že existence spolupráce mezi subjekty veřejného sektoru spočívá na společné strategii partnerů této spolupráce a vyžaduje, aby veřejní zadavatelé společně vynaložili úsilí k poskytnutí veřejných služeb.
- 35 V projednávaném případě vyplývá z předkládacího rozhodnutí, že v případě dohody uzavřené mezi sdružením a okresem se nejedná o žádnou formu spolupráce mezi těmito smluvními stranami. Předkládající soud totiž uvedl, že k provádění spolupráce mezi smluvními stranami může vést jen ustanovení obsažené v § 2 odst. 3 smlouvy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení. Avšak poté, co smluvní strany tvrdily, že toto ustanovení je prohlášením úmyslu, sdružení výslovně připustilo v řízení před Vergabekammer Rheinland-Pfalz (senát pro veřejné zakázky spolkové země Porýní-Falc), že uvedené ustanovení je bezpředmětné.
- 36 Kromě toho ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, patrně nevyplývá, že uzavření smlouvy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, je výsledkem snahy o spolupráci mezi sdružením a okresem, což však přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 37 Konečně skutečnost, že podle § 2 odst. 2 a § 4 odst. 3 smlouvy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, sdružení musí převzít zbytkový odpad, jenž představuje 46 % odpadu na vstupu, a uložit jej na skládku, ani okolnost, že odměna okresu má podle § 5 odst. 1 této smlouvy výlučně formu náhrady nákladů, aniž je zohledněno ziskové rozpětí u provozních nákladů, nemohou stačit k prokázání existence skutečné spolupráce mezi sdružením a okresem.
- 38 Účelem smlouvy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, je tudíž podle všeho jen získat plnění za úplatu. Za těchto podmínek a s výhradou ověření předkládajícím soudem se na veřejnou zakázku, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, nevztahuje vyloučení upravené v čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24.
- 39 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 12 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 musí vykládat v tom smyslu, že se nemůže jednat o spolupráci mezi veřejnými zadavateli tehdy, jestliže veřejný zadavatel, který je na svém území odpovědný za úkol veřejného zájmu, zcela sám neplní tento úkol, který byl podle vnitrostátního práva uložen výlučně jemu, a který vyžaduje několik činností, nýbrž pověří jiného veřejného zadavatele, který je na něm nezávislý a na svém území je rovněž odpovědný za plnění tohoto úkolu veřejného zájmu, aby za odměnu vykonával jednu z nutných činností.

K nákladům řízení

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

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

Článek 12 odst. 4 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES musí být vykládán v tom smyslu, že se nemůže jednat o spolupráci mezi veřejnými zadavateli tehdy, jestliže veřejný

zadavatel, který je na svém území odpovědný za úkol veřejného zájmu, zcela sám neplní tento úkol, který byl podle vnitrostátního práva uložen výlučně jemu, a který vyžaduje několik činností, nýbrž pověří jiného veřejného zadavatele, který je na něm nezávislý a na svém území je rovněž odpovědný za plnění tohoto úkolu veřejného zájmu, aby za odměnu vykonával jednu z nutných činností.

Podpisy.