

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

18. prosince 2007 *

Ve věci C-220/06,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Audiencia Nacional (Španělsko) ze dne 15. března 2006, došlým Soudnímu dvoru dne 15. května 2006, v řízení

Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia

proti

Administración General del Estado,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann (zpravodaj), předseda senátu, R. Schintgen, A. Borg Barthet, M. Ilešič a E. Levits, soudci,

* Jednací jazyk: španělština.

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. června 2007,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, J. M. Piquerasem Ruízem, abogado,
- za španělskou vládu F. Dízem Morenem, jako zmocněncem,
- za belgickou vládu A. Hubert, jako zmocněnkyní,
- za rakouskou vládu M. Fruhmannem, jako zmocněncem,
- za Komisi Evropských společenství X. Lewisem a K. Simonssonem, jako zmocněnci, ve spolupráci s C. Fernández a I. Moreno-Tapia Rivas, abogadas,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 20. září 2007,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 43 ES a 49 ES ve spojení s článkem 86 ES v souvislosti s liberalizací poštovních služeb a s ohledem na pravidla Společenství v oblasti veřejných zakázek.

- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Profesním sdružením podniků zpracovávajících a doručujících korespondenci, dále jen „Asociación Profesional“) a Administración General del Estado, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (obecnou správou státu, ministerstvem školství, kultury a tělovýchovy, dále jen „Ministerio“) ohledně rozhodnutí Ministerio o zadání veřejné zakázky na poštovní služby, bez jejího vyhlášení, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA (státní poštovní a telegrafní společnosti, dále jen „Correos“), která je ve Španělsku poskytovatelem všeobecných poštovních služeb.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

Směrnice 97/67/ES

- 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (Úř. věst. 1998, L 15, s. 14; Zvl. vyd. 06/03, s. 71) ve svém článku 1 stanoví společná pravidla, pokud jde, mimo jiné, o poskytování všeobecných poštovních služeb v Evropském společenství a kritéria vymezení služeb, které mohou být vyhrazeny poskytovatelům všeobecných služeb.
- 4 Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 97/67 členské státy zajistí, aby uživatelé mohli využívat práva na všeobecnou službu zahrnující trvalé poskytování poštovní služby ve stanovené kvalitě ve všech místech na jejich území za ceny dostupné pro všechny uživatele.
- 5 Podle čl. 3 odst. 4 této směrnice:

„Každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby všeobecné služby obsahovaly přinejmenším:

— výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek do 2 kg,

— výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních balíků do 10 kg,

— služby doporučených a cenných zásilek.“

- 6 Článek 7 téže směrnice, který je zařazen v její kapitole 3 nazvané „Harmonizace služeb, které mohou být vyhrazeny“, ve svých odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. V míře nutné pro zajištění zachování všeobecných služeb jsou službami, které mohou být jednotlivými členskými státy vyhrazeny poskytovateli nebo poskytovatelům všeobecných služeb, výběr, třídění, přeprava a dodání vnitrostátních listovních zásilek, ať s urychleným dodáním, či nikoli, jejichž cena je nižší než pětinasobek veřejné sazby za listovní zásilku prvního hmotnostního stupně nejrychlejší standardní kategorie, pokud taková kategorie existuje, váží-li méně než 350 g. [...]

2. V míře nutné pro zajištění zachování všeobecných služeb mohou být přeshraniční zásilky a adresné reklamní zásilky i nadále vyhrazeny v rámci cenových a hmotnostních limitů stanovených v odstavci 1.“

Směrnice 92/50/EHS

- 7 Podle čl. 1 písm. a) směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 322), ve znění směrnice Komise 2001/78/ES ze dne 13. září 2001 (Úř. věst. L 285, s. 1; Zvl. vyd. 06/04, s. 94, dále jen „směrnice 92/50“), se „veřejnými zakázkami na služby“ rozumí zakázky sjednané písemně úplatnou smlouvou mezi poskytovatelem služeb a zadavatelem, s výjimkou zakázek vyjmenovaných v tomtéž ustanovení pod body i) až ix).
- 8 Podle čl. 1 písm. b) směrnice 92/50 jsou „zadavateli“ „stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či veřejnoprávními subjekty“. Podle písmene c) téhož ustanovení je „poskytovatelem služeb“ „jakákoliv fyzická či právnická osoba, včetně veřejnoprávního subjektu, která nabízí služby“.
- 9 Článek 3 odst. 2 této směrnice stanoví zadavatelům povinnost zajistit, aby nedocházelo k diskriminaci jednotlivých poskytovatelů služeb.
- 10 Článek 6 směrnice 92/50 zní:

„Tato směrnice se nevztahuje na veřejné zakázky na služby zadané subjektu, který je sám zadavatelem ve smyslu čl. 1 písm. b), na základě výlučného práva, které mu náleží podle právních nebo správních předpisů, které jsou v souladu se Smlouvou [o ES].“

11 Článek 7 odst. 1 písm. a) druhá odrážka bod ii) směrnice 92/50 ve spojení s kategorií 4 přílohy I A této směrnice stanoví, že směrnice se vztahuje na veřejné zakázky na služby, jejichž předmětem je přeprava zásilek pozemní cestou a letecky, zadaných zadavateli uvedenými v čl. 1 písm. b) téže směrnice, kteří nejsou uvedeni v příloze I směrnice Rady 93/36/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky (Úř. věst. L 199, s. 1; Zvl. vyd. 06/02, s. 110), pokud odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty není menší než stejná hodnota vyjádřená v eurech odpovídající 200 000 ZPČ (zvláštních práv čerpání).

12 Článek 7 odst. 5 směrnice 92/50 stanoví:

„V případě zakázek, které neuvádějí celkovou cenu, je základem pro výpočet hodnoty zakázky:

- v případě zakázek na dobu určitou uzavřených na 48 měsíců nebo méně, odhadovaná celková hodnota na dobu trvání zakázky,
- v případě zakázek na dobu neurčitou nebo v případech, kdy je doba zakázky na dobu určitou delší než 48 měsíců, měsíční splátka vynásobená 48.“

13 Podle článku 8 směrnice 92/50 zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v její příloze I A, jsou zadávány v souladu s ustanoveními hlav III až VI této směrnice, což zejména znamená, že mají být podrobeny vyhlášení veřejné zakázky a vhodným způsobem zveřejněny.

Vnitrostátní právní úprava

- ¹⁴ Podle zákona č. 24/1998 o všeobecných poštovních službách a liberalizaci poštovních služeb (Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales) ze dne 13. července 1998, který provádí směrnici 97/67 do španělského vnitrostátního práva, se poštovní služby považují za služby obecného zájmu poskytované v režimu volné hospodářské soutěže. Pouze všeobecné poštovní služby se považují za veřejnou službu, resp. podléhají povinnostem veřejné služby. Článek 18 tohoto zákona vyhrazuje provozovateli, který je pověřen poskytováním všeobecných poštovních služeb, některé služby výlučně.
- ¹⁵ Poskytovatel všeobecné poštovní služby ve Španělsku, tedy Correos, je akciová společnost se stoprocentní účastí státu.
- ¹⁶ Podle článku 11 zákona o veřejných zakázkách (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), jehož úplné znění bylo schváleno královským nařízením s mocí zákona č. 2/2000 (Real Decreto Legislativo 2/2000 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) ze dne 16. června 2000 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), orgány veřejné správy při zadávání veřejných zakázek povinny dodržovat zásady rovnosti a zákazu diskriminace a, pokud tento zákon nestanoví jinak, i zásady veřejnosti a hospodářské soutěže.
- ¹⁷ Z článku 206 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách plyne, že zadávání zakázek na poskytování poštovních služeb ze smluvního hlediska v zásadě spadá pod veřejné zakázky upravené tímto zákonem.

- 18 Podle čl. 3 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách jsou však z působnosti tohoto zákona vyloučeny dohody o spolupráci, které podle příslušných zvláštních předpisů uzavírá správní orgán s fyzickou či právnickou osobou soukromého práva, pokud se předmět takových dohod netýká veřejných zakázek upravených tímto zákonem nebo správními předpisy.
- 19 Podle analýzy právního rámce sporu, který byl překládajícímu soudu předložen, provedené tímž soudem, se zdá, že taková dohoda o spolupráci je právním úkonem, který nepodléhá právní úpravě zadávání veřejných zakázek, a z toho důvodu se na ni nevztahuje zásada konkurenceschopnosti, zásada veřejnosti ani zásada volné hospodářské soutěže, které jsou pro oblast veřejných zakázek příznačné.
- 20 Článek 58 zákona č. 14/2000 o daňových, správních a sociálních opatřeních (Ley 14/2000 de medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social) ze dne 29. prosince 2000 (dále jen „zákon č. 14/2000“) stanoví, že orgány veřejné správy mohou uzavírat s Correos dohody o spolupráci, jako jsou dohody uvedené v článku 3 zákona o veřejných zakázkách, s cílem zajistit poskytování služeb spadajících do předmětu podnikání této společnosti.
- 21 Podle zjištění překládajícího soudu není vzhledem k předmětu podnikání Correos, jak je vymezen v článku 58 zákona č. 14/2000, možnost uzavírat takové dohody o spolupráci omezena toliko na neliberalizované či vyhrazené poštovní služby, ale zahrnuje i řízení a provozování jakýchkoliv poštovních služeb. Tato možnost tedy jednak není omezena pouze na všeobecné poštovní služby, a jednak v jejich rámci nečiní rozdíl mezi službami vyhrazenými a nevyhrazenými.

- 22 Krom toho předkládající soud uvádí, že Correos má podle článku 58 zákona č. 14/2000 povinnost poskytovat některé služby. Mezi její úkoly totiž patří povinné převzetí služeb souvisejících s předmětem jejího podnikání, kterými ji mohou orgány veřejné správy pověřit. Smluvní volnost tak na straně jednoho z účastníků chybí.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 23 Dne 6. června 2002, na závěr vyjednávacího řízení vedeného bez předchozího zveřejnění vyhlášení veřejné zakázky, podepsalo Ministerio s Correos dohodu o spolupráci k zajištění poskytování poštovních a telegrafních služeb (Convenio de colaboración para la prestación de servicios postales y telegráficos, dále jen „dohoda o spolupráci“).

- 24 Tato dohoda o spolupráci stanoví, že Correos bude pro Ministerio zajišťovat poštovní a telegrafní služby ve vztahu k následujícím předmětům:

- dopisy (obyčejné, doporučené a spěšné), místní, meziměstské a mezinárodní, bez hmotnostních a objemových limitů;
- balíky (poštovní, modré a mezinárodní), bez hmotnostních a objemových limitů;
- tuzemské expresní poštovní zásilky a mezinárodní EMS („Express Mail Service“), bez hmotnostních a objemových limitů; a

— doručování knih, knihovnických zásilek, časopisů a úředního věstníku ministerstva ve vnitrostátním (místním a meziměstském) a mezinárodním měřítku (pozemní cestou a letecky), bez hmotnostních a objemových limitů.

25 Finanční protihodnota za poskytování uvedených služeb není stanovena, neboť závisí na uskutečněném obrátu. Podle odhadu, o němž nebylo před předkládajícím soudem sporu, roční částka této protihodnoty převyšuje 12 020,42 eur.

26 Dohoda o spolupráci byla uzavřena na dobu neurčitou a v den vydání usnesení o předložení předběžné otázky byla stále v platnosti.

27 Asociación Profesional podala k Ministerio opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí, jímž bylo dohodou o spolupráci zadáno poskytování liberalizovaných poštovních služeb bez vyhlášení veřejné zakázky.

28 Rozhodnutím ze dne 20. března 2003 Ministerio tento opravný prostředek zamítlo z důvodu, že postup při zadávání poštovních služeb je založen na dohodě o spolupráci, která nepodléhá právní úpravě zadávání veřejných zakázek, potažmo ani zásadám veřejnosti a volné hospodářské soutěže.

29 V tomto ohledu má Ministerio za to, že s Correos neuzavřelo žádnou smlouvu, ale že Correos své služby poskytuje na základě dohody o spolupráci uzavřené podle čl. 3 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách a čl. 58 odst. 2 pátého pododstavce zákona č. 14/2000.

30 Proti uvedenému zamítavému rozhodnutí Ministerio podala Asociación Profesional dne 20. března 2003 žalobu k Audiencia Nacional.

31 Posledně jmenovaný soud má za to, že vyřešení sporu, který mu byl předložen, závisí na výkladu práva Společenství. Soudní dvůr by totiž mohl konstatovat, že používání dohod o spolupráci je v rozporu se zásadou veřejnosti a se zásadou volné hospodářské soutěže, které se vztahují na zadávání veřejných zakázek, pokud by dospěl k názoru, že takové dohody lze použít pouze v oblasti poštovních služeb zákonem vyhrazených poskytovateli všeobecné služby, anebo že takové dohody jsou v rozporu s uvedenými zásadami, a to i v této oblasti. V případě takového zjištění by bylo nutné považovat dohody o spolupráci, jako je dohoda napadená v projednávané věci, za protiprávní a jejich obsah za neplatný v celém rozsahu, případně jen v rozsahu, v němž je překročen rámec poštovních služeb, u nichž by podle Soudního dvora bylo použití dohody přípustné.

32 Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Mají být články 43 [ES] a 49 [...] ES ve spojení s článkem 86 [ES] při svém použití v rámci liberalizace poštovních služeb stanovené směrnicemi [97/67] a 2002/39/ES a v rámci zásad, jimiž se řídí zadávání veřejných zakázek a které jsou stanoveny směrnicemi *ad hoc*, vykládány v tom smyslu, že nepřipouštějí dohodu, jejíž předmět zahrnuje poskytování poštovních služeb jak vyhrazených, tak nevyhrazených, a tedy liberalizovaných, uzavřenou mezi společností se stoprocentní účastí státu, která je nadto provozovatelem pověřeným poskytováním všeobecných poštovních služeb, a orgánem státní správy?“

K předběžné otázce

- 33 Na úvod je třeba poznamenat, že přestože předkládající soud ve své otázce zmiňuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství (Úř. věst. L 176, s. 21; Zvl. vyd. 06/04, s. 316), tuto směrnici nelze na spor v původním řízení použít. Podle čl. 2 odst. 1 této směrnice totiž lhůta poskytnutá členským státům k zajištění jejího provedení do jejich vnitrostátních právních řádů uplynula teprve dne 31. prosince 2002.

K přípustnosti

- 34 Španělská vláda má za to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná, jelikož ve skutečnosti je Soudní dvůr žádán o posouzení souladu dohody o spolupráci se směrnicemi o zadávání veřejných zakázek a o liberalizaci poštovních služeb, což však spadá do pravomoci vnitrostátních soudů.
- 35 Zde je třeba hned úvodem konstatovat, že ani z textu položené otázky, ani z odůvodnění, které je její nezbytnou oporou, jak jsou uvedeny v předkládacím usnesení, neplyne, že by předkládající soud vyzýval Soudní dvůr, aby sám rozhodl o tom, zda dohoda o spolupráci je v souladu s právem Společenství.
- 36 Krom toho je nutné připomenout, že i když Soudní dvůr není v rámci článku 234 ES příslušný k tomu, aby použil pravidla práva Společenství na určitý případ nebo

posoudil slučitelnost ustanovení vnitrostátního práva s těmito pravidly, může vnitrostátnímu soudu poskytnout veškerý výklad práva Společenství, který pro něj může být užitečný při posuzování účinků ustanovení tohoto práva (viz rozsudek ze dne 9. července 2002, *Flightline*, C-181/00, *Recueil*, s. I-6139, bod 20).

- 37 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce musí být tudíž považována za přípustnou.

K věci samé

- 38 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda právo Společenství musí být vykládáno v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která umožňuje orgánům veřejné správy svěřit bez uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek poskytování vyhrazených i nevyhrazených poštovních služeb akciové společnosti se stoprocentní účastí státu, která je v tomto státě poskytovatelem všeobecných poštovních služeb.

Vyhrazené poštovní služby ve smyslu směrnice 97/67

- 39 Úvodem je třeba připomenout, že článek 7 směrnice 97/67 umožňuje členským státům vyhradit určité poštovní služby poskytovateli nebo poskytovatelům všeobecných poštovních služeb, je-li to nutné pro zajištění zachování těchto služeb. Znamená to, že pokud jsou poštovní služby v souladu s uvedenou směrnicí vyhrazeny jedinému poskytovateli všeobecných služeb, jsou tyto služby nevyhnutelně vyňaty z hospodářské soutěže a žádný jiný poskytovatel není oprávněn takové služby nabízet.

- 40 Je tedy třeba konstatovat, že pokud jde o tyto vyhrazené služby, nelze použít pravidla Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek, jejichž hlavním cílem je volný pohyb zboží a služeb, jakož i otevření nenarušené hospodářské soutěži ve všech členských státech (rozsudky ze dne 11. ledna 2005, Stadt Halle a RPL Lochau, C-26/03, Sb. rozh. s. I-1, bod 44, a ze dne 11. května 2006, Carbotermo a Consorzio Alisei, C-340/04, Sb. rozh. s. I-4137, bod 58).
- 41 Na položenou otázku je proto třeba odpovědět tak, že právo Společenství musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která umožňuje orgánům veřejné správy svěřit bez uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek poskytování poštovních služeb vyhrazených v souladu se směrnicí 97/67 akciové společnosti se stoprocentní účastí státu, která je v tomto státě poskytovatelem všeobecných poštovních služeb.

Nevyhrazené poštovní služby ve smyslu směrnice 97/67

- 42 Otázku, zda je při uzavření dohody o spolupráci, jako je dohoda dotčená v původním řízení, potřebné dodržovat pravidla v oblasti veřejných zakázek, je tudíž třeba přezkoumat pouze z hlediska nevyhrazených poštovních služeb ve smyslu směrnice 97/67.

— Směrnice 92/50

- 43 Zprv je třeba zjistit, zda taková dohoda, jako je dohoda dotčená v původním řízení, spadala do působnosti směrnice použitelné v oblasti veřejných zakázek na poštovní služby v době skutkových okolností sporu, který byl předložen překládajícímu soudu, tedy směrnice 92/50.

- 44 Podle uvedené směrnice je při zadávání veřejných zakázek, které se jí řídí, nutné dodržovat určité procesní požadavky a požadavky zveřejnění.
- 45 Z vlastního textu čl. 1 písm. a) směrnice 92/50 plyne, že veřejná zakázka na služby předpokládá úplatnou smlouvu sjednanou písemně mezi poskytovatelem služeb a zadavatelem ve smyslu téhož čl. 1 písm. b).
- 46 Jak zdůraznil generální advokát v bodě 63 svého stanoviska, Ministerio je třeba považovat za zadavatele a Correos za poskytovatele služeb ve smyslu ustanovení uvedených v předešlém bodě. Dále není sporu o tom, že dohoda o spolupráci byla uzavřena písemně a za úplatu.
- 47 Protože však předkládající soud neuvedl více, než že roční částka za služby poskytnuté podle uvedené dohody převyšuje 12 020,42 eur, nabízí se otázka, zda tato hodnota dosahuje prahové hodnoty 200 000 ZPČ, stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a) druhé odrážce bodě ii) směrnice 92/50, která v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení odpovídala částce 249 681 eur.
- 48 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda s přihlédnutím k vnitrostátním předpisům provádějícím čl. 7 odst. 5 druhou odrážku směrnice 92/50 bylo prahové hodnoty 249 681 eur dosaženo.
- 49 Za předpokladu, že uvedené prahové hodnoty dosaženo bylo, vyvstává otázka, zda dohoda o spolupráci je skutečně smlouvou ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice 92/50. Španělská vláda se totiž domnívá, že tato dohoda nemá povahu smlouvy, nýbrž

nástroje, neboť Correos nemá možnost odmítnout uzavření takové dohody a musí ji povinně přijmout.

- 50 V této souvislosti je vhodné připomenout, že definice veřejné zakázky na služby spadá do oblasti práva Společenství, takže kvalifikace dohody o spolupráci podle španělského práva není relevantní při rozhodování, zda spadá do působnosti směrnice 92/50 (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 20. října 2005, Komise v. Francie, C-264/03, Sb. rozh. s. I-8831, bod 36, a ze dne 18. července 2007, Komise v. Itálie, C-382/05, Sb. rozh. s. I-6657, bod 30).
- 51 Soudní dvůr sice rozhodl v bodě 54 svého rozsudku ze dne 19. dubna 2007, Asemfo (C-295/05, Sb. rozh. s. I-2999), že podmínka použitelnosti směrnic v oblasti zadávání veřejných zakázek, která se týká existence smlouvy, není splněna, pokud státní společnost dotčená ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, nemá žádnou volbu ani ohledně toho, zda se bude řídit příkazem dotčených příslušných orgánů, ani ohledně tarifu použitelného na její plnění, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 52 Tuto argumentaci je však třeba vnímat v jejím specifickém kontextu. Předchází jí totiž konstatování, že podle španělské právní úpravy je zmiňovaný státní podnik vlastním nástrojem a technickou službou obecné státní správy a správy každé z dotčených autonomních oblastí, přičemž Soudní dvůr rozhodl již dříve, v kontextu odlišném od kontextu věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Asemfo, že dotčená společnost je jakožto nástroj a technická služba španělské správy povinna provádět výlučně práce, které jí svěřuje obecná státní správa, autonomní oblasti a veřejnoprávní subjekty, které na nich závisí (výše uvedený rozsudek Asemfo, body 49 a 53).

- 53 Poslání Correos jakožto poskytovatele všeobecných poštovních služeb je však zcela odlišné a nese s sebou zejména to, že jeho klientelu tvoří všichni, kdo mají zájem na využívání všeobecných poštovních služeb. Pouhá skutečnost, že tato společnost nemá žádnou volbu ani ohledně toho, zda se bude řídit příkazem Ministerio, ani ohledně tarifu použitelného na její plnění, nemůže automaticky znamenat, že mezi oběma subjekty nedošlo k uzavření smlouvy.
- 54 Tato situace totiž není nevyhnutelně odlišná od situace, která nastane, když soukromý klient projeví zájem o využití služeb Correos, které spadají pod všeobecné poštovní služby, jelikož samotné poslání poskytovatele této služby jej v takovém případě zavazuje požadovanou službu poskytnout, a to za ceny, které mohou být stanoveny pevně, každopádně však za ceny průhledné a nediskriminační. Není přitom pochyb, že takový vztah je třeba kvalifikovat jako smluvní. Pouze v případě, že by dohoda mezi Correos a Ministerio byla ve skutečnosti jednostranným správním aktem, který by stanovil povinnosti pouze pro Correos a který by se značně odchyloval od obvyklých podmínek obchodní nabídky této společnosti, což však musí ověřit předkládající soud, by byl namísto závěr, že zde nejde o smlouvu a že směrnici 92/50 nelze použít.
- 55 V rámci tohoto ověřování bude muset předkládající soud především zjistit, zda Correos může s Ministerio vyjednávat o konkrétním obsahu služeb, které má poskytovat, a o cenách za ně a zda tato společnost má, pokud jde o nevyhrazené služby, možnost zprostit se svých závazků vyplývajících z dohody o spolupráci při dodržení výpovědní doby, kterou tato dohoda stanoví.
- 56 Ostatní argumenty, které španělská vláda vznesla na podporu svého tvrzení, že taková dohoda o spolupráci, jako je dohoda dotčená v původním řízení, nepodléhá pravidlům v oblasti veřejných zakázek, je rovněž třeba odmítnout.

- 57 Španělská vláda mimo jiné tvrdí, že dohoda o spolupráci se v žádném případě nemůže řídit pravidly upravujícími veřejné zakázky, jelikož jsou splněna kritéria „*in house*“ stanovená judikaturou Soudního dvora.
- 58 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora není výzva k účasti na zakázce podle směrnic o zadávání veřejných zakázek povinná, i když je druhá smluvní strana entitou právně odlišnou od zadavatele, jestliže jsou splněny dvě podmínky. Jednak veřejný orgán, který je zadavatelem, musí nad dotčenou entitou vykonávat kontrolu obdobnou kontrole, kterou vykonává nad vlastními organizačními složkami, a jednak tato entita musí uskutečňovat většinu své činnosti s veřejným orgánem nebo orgány, které ji vlastní (viz rozsudky ze dne 18. listopadu 1999, Teckal, C-107/98, Recueil, s. I-8121, bod 50; výše uvedený Stadt Halle a RPL Lochau, bod 49; výše uvedený Carbotermo a Consorzio Alisei, bod 33, a výše uvedený Asemfo, bod 55).
- 59 Aniž by bylo nutné se hlouběji zabývat otázkou, zda je splněna první ze dvou podmínek uvedených v předchozím bodě, postačí konstatovat, že ve věci v původním řízení není splněna druhá podmínka. Je totiž nesporné, že většinu činnosti Correos, jakožto poskytovatele všeobecných poštovních služeb ve Španělsku, tvoří spolupráce s Ministerio či s kterýmkoli dalším orgánem veřejné správy, nýbrž poskytování poštovních služeb neurčitému počtu klientů těchto poštovních služeb.
- 60 Španělská vláda však namítá, že vztahy mezi orgánem veřejné správy a společností, která je držitelem výlučného práva, jsou ze své podstaty vztahy exkluzivity, které jsou více než „většina činnosti“. Correos je přitom držitelkou výlučného práva proto, že podle článku 58 zákona č. 14/2000 je povinna poskytovat orgánům veřejné správy služby spadající do předmětu jejího podnikání, a to služby vyhrazené i nevyhrazené.

- 61 V této souvislosti je třeba konstatovat, že i kdyby bylo možné uvedenou povinnost skutečně kvalifikovat jako výlučné právo, což musí posoudit předkládající soud, takové právo nemůže v rámci analýzy, kterou je třeba provést z pohledu dvou podmínek uvedených v bodě 58 tohoto rozsudku, dostát požadavku, podle nějž poskytovatel dotčené služby musí uskutečňovat většinu své činnosti s veřejným orgánem nebo orgány, které jej vlastní.
- 62 Cílem posledně uvedeného požadavku je totiž především zajistit, aby směrnice 92/50 zůstala použitelná v případě, kdy podnik kontrolovaný jedním nebo více orgány působí na trhu, a může tedy soutěžit s jinými podniky (obdobně viz výše uvedený rozsudek Carbotermo a Consorzio Alisei, bod 60). Není přitom pochyb, že Correos působí na španělském poštovním trhu a že soutěží, s výjimkou vyhrazených služeb ve smyslu směrnice 97/67, s jinými poštovními podniky, jejichž počet se podle vyjádření španělské vlády pohybuje kolem 2000.
- 63 Je proto třeba učinit závěr, že taková dohoda o spolupráci, jako je dohoda dotčená v původním řízení, nesplňuje podmínky uvedené v bodě 58 tohoto rozsudku, a nemůže být tedy vyňata z tohoto důvodu z působnosti směrnice 92/50.
- 64 Nepoužití směrnice 92/50 ovšem může odůvodnit existence výlučného práva, jelikož tato směrnice se podle svého článku 6 „nevztahuje na veřejné zakázky na služby zadané subjektu, který je sám zadavatelem ve smyslu čl. 1 písm. b), na základě výlučného práva, které mu náleží podle právních nebo správních předpisů, které jsou v souladu se Smlouvou“.
- 65 Aniž by přitom bylo třeba zkoumat, zda Correos splňuje první ze tří podmínek stanovených v článku 6, která se vztahuje k postavení této společnosti jakožto

zadavatele, a za předpokladu, že Correos náleží na základě článku 58 zákona č. 14/2000 výlučné právo poskytovat orgánům veřejné správy poštovní služby spadající do předmětu jejího podnikání, postačí konstatovat, že rozhodně není splněna třetí z uvedených podmínek, podle níž předpisy přiznávající výlučné právo musí být v souladu se Smlouvou.

⁶⁶ Uvedené vnitrostátní ustanovení je totiž, za předpokladu, že poskytuje národnímu poskytovateli všeobecných poštovních služeb výlučné právo poskytovat orgánům veřejné správy nevyhrazené poštovní služby podle článku 7 směrnice 97/67, na něž se omezuje tato část analýzy, v rozporu s účelem dané směrnice.

⁶⁷ Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že členské státy nemají možnost podle libosti rozšiřovat služby vyhrazené poskytovatelům všeobecných poštovních služeb podle článku 7 směrnice 97/67, neboť takové rozšiřování by bylo v rozporu s jejím účelem, kterým je podle osmého bodu jejího odůvodnění postupná a řízená liberalizace v poštovním odvětví (rozsudek ze dne 11. března 2004, Asempre a Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, C-240/02, Recueil, s. I-2461, bod 24).

⁶⁸ Toto konstatování se vztahuje nejen na horizontální vyhrazení, tedy pro vyhrazení určité poštovní služby jako takové, ale s cílem zajistit článku 7 směrnice 97/67 užitečný účinek platí i pro vertikální vyhrazení takové služby, které se týká, stejně jako ve věci v původním řízení, výlučného poskytování poštovních služeb některým klientům. Jak podotýká Komise Evropských společenství, použití španělské právní úpravy dotčené v původním řízení by totiž znamenalo, že v praxi by potenciálně veškeré poštovní služby vyžádané španělským veřejnoprávním subjektem mohly být poskytovány Correos s vyloučením všech ostatních poskytovatelů poštovních služeb, což by bylo ve zcela zjevném rozporu s účelem dané směrnice.

⁶⁹ Na položenou otázku je proto třeba odpovědět tak, že směrnice 92/50 musí být vykládána v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která umožňuje orgánům veřejné správy svěřit bez uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek poskytování nevyhrazených poštovních služeb ve smyslu směrnice 97/67 akciové společnosti se stoprocentní účastí státu, která je v tomto státě poskytovatelem všeobecných poštovních služeb, jestliže dohody, jež podléhají uvedené právní úpravě,

— dosáhnou relevantní prahové hodnoty stanovené v čl. 7 odst. 1 směrnice 92/50, a zároveň

— jsou smlouvami ve smyslu jejího čl. 1 písm. a), sjednanými písemně a za úplatu,

což musí ověřit předkládající soud.

— Požadavky v oblasti zadávání veřejných zakázek vyplývající ze Smlouvy

⁷⁰ Jestliže se vnitrostátní úprava dotčená v původním řízení uplatní na dohody, které nedosáhnou relevantní prahové hodnoty stanovené v čl. 7 odst. 1 směrnice 92/50, je třeba zadruhé prověřit, zda taková právní úprava splňuje požadavky v oblasti zadávání veřejných zakázek, které vyplývají ze Smlouvy.

- 71 I když jsou totiž určité smlouvy vyloučeny z působnosti směrnic Společenství v oblasti veřejných zakázek, zadavatelé, kteří je uzavírají, jsou nicméně povinni dodržovat základní pravidla Smlouvy a zásadu zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti obzvláště (výše uvedený rozsudek ze dne 20. října 2005, Komise v. Francie, bod 32, a citovaná judikatura).
- 72 Tak je tomu mimo jiné v případě veřejných zakázek na služby, jejichž hodnota nedosahuje prahové hodnoty stanovené směrnicí 92/50. Pouhá skutečnost, že zákonodárce Společenství měl za to, že zvláštní a přísné postupy stanovené směrnicemi o veřejných zakázkách nejsou vhodné, pokud se jedná o veřejné zakázky nízké hodnoty, neznamená, že tyto veřejné zakázky jsou vyloučeny z působnosti práva Společenství (usnesení ze dne 3. prosince 2001, Vestergaard, C-59/00, Recueil, s. I-9505, bod 19, a výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, bod 33).
- 73 Ustanoveními Smlouvy specificky použitelnými na veřejné zakázky na služby, jejichž hodnota nedosahuje prahové hodnoty stanovené směrnicí 92/50, jsou zejména články 43 ES a 49 ES.
- 74 Vedle zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti se na takové veřejné zakázky použije rovněž zásada rovného zacházení s uchazeči, a to i v případě neexistence diskriminace na základě státní příslušnosti (obdobně viz rozsudky ze dne 13. října 2005, Parking Brixen, C-458/03, Sb. rozh. s. I-8585, bod 48, a ze dne 6. dubna 2006, ANAV, C-410/04, Sb. rozh. s. I-3303, bod 20).
- 75 Zásada rovného zacházení a zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti s sebou nesou zejména povinnost transparentnosti, která umožňuje

veřejnému orgánu, který je zadavatelem, aby se ujistil, že uvedené zásady jsou dodrženy. Tato povinnost transparentnosti, která náleží uvedenému orgánu, spočívá v zajištění, ve prospěch každého potenciálního uchazeče, odpovídajícího stupně zveřejnění umožňujícího otevření veřejné zakázky na služby konkurenci, jakož i kontrolu nestrannosti zadávacího řízení (obdobně viz výše uvedené rozsudky *Parking Brixen*, bod 49, a *ANAV*, bod 21).

⁷⁶ Úplná neexistence hospodářské soutěže v případě zadávání veřejné zakázky na služby, o jakou jde v původním řízení, není v zásadě v souladu s požadavky článků 43 ES a 49 ES ani se zásadou rovného zacházení, zásadou zákazu diskriminace a zásadou transparentnosti (obdobně viz výše uvedené rozsudky *Parking Brixen*, bod 50, a *ANAV*, bod 22).

⁷⁷ Mimoto z čl. 86 odst. 1 ES vyplývá, že členské státy nesmí ponechat v platnosti vnitrostátní právní úpravu, která umožňuje zadání veřejné zakázky na služby bez zajištění hospodářské soutěže, pokud takové zadání porušuje články 43 ES nebo 49 ES nebo zásadu rovného zacházení, zásadu zákazu diskriminace a zásadu transparentnosti (obdobně viz výše uvedené rozsudky *Parking Brixen*, bod 52, a *ANAV*, bod 23).

⁷⁸ Ze spojení odstavců 1 a 2 článku 86 ES přitom vyplývá, že čl. 86 odst. 2 ES se lze dovolávat za účelem odůvodnění udělení výlučných práv členským státem podniku pověřenému službami obecného hospodářského zájmu v rozporu s ustanoveními Smlouvy v rozsahu, v němž plnění zvláštních úkolů, které byly podniku svěřeny, nemůže být zajištěno jinak než udělením takových práv, a pokud není rozvoj obchodu dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Společenství (rozsudek ze dne 17. května 2001, *TNT Traco*, C-340/99, Recueil, s. I-4109, bod 52).

- 79 Je rovněž třeba konstatovat, že takový podnik, jako je Correos, který je podle předpisů členského státu pověřen zajišťováním všeobecných poštovních služeb, je podnikem, který je pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 86 odst. 2 ES (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek TNT Traco, bod 53).
- 80 I kdyby však bylo možné považovat povinnost uloženou Correos článkem 58 zákona č. 14/2000, tedy povinnost poskytovat orgánům veřejné správy služby spadající do předmětu jejího podnikání, za její výlučné právo, je třeba konstatovat, že čl. 86 odst. 2 ES se nelze dovolávat za účelem odůvodnění takové vnitrostátní úpravy, jako je úprava dotčená v původním řízení, jestliže se tato vztahuje na nevyhrazené poštovní služby ve smyslu směrnice 97/67.
- 81 Jak totiž zdůraznil generální advokát v bodě 99 svého stanoviska, směrnice 97/67 provádí čl. 86 odst. 2 ES, pokud jde o možnost vyhradit některé poštovní služby poskytovateli všeobecných poštovních služeb. Jak však bylo zdůrazněno v bodě 67 tohoto rozsudku, Soudní dvůr již dříve rozhodl, že členské státy nemají možnost podle libosti rozšiřovat služby vyhrazené poskytovatelům všeobecných poštovních služeb podle článku 7 směrnice 97/67, neboť takové rozšiřování by bylo v rozporu s účelem této směrnice, kterým je postupná a řízená liberalizace v poštovním odvětví.
- 82 V této souvislosti je třeba připomenout, že v rámci směrnice 97/67 se zohledňuje i to, zda k tomu, aby všeobecné poštovní služby mohly být poskytovány za hospodářsky přijatelných podmínek, je vůbec potřebné vyhrazovat některé poštovní služby poskytovateli těchto všeobecných poštovních služeb (rozsudek ze dne 15. listopadu 2007, *International Mail Spain*, C-162/06, Sb. rozh. s. I-9911, bod 50).

- 83 Pokud tedy jde o nevyhrazené poštovní služby ve smyslu směrnice 97/67, které jediné jsou předmětem této analýzy, nemůže čl. 86 odst. 2 ES sloužit jako základ pro odůvodnění výlučného práva poskytovatele všeobecných poštovních služeb k poskytování takové služby orgánům veřejné správy.
- 84 Španělská vláda však namítá, že dohoda o spolupráci se nemůže řídit pravidly v oblasti zadávání veřejných zakázek, protože má povahu nástroje, a nikoli smlouvy. Correos totiž nemá možnost odmítnout uzavření takové dohody o spolupráci, jako je dohoda dotčená v původním řízení, ale musí ji povinně přijmout.
- 85 V tomto ohledu je třeba konstatovat, jak bylo již uvedeno v bodě 54 tohoto rozsudku, že pouze v případě, že by dohoda o spolupráci byla ve skutečnosti jednostranným správním aktem, který by stanovil povinnosti pouze pro Correos a který by se značně odchyloval od obvyklých podmínek obchodní nabídky této společnosti, což však musí ověřit předkládající soud, by byl namísto závěr, že taková dohoda nepodléhá pravidlům Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek.
- 86 Pokud jde o tvrzení španělské vlády, podle něž se dohoda o spolupráci nemůže řídit pravidly upravujícími veřejné zakázky, jelikož se jedná o případ „*in house*“, je třeba připustit, že v oblasti veřejných zakázek na služby je použití pravidel uvedených v článcích 12 ES, 43 ES a 49 ES, jakož i obecných zásad, jejichž jsou zvláštním vyjádřením, vyloučeno, pokud je kontrola vykonávána veřejným orgánem, který je zadavatelem, nad subjektem, jemuž byla zakázka zadána, obdobná kontrole, kterou tento orgán vykonává nad vlastními organizačními složkami, a zároveň pokud tento subjekt vykonává většinu své činnosti s orgánem, který jej vlastní (obdobně viz výše uvedené rozsudky *Parking Brixen*, bod 62, a *ANAV*, bod 24).

87 Jak však bylo konstatováno v bodě 63 tohoto rozsudku, dohoda o spolupráci, jako je dohoda dotčená v původním řízení, nesplňuje druhou z podmínek uvedených v předchozím bodě, a nemůže být tedy vyňata z tohoto důvodu z působnosti pravidel uvedených v člancích 12 ES, 43 ES a 49 ES ani obecných zásad, jejichž jsou zvláštním vyjádřením.

88 Na položenou otázku je proto třeba i odpovědět tak, že články 43 ES, 49 ES a 86 ES, jakož i zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a zásada transparentnosti, musí být vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která umožňuje orgánům veřejné správy svěřit bez uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek poskytování nevyhrazených poštovních služeb ve smyslu směrnice 97/67 akciové společnosti se stoprocentní účastí státu, která je v tomto státě poskytovatelem všeobecných poštovních služeb, jestliže dohody, jež podléhají uvedené právní úpravě,

— nedosáhnou relevantní prahové hodnoty stanovené v čl. 7 odst. 1 směrnice 92/50, a zároveň

— nejsou ve skutečnosti jednostranným správním aktem, který by stanovil povinnosti pouze pro poskytovatele všeobecných poštovních služeb a který by se značně odchyloval od obvyklých podmínek jeho obchodní nabídky,

což musí ověřit předkládající soud.

K nákladům řízení

- ⁸⁹ 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 (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Právo Společenství musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která umožňuje orgánům veřejné správy svěřit bez uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek poskytování poštovních služeb vyhrazených v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby akciové společnosti se stoprocentní účastí státu, která je v tomto státě poskytovatelem všeobecných poštovních služeb.**
- 2) **Směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby, ve znění směrnice Komise 2001/78/ES ze dne 13. září 2001, musí být vykládána v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která umožňuje orgánům veřejné správy svěřit bez**

uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek poskytování nevyhrazených poštovních služeb ve smyslu směrnice 97/67 akciové společnosti se stoprocentní účastí státu, která je v tomto státě poskytovatelem všeobecných poštovních služeb, jestliže dohody, jež podléhají uvedené právní úpravě,

— **dosáhnou relevantní prahové hodnoty stanovené v čl. 7 odst. 1 směrnice 92/50, ve znění směrnice 2001/78, a zároveň**

— **jsou smlouvami ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice 92/50, ve znění směrnice 2001/78, sjednanými písemně a za úplatu,**

což musí ověřit předkládající soud.

- 3) **Články 43 ES, 49 ES a 86 ES, jakož i zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a zásada transparentnosti, musí být vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která umožňuje orgánům veřejné správy svěřit bez uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek poskytování nevyhrazených poštovních služeb ve smyslu směrnice 97/67 akciové společnosti se stoprocentní účastí**

státu, která je v tomto státě poskytovatelem všeobecných poštovních služeb, jestliže dohody, jež podléhají uvedené právní úpravě,

- nedosáhnou relevantní prahové hodnoty stanovené v čl. 7 odst. 1 směrnice 92/50, ve znění směrnice 2001/78, a zároveň**
- nejsou ve skutečnosti jednostranným správním aktem, který by stanovil povinnosti pouze pro poskytovatele všeobecných poštovních služeb a který by se značně odchyloval od obvyklých podmínek jeho obchodní nabídky,**

což musí ověřit předkládající soud.

Podpisy.