



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS

2016 m. gruodžio 21 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — ESS 4 straipsnio 2 dalis — Pagarba valstybių narių nacionaliniam savitumui, neatsiejamam nuo pagrindinių politinių ir konstitucinių jų struktūrų, įskaitant vietos ir regionų savivaldą — Valstybių narių vidaus organizavimas — Vietos ir regionų valdžios institucijos — Teisinė priemonė, kuria įsteigiamas naujas viešosios teisės subjektas ir organizuojamas įgaliojimų ir pareigų viešųjų funkcijų vykdymo srityje perdavimas — Viešieji pirkimai — Direktyva 2004/18/EB — 1 straipsnio 2 dalies a punktas — Sąvoka „viešojo pirkimo sutartis“

Byloje C-51/15

dėl 2014 m. gruodžio 17 d. *Oberlandesgericht Celle* (Celės aukštesnysis apygardos teismas, Vokietija) sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2015 m. vasario 6 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord

prieš

Region Hannover,

dalyvaujant

Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover,

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas L. Bay Larsen, teisėjai M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan ir D. Šváby (pranešėjas),

generalinis advokatas P. Mengozzi,

posėdžio sekretorius K. Malacek, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2016 m. balandžio 20 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord*, atstovaujamos advokatų M. Figgen ir R. Schäffer,

— *Region Hannover*, atstovaujamo *Regionspräsident* H. Jagau ir advokato R. Van der Hout, taip pat advokatų T. Mühe ir M. Fastabend,

* * Proceso kalba: vokiečių.

- *Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover*, atstovaujamos advokatų W. Siederer ir L. Viezens,
- Prancūzijos vyriausybės, atstovaujamos D. Colas ir J. Bousin,
- Austrijos vyriausybės, atstovaujamos M. Fruhmann,
- Europos Komisijos, atstovaujamos A. C. Becker ir A. Tokár,

susipažinęs su 2016 m. birželio 30 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,
priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 134, 2004, p. 114; klaidų ištaisymas OL L 351, 2014, p. 44; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 132) 1 straipsnio 2 dalies a punkto išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord* (toliau – *Remondis*) ir *Region Hannover* (Hanoverio regionas, Vokietija) ginčą dėl to, ar šis regionas teisėtai perdavė savo atliekų šalinimo ir tvarkymo funkcijas suteikdamas jas *Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover* (Hanoverio regiono valdžios institucijų tikslinė atliekų tvarkymo asociacija, Vokietija, toliau – HR valdžios institucijų asociacija).

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

- 3 Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies a punkte nustatyta, kad „viešosios sutartys [viešojo pirkimo sutartys]“ – tai dėl piniginės naudos vieno arba kelių ūkio subjektų ir vienos ar kelių perkančiųjų organizacijų raštu sudarytos sutartys, kurių dalykas yra darbų atlikimas, prekių tiekimas arba paslaugų teikimas, kaip apibrėžta šioje direktyvoje“.
- 4 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (OL L 94, 2014, p. 65), Direktyva 2004/18 buvo panaikinta nuo 2016 m. balandžio 18 d.
- 5 Direktyvos 2014/24 4 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„Dėl vis įvairesnių viešųjų veiksmų formų atsirado poreikis aiškiau apibrėžti paties [viešojo] pirkimo sąvoką. Vis dėlto tas aiškesnis apibrėžimas neturėtų išplėsti šios direktyvos taikymo srities, palyginti su Direktyvos 2004/18/EB taikymo sritimi. Sąjungos taisyklėmis viešųjų pirkimų srityje siekiama apimti ne visas viešųjų lėšų išleidimo formas, o tik tas, kuriomis sudarant viešąją [viešojo pirkimo] sutartį už atlygį įsigijami darbai, prekės ar paslaugos. <...>

<...>“

6 Šios direktyvos 1 straipsnio 6 dalyje nustatyta:

„Susitarimai, sprendimai ar kitos teisinės priemonės, kuriais organizuojamas įgaliojimų ir pareigų viešųjų užduočių vykdymo srityje perdavimas tarp perkančiųjų organizacijų ar perkančiųjų organizacijų grupių ir kuriais nenumatomas atlygis už sutartinių prievolių vykdymą, laikomi atitinkamos valstybės narės vidaus organizavimo klausimu, todėl jiems ši direktyva neturi jokio poveikio.“

Vokietijos teisė

- 7 Pagal federalinius teisės aktus dėl atliekų ir pagal tiek HR valdžios institucijų asociacijos (į pagrindinę bylą įstojusi šalis) įsteigimo dieną galiojusios redakcijos *Niedersächsische Abfallgesetz* (Žemutinės Saksonijos atliekų įstatymas), tiek ši šiuo metu aktualios redakcijos įstatymą atliekų tvarkymo funkcijos pavedamos minėtame įstatyme nurodytoms vietos ir regionų valdžios institucijoms ar tų valdžios institucijų įsteigtoms asociacijoms.
- 8 HR valdžios institucijų asociacijos įsteigimo dieną galiojusios redakcijos *Niedersächsische Zweckverbandsgesetz* (Žemutinės Saksonijos tikslinių asociacijų įstatymas) 1 straipsnyje numatyta, kad savivaldybės ir savivaldybių asociacijos, siekdamos bendrai vykdyti kai kurias funkcijas, kurių jos turi teisę arba pareigą imtis, gali burtis į asociacijas (savanoriškos asociacijos) arba būti suburtos į asociacijas (privalomosios asociacijos). Jeigu įsteigiama asociacija, pagal šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalį teisės ir pareigos vykdyti šias funkcijas perduodamos asociacijai.
- 9 Pagal minėto įstatymo 4 straipsnį tokios asociacijos – tai viešosios teisės reglamentuojamos valdžios institucijos, kurios pačios save administruoja ir yra už tai atsakingos.
- 10 Pagal to paties įstatymo 29 straipsnio 1 dalį asociacijai priklausančios vietos ir regionų valdžios institucijos turi mokėti kasmetines įmokas, jeigu kitų šios asociacijos pajamų nepakanka su jos funkcijomis susijusioms sąnaudoms padengti.
- 11 Šiuo metu galiojančios redakcijos *Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit* (Žemutinės Saksonijos įstatymas dėl savivaldybių bendradarbiavimo) įtvirtintos panašios nuostatos. Šiame įstatyme, be kita ko, nustatyta, kad valdžios institucijos, kurios perduoda funkcijas asociacijai, atleidžiamos nuo pareigos vykdyti tas funkcijas.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

- 12 Pagal federalinius teisės aktus ir *Land Niedersachsen* (Žemutinės Saksonijos žemė, Vokietija) teisės aktus dėl atliekų Hanoverio regionas ir *Stadt Hannover* (Hanoverio miestas) buvo atsakingi už atliekų šalinimą ir tvarkymą atitinkamai buvusio *Landkreis Hannover* (Hanoverio rajonas) ir Hanoverio miesto teritorijose.
- 13 Atsižvelgiant į šių dviejų valdžios institucijų numatomą reorganizavimą, iš pradžių, t. y. 2002 m. lapkričio 29 d., Hanoverio miestas perdavė savo kompetenciją Hanoverio regionui. Vėliau 2002 m. gruodžio 19 d. minėtos valdžios institucijos kartu priėmė *Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover* (Hanoverio regiono valdžios institucijų tikslinės atliekų tvarkymo asociacijos nuostatai, toliau – HR valdžios institucijų asociacijos nuostatai) ir pagal juos organizavo šios asociacijos, naujo viešosios teisės subjekto, – kuriai abi valdžios institucijos steigėjos perdavė įvairius įgaliojimus, kurių tam tikri iš pradžių priklausė bendrai šioms valdžios institucijoms, o kiti – kiekvienai institucijai atskirai, ir kuri pirmiausia pakeitė už atliekų šalinimą atsakingą Hanoverio regioną – veiklą. Šis subjektas buvo įsteigtas 2003 m. sausio 1 d.

- 14 Tam, kad HR valdžios institucijų asociacija galėtų vykdyti jai pavestas funkcijas, pagal HR valdžios institucijų asociacijos nuostatų 5 straipsnį Hanoverio regionas ir Hanoverio miestas neatlygintinai perleido minėtai asociacijai savo atitinkamus subjektus – jie užtikrino atliekų šalinimo, gatvių valymo funkcijų ir žiemą teikiamų paslaugų atlikimą – ir 94,9 % *Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH*, bendrovės, užtikrinančios atliekų tvarkymą Hanoverio regione ir iki šiol visiškai priklausiusios šiam regionui, akcijų.
- 15 Tuo pačiu tikslu pagal HR valdžios institucijų asociacijos nuostatų 4 straipsnio 5 dalį savo funkcijoms vykdyti ši asociacija taip pat galėjo pasitelkti trečiųjų asmenų paslaugas ir šiuo tikslu įsigyti įmonių ir subjektų akcijų; tai leidžiama pagal *Kreislaufwirtschaftsgesetz* (Įstatymas dėl atliekų perdirbimo sistemos) 22 straipsnį.
- 16 Minėtų nuostatų 4 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad HR valdžios institucijų asociacija surenka atliekas siekdama jas perdirbti ir gali sudaryti mišrių sistemų (*Duale Systeme*) sutartis siekdama rinkti prekių pakuotes, o šios funkcijos gali būti perduotos *Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover*.
- 17 Pagal tų pačių nuostatų 4 straipsnio 6 dalį ši asociacija turi teisę priimti įstatymo galią turinčias ir kitokias nuostatas, susijusias, be kita ko, su mokesčių nustatymu.
- 18 Pagal HR valdžios institucijų asociacijos nuostatų 7 straipsnį šios asociacijos asamblėją sudaro Hanoverio regiono ir Hanoverio miesto administracijos atsakingi asmenys, kuriems privalomi valdžios institucijos, kuriai jie atstovauja, duodami nurodymai. Šioje asamblėjoje šie atsakingi asmenys turi teisę balsuoti dėl kompetencijos, perduotos jų atstovaujamos valdžios institucijos.
- 19 Šių nuostatų 8 straipsnyje numatyta, kad tokia asamblėja, be kita ko, yra kompetentinga keisti šiuos nuostatus ir paskirti už HR valdžios institucijų asociacijos valdymą atsakingą asmenį.
- 20 Pagal minėtų nuostatų 16 straipsnį ši asociacija ilguoju laikotarpiu turi bent jau padengti savo išlaidas iš gaunamų pajamų. Vis dėlto, jeigu jos pajamų nepakanka sąnaudoms padengti, ją sudarančios valdžios institucijos kasmet turi mokėti nustatytas įmokas nuostoliams padengti.
- 21 Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad dėl funkcijų perdavimo, susijusio su savanoriškos ar privalomosios asociacijos įsteigimu, asociaciją sudarantys valdžios institucijų nariai netenka atitinkamos kompetencijos.
- 22 2011 m., t. y. devintaisiais HR valdžios institucijų asociacijos veiklos metais, bendra šios asociacijos ir *Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover* apyvarta buvo 189 020 912 EUR, iš jų 11 232 173,89 EUR (t. y. maždaug 6 %) – iš komercinių sandorių su trečiaisiais subjektais. Pagal 2013 m. prognozes šios sumos atitinkamai turėjo būti 188 670 370,92 EUR ir 13 085 190,85 EUR.
- 23 *Remondis*, komercinę veiklą atliekų srityje vykdanči bendrovė, pateikė prašymą peržiūrėti viešojo pirkimo sutartį, dėl kurios šiuo metu nagrinėjama byla prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme.
- 24 *Remondis* teigimu, visas sandoris, susidedantis iš šios asociacijos įsteigimo ir vietos valdžios institucijų, kurios yra šios asociacijos narės, funkcijų perdavimo, yra viešojo pirkimo sutartis, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies a punktą, net jei iš pradžių šiam sandoriui nebuvo taikomos viešųjų pirkimų teisės normos, nes jis patenka į 1999 m. lapkričio 18 d. Sprendime *Teckal* (C-107/98, EU:C:1999:562, 50 punktas) nustatytos išimties taikymo sritį. Iš tiesų, dvi sąlygos, kurių reikalaujama pagal šią išimtį, yra įvykdytos, t. y. pirma, viešojo pirkimo sutartį sudarantis viešasis subjektas asmenį, kuriam patikėta vykdyti šią viešojo pirkimo sutartį, kontroliuoja analogiškai kaip savo paties tarnybas ir, antra, šis asmuo pagrindinę savo veiklos dalį vykdo kartu su minėtu viešuoju subjektu. *Remondis* teigimu, atsižvelgiant į HR valdžios institucijų asociacijos apyvartos dydį, pasiektą nuo 2013 m. iš sandorių su trečiaisiais subjektais, ši asociacija nebevykdo pagrindinės savo veiklos

dalies su ją įsteigusiomis valdžios institucijomis. *Remondis* daro išvadą, kad visas minėtas sandoris laikytinas neteisėta viešojo pirkimo sutartimi, todėl negalioja. Taigi Hanoverio regionas, kuris yra kompetentingas tvarkyti atliekas, turi vykdyti viešojo pirkimo procedūrą, jeigu jis pats nenori atlikti šios funkcijos.

- 25 Hanoverio regionas ir HR valdžios institucijų asociacija mano, kad šios asociacijos įsteigimas ir funkcijų perdavimas jai nepatenka į viešųjų pirkimų teisės taikymo sritį.
- 26 Šis asociacijos įsteigimas ir funkcijų perdavimas grindžiami teisės aktais paremtu sprendimu, o ne sutartimi ar administraciniu susitarimu. Be to, šios valdžios institucijos remiasi Direktyva 2014/24, būtent jos 1 straipsnio 6 dalimi, susijusia su įgaliojimų ir pareigų viešųjų funkcijų vykdymo srityje perdavimo mechanizmu.
- 27 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad jo nagrinėjamos pagrindinės bylos baigtis visų pirma priklauso nuo atsakymo į klausimą, ar sandoris, pagal kurį Hanoverio regionas ir Hanoverio miestas įsteigė HR valdžios institucijų asociaciją ir perdavė jai tam tikras savo funkcijas, buvo viešoji [viešojo pirkimo] sutartis, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies a punktą. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neabejoja dėl šio sandorio atlygintino pobūdžio, nes, pirma, priemonės, kuriomis abi šios vietos ir regionų valdžios institucijos anksčiau naudojosi šiai asociacijai perduotoms funkcijoms vykdyti, buvo perduotos neatlygintinai ir, antra, šios vietos ir regionų valdžios institucijos buvo įpareigtos padengti galimas perteklines išlaidas, viršijančias tos asociacijos pajamas.
- 28 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad vis dėlto galbūt galima manyti, jog toks sandoris nebuvo susijęs su viešojo pirkimo sutarties sudarymu. Iš tiesų, nėra jokios sudarytos sutarties ir su tuo nesusijusi jokia įmonė. Be to, tai yra valstybės vidaus organizavimo priemonė, kuri užtikrinta su vietos savivalda susijusiomis konstitucinėmis nuostatomis ir kurią taikant perskirstoma kompetencija tarp vietos ir regionų valdžios institucijų, dėl ko valdžios institucijos, iš pradžių atsakingos už atitinkamų funkcijų vykdymą, yra visiškai atleidžiamos nuo jų vykdymo.
- 29 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja dėl tokios nuomonės svarbos, atsižvelgdamas, be kita ko, į 2013 m. birželio 13 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Piepenbrock* (C-386/11, EU:C:2013:385), iš kurio matyti, kad pats funkcijų delegavimas, dėl kurio nuo funkcijų vykdymo atleidžiama iš pradžių kompetentinga valdžios institucija, nedaro poveikio sandorio kvalifikavimui kaip viešojo pirkimo sutarties.
- 30 Be to, iš minėto sprendimo matyti, kad reikia atsižvelgti tik į dvi viešųjų pirkimų teisės taikymo išimtis, t. y. tas, kurios nurodytos 1999 m. lapkričio 18 d. Sprendime *Teckal* (C-107/98, EU:C:1999:562), ir į vadinamąjį „horizontalųjį“ savivaldybių bendradarbiavimą. Todėl kadangi valdžios institucijų asociacijos steigimas kartu su kompetencijos perdavimu šiai asociacijai nepatenka nė į vienos iš šių išimčių taikymo sritį, galima teigti, kad šio pobūdžio sandoriams turi būti taikoma viešųjų pirkimų teisė.
- 31 Kita vertus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas vis dėlto pažymi, kad, pirma, toks sandoris griežtai vykdomas remiantis horizontaliu kelių viešųjų subjektų sudarytu susitarimu, o ne šių subjektų ir valdžios institucijų asociacijos sudarytu susitarimu.
- 32 Antra, dėl vietos ir regionų valdžios institucijų asociacijos steigimo negali laisvai nuspręsti tik šios valdžios institucijos, bet atitinkamas valdžios institucijas taip pat turi kontroliuoti jų priežiūros institucija. Tačiau tokiu atveju nėra sutarties, todėl būtų sunku įžvelgti viešojo pirkimo sutartį. Kyla klausimas, ar tokio paties pobūdžio priemonė, t. y. kompetencijos perdavimas valdžios institucijų asociacijai, galėtų būti vertinama skirtingai, atsižvelgiant į tai, ar šio perdavimo pobūdis yra savanoriškas ar privalomas.

- 33 Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti pasekmes, kurių kiltų konstatavus, kad visas sandoris, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, yra viešojo pirkimo sutartis, ir pirmiausia klausimą, ar tokia sutartis turi būti vertinama atsižvelgiant į 1999 m. lapkričio 18 d. Sprendime (C-107/98, EU:C:1999:562) nustatytą išimtį, ar veikiau turi būti laikoma vietos ir regionų valdžios institucijų bendradarbiavimu vykdomoms priskirtas funkcijas.
- 34 Šiomis aplinkybėmis *Oberlandesgericht Celle* (Celės aukštesnysis apygardos teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:
- „1. Ar dviejų vietos ir regionų valdžios institucijų susitarimas, kuriuo remdamosi šios vietos ir regionų valdžios institucijos pagal įstatus įsteigia valdžios institucijų bendrą juridinio asmens statusą turinčią asociaciją, kuri prisiimdama atsakomybę vykdo tam tikras funkcijas, anksčiau priskirtas susijusioms vietos ir regionų valdžios institucijoms, yra „viešoji [viešojo pirkimo] sutartis“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies a punktą, kai šis funkcijų perdavimas susijęs su paslaugomis, kaip tai suprantama pagal šią direktyvą, ir už tai gaunamas atlygis, kai [valdžios institucijų] asociacija vykdo veiklą, kuri viršija susijusioms vietos ir regionų valdžios institucijoms anksčiau priskirtas funkcijas, ir kai funkcijų perdavimas nepriskiriamas prie dviejų rūšių sutarčių, kurios, nors jas ir sudaro viešieji subjektai, pagal Teisingumo Teismo praktiką (žr. paskutinio šiuo klausimu priimto 2013 m. birželio 13 d. Sprendimo *Piepenbrock*, C-386/11, ECLI:EU:C:2013:385, 33 ir paskesnius punktus) nepatenka į Sąjungos viešųjų pirkimų teisės taikymo sritį?
 2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar klausimas, ar tokios valdžios institucijų asociacijos steigimas ir su tuo susijusių funkcijų perdavimas šiai asociacijai išimties tvarka nepatenka į Sąjungos viešųjų pirkimų teisės taikymo sritį, sprendžiamas remiantis principais, kuriuos Teisingumo Teismas nustatė dėl sutarčių, viešojo subjekto sudarytų su teisiškai jam nepriklausančiu asmeniu, ir pagal kuriuos netaikoma Sąjungos viešųjų pirkimų teisė, kai tas subjektas atitinkamą asmenį kontroliuoja analogiškai kaip savo paties tarnybas ir minėtas asmuo tuo pačiu momentu pagrindinę savo veiklos dalį vykdo vienam ar keliems jį kontroliuojantiems subjektams (šiuo klausimu žr., be kita ko, 1999 m. lapkričio 18 d. Sprendimo *Teckal*, C-107/98, EU:C:1999:562, 50 punktą), ar, priešingai, taikomi principai, kuriuos Teisingumo Teismas nustatė dėl viešųjų subjektų tarpusavio bendradarbiavimą numatančių sutarčių, kuriomis siekiama užtikrinti su viešąja paslauga susijusios jiems bendros užduoties įgyvendinimą (žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ir kt.*, C-159/11, EU:C:2012:817, 34 ir paskesnius punktus) <...>“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

- 35 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies a punktas turi būti aiškinamas taip, kad viešojo pirkimo sutartimi laikytinas toks dviejų vietos ir regionų valdžios institucijų susitarimas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuriuo remdamosi šios valdžios institucijos pagal priimtus įstatus įsteigia valdžios institucijų asociaciją, viešosios teisės reglamentuojamą juridinį asmenį, ir šiam naujam viešajam subjektui suteikia tam tikrus įgaliojimus, kurie anksčiau buvo priskirti šioms valdžios institucijoms, o dabar priklauso šiai valdžios institucijų asociacijai.
- 36 Pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies a punktą viešojo pirkimo sutartis – tai dėl piniginės naudos vieno arba kelių ūkio subjektų ir vienos ar kelių perkančiųjų organizacijų raštu sudaryta sutartis, kurios dalykas yra darbų atlikimas, prekių tiekimas arba paslaugų teikimas, kaip apibrėžta šioje direktyvoje.

- 37 Remiantis šia apibrėžtimi, siekiant išsiaiškinti, ar iš kelių etapų susidedanti sandorį galima laikyti viešojo pirkimo sutartimi, ši sandorį reikia nagrinėti bendrai atsižvelgiant į juo siekiamą tikslą (šiuo klausimu žr. 2005 m. lapkričio 10 d. Sprendimo *Komisija / Austrija, C-29/04, EU:C:2005:670, 41 punktą*).
- 38 Taigi šiuo atveju reikia atsižvelgti į visus skirtingus pagrindinėje byloje nagrinėjamo sandorio etapus. Šiuo klausimu iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad priimdami reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktą Hanoverio regionas ir Hanoverio miestas bendrai nusprendė įsteigti naują viešosios teisės subjektą, kad perduotų jam tam tikrus įgaliojimus, kurių kai kurie iš pradžių buvo priskirti abiemis bendrai, o kiti – kiekvienai iš minėtų valdžios institucijų atskirai. Be to, pastarosios valdžios institucijos šiam naujam subjektui suteikė tam tikras galias, leidžiančias jam vykdyti tuos įgaliojimus atitinkančias funkcijas. Minėtos valdžios institucijos tam subjektui perdavė priemones, kuriomis jos pačios anksčiau naudojosi siekdamos vykdyti minėtus įgaliojimus, ir buvo įpareigosios padengti minėto subjekto galimą biudžeto deficitą, taip pat turėjo teisę nustatyti ir rinkti rinkliavas ir teisę vykdyti tam tikras veiklos rūšis, kurios nesutampa su tam subjektui perduotos kompetencijos vykdymu, tačiau kurios atitinka tam tikras veiklos rūšis, įgyvendinamas dėl šio vykdymo. Galiausiai naujam subjektui būdinga veiklos autonomija, tačiau jis turi gerbti asamblėjos, sudarytos iš dviejų naujų subjektų įsteigusių valdžios institucijų atstovų, kuri yra šio subjekto organas ir kuri, be kita ko, turi kompetenciją paskirti už minėto subjekto valdymą atsakingą asmenį, sprendimus.
- 39 Šiomis aplinkybėmis pažymėtina, kad, pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo pateikta nuoroda, kad pagrindinėje byloje nagrinėjama veikla yra „paslaugos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2004/18, yra skirta tik patikslinti, jog šiuo atžvilgiu negalima netaikyti šios direktyvos. Tačiau vien to, kad į valdžios institucijos kompetenciją patenkanti veikla yra laikoma paslauga, kaip apibrėžta minėtoje direktyvoje, nepakanka, siekiant pagrįsti pastarosios direktyvos taikymą, nes valdžios institucijos gali laisvai nuspręsti, ar pasinaudoti viešuoju pirkimu, kad įgyvendintų joms priskirtas su viešuoju interesu susijusias užduotis, ar ne (šiuo klausimu žr. 2009 m. birželio 9 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija, C-480/06, EU:C:2009:357, 45 punktą* ir jame nurodytą teismo praktiką).
- 40 Taip pat primintina, pirma, kad kompetencijos paskirstymui valstybėje narėje yra taikoma apsauga, nustatyta pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį, pagal kurią Sąjunga privalo gerbti valstybių narių nacionalinį savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių politinių ir konstitucinių jų struktūrų, įskaitant regioninę ir vietos savivaldą (šiuo klausimu žr. 2014 m. birželio 12 d. Sprendimo *Digibet ir Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, 34 punktą*).
- 41 Be to, kadangi šis kompetencijos paskirstymas nėra nekintantis, ESS 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta apsauga taip pat susijusi su kompetencijos reorganizavimu valstybėje narėje, kaip savo išvados 41 ir 42 punktuose nurodė generalinis advokatas. Toks reorganizavimas, kuris gali būti vykdomas aukštesnei tarnybai nurodžius vienos valdžios institucijos kompetenciją perskirti kitai valdžios institucijai arba valdžios institucijoms savanoriškai perduodant kompetenciją, lemia tai, kad anksčiau kompetenciją turinti valdžios institucija atleidžiama nuo pareigos vykdyti tam tikras viešąsias funkcijas arba ji netenka ar pati atsako teisės vykdyti tam tikras viešąsias funkcijas, nes ši pareiga ir ši teisė priskirta kitai valdžios institucijai.
- 42 Antra, reikia pažymėti, kad toks kompetencijos perskirstymas ar perdavimas neatitinka visų sąlygų, nustatytų viešojo pirkimo sutarties sąvokos apibrėžtyje.
- 43 Iš tiesų, vien dėl piniginės naudos sudaryta sutartis gali būti viešojo pirkimo sutartis, kuriai taikoma Direktyva 2004/18, o šis atlygintinas pobūdis reiškia, kad viešojo pirkimo sutartį sudariusiai perkančiajai organizacijai už atlygį pagal tą sutartį suteikiama paslauga, kuri turi tiesioginę ekonominę vertę šiai perkančiajai organizacijai (šiuo klausimu žr. 2010 m. kovo 25 d. Sprendimo *Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, 47–49 punktus*). Kaip savo išvados 36 punkte nurodė generalinis advokatas, šios sutarties abipusiškumo pobūdis yra esminis viešojo pirkimo sutarties požymis.

- 44 Nepaisant to, kad sprendimas dėl viešosios kompetencijos suteikimo nepatenka į komercinių sandorių sritį, vien dėl aplinkybės, kad valdžios institucija netenka anksčiau jai priskirtos kompetencijos, išnyksta bet koks ekonominis interesas vykdyti funkcijas, kurios atitinka šią kompetenciją.
- 45 Taigi kompetencijai įgyvendinti naudojamų priemonių, kurias kompetencijos netekusi valdžios institucija perduoda kompetenciją gavusiai valdžios institucijai, persikirstymas negali būti analizuojamas atsižvelgiant į atlygio sumokėjimą, veikiau tai yra logiška, gal net privaloma, šios kompetencijos savanoriško perdavimo ar nurodymo pirmosios valdžios institucijos kompetenciją perskirti antrajai valdžios institucijai pasekmė.
- 46 Atlygis taip pat nėra tai, kad valdžios institucija, kuri imasi iniciatyvos perduoti kompetenciją ir kuri nusprendžia persikirstyti kompetenciją, išipareigoja prisiimti galimų perteklinių išlaidų, viršijančių pajamas ir kylančių dėl šios kompetencijos įgyvendinimo, našta. Iš tiesų, tai yra trečiosioms šalims skirta garantija, kurios būtinybė šioje byloje kyla iš principo, pagal kurį valdžios institucijai negali būti iškelta nemokumo byla. Pats tokio principo buvimas patenka į valstybės narės vidaus organizavimą.
- 47 Trečia, vis dėlto svarbu pabrėžti, jog tam, kad priemonę būtų galima laikyti vidaus organizavimo priemone ir dėl to būtų galima taikyti pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį garantuojamą valstybių narių laisvę, kompetencijos perdavimas tarp valdžios institucijų turi atitikti tam tikras sąlygas.
- 48 Šiuo požiūriu pagrindinėje byloje nagrinėjama situacija visgi nėra identiška atvejui, nagrinėtam 2005 m. spalio 20 d. Sprendime *Komisija / Prancūzija (C-264/03, EU:C:2005:620)*. Toje byloje reikėjo nustatyti, ar atitinkama įgaliojimų rūšis reiške vienkartinį viešosios valdžios funkcijų perdavimą subjektui, kad būtų įvykdytas projektas, iš principo susijęs su kito subjekto kompetencija, o ne šios kompetencijos perdavimą. Tačiau šios įvairios perdavimo rūšys, nors ir skirtingos apimties, yra panašios, todėl iš tame sprendime pateiktų svarbiausių argumentų šiuo klausimu galima daryti išvadas nagrinėjamoje byloje.
- 49 Kaip savo išvados 53 punkte nurodė generalinis advokatas, kompetencijos perdavimas, kad jį būtų galima tokiu laikyti, turi apimti ne tik su perduota kompetencija susijusias pareigas, be kita ko, pareigą vykdyti su šia kompetencija susijusias funkcijas, bet ir iš to kylančius įgaliojimus. Šiuo tikslu būtina, kad valdžios institucija, kuri ketina perduoti kompetenciją, turėtų teisę organizuoti iš šios kompetencijos kylančių funkcijų vykdymą ir sukurti su šiomis funkcijomis susijusią reguliavimo sistemą, taip pat kad jį būtų savarankiška finansiniu požiūriu, o tai leistų jai užtikrinti minėtų funkcijų finansavimą. Tačiau taip nėra, jeigu iš pradžių kompetenciją turėjusi valdžios institucija išsaugo su tomis pačiomis funkcijomis susijusią pagrindinę atsakomybę, jeigu ji pasilieka tų funkcijų finansinę kontrolę arba turi iš anksto pritari sprendimams, kuriuos ketina priimti jos paskirtas subjektas.
- 50 Šiuo požiūriu tokia situacija, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, akivaizdžiai skiriasi nuo tos, kuri nagrinėta 2013 m. birželio 13 d. Sprendime *Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385)*, pagal kurį vietos ir regionų valdžios institucija už finansinę kompensaciją tik patikėjo kitam vietos subjektui tam tikrų materialinių užduočių įgyvendinimą ir taip pasiliko teisę kontroliuoti tų užduočių vykdymą, kaip to sprendimo 41 punkte konstatavo Teisingumo Teismas.
- 51 Taigi kompetencijos perdavimo nėra, jeigu naujai kompetenciją gavusi valdžios institucija neįgyvendina šios kompetencijos savarankiškai ir pati neatsako už jos įgyvendinimą.
- 52 Kaip savo išvados 56 punkte pažymėjo generalinis advokatas, tokia teisė veikti savarankiškai nereiškia, kad naujai kompetenciją gavusiam subjektui negalėtų daryti įtakos joks kitas viešasis subjektas. Iš tiesų subjektas, kuris perduoda kompetenciją, gali išsaugoti tam tikrą teisę kontroliuoti su viešąja paslauga susijusias funkcijas. Tačiau dėl tokios įtakos draudžiama iš principo bet koku būdu kištis į konkrečią tvarką, susijusią su funkcijų, kurios patenka į perduotos kompetencijos sritį, vykdymu. Tokioje situacijoje, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, tokia įtaka gali būti daroma per tokį organą kaip asamblėja, kuri sudaryta iš anksčiau kompetenciją turėjusių vietos ir regionų valdžios institucijų atstovų.

- 53 Teisė veikti savarankiškai taip pat nereiškia, kad nurodytas kompetencijos perskirstymas ar savanoriškas jos perdavimas turi būti neatšaukiami. Kaip nurodyta šio sprendimo 41 punkte, kompetencijos paskirstymas valstybėje narėje neturi būti laikomas nekintančiu, todėl galimi vienas po kito atliekami reorganizavimai. Be to, reikia nurodyti, kad situacijos, nagrinėtos 2005 m. spalio 20 d. Sprendime *Komisija / Prancūzija* (C-264/03, EU:C:2005:620), nebuvo nuolatinio pobūdžio, nes nagrinėtas vienkartinis viešosios valdžios funkcijų perdavimas subjektui tam, kad būtų įvykdytas projektas, iš principo susijęs su kito subjekto, išlaikiusio savo pagrindinius įgaliojimus, kompetencija; tokios situacijos turi būti laikomos nepatenkančiomis į viešųjų pirkimų teisės taikymo sritį, jeigu jos neturi šio sprendimo 54 punkte nurodytų požymių, kurie leidžia manyti, jog šiuo atveju kompetencija iš tikrųjų nebuvo perduota. Todėl, kaip savo išvados 54 punkte nurodė generalinis advokatas, niekas nedraudžia, kad reorganizuojant viešąsias paslaugas perduota ar perskirta kompetencija vėliau iš naujo būtų perduota ar perskirta tolesniame reorganizavimo etape.
- 54 Galiausiai, siekiant atsižvelgti į visus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nurodytus aspektus, reikia priminti, kad valstybių narių valdžios institucijoms ar tam tikroms jų grupėms leidimas ar draudimas vykdyti veiklą rinkoje, kuri nepatenka į bendrojo intereso siekimą, yra valstybių narių vidaus reguliavimo dalis; šios valstybės narės turi įvertinti, ar tokia veikla suderinama su šių valdžios institucijų steigimo arba įstatuose nurodytais tikslais (šiuo klausimu žr. 2009 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *CoNISMa*, C-305/08, EU:C:2009:807, 48 punktą). Tai, kad su kompetencijos perdavimu susijusios valdžios institucijos gali vykdyti veiklą rinkoje ar negali to daryti, taip pat patenka į valstybių narių vidaus organizavimą, o, be to, nėra svarbu, koks yra tokio perdavimo pobūdis, nes šio sprendimo 47–51 punktuose nurodytos sąlygos įvykdytos.
- 55 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į pirmąjį klausimą reikia atsakyti taip:
- Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies a punktas turi būti aiškinamas taip, kad viešojo pirkimo sutartimi nelaikytinas toks dviejų vietos ir regionų valdžios institucijų susitarimas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuriuo remdamosi šios valdžios institucijos pagal priimtus įstatus įsteigia valdžios institucijų asociaciją, viešosios teisės reglamentuojamą juridinį asmenį, ir šiam naujam viešajam subjektui perduoda tam tikrus įgaliojimus, kurie anksčiau buvo priskirti šioms valdžios institucijoms, o dabar priklauso šiai valdžios institucijų asociacijai.
 - Vis dėlto toks kompetencijos perdavimas, susijęs su viešųjų funkcijų vykdymu, yra tik tuo atveju, jei jis apima tiek su perduota kompetencija susijusias pareigas, tiek iš to kylančius įgaliojimus, todėl naujai kompetenciją įgijusi valdžios institucija turi sprendimų priėmimo ir finansinį savarankiškumą, o tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Dėl antrojo klausimo

- 56 Atsižvelgiant į atsakymą, pateiktą į pirmąjį klausimą, nereikia atsakyti į antrąjį klausimą.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 57 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (trečioji kolegija) nusprendžia:

2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 1 straipsnio 2 dalies a punktas turi būti aiškinamas taip, kad viešojo pirkimo sutartimi nelaikytinas toks dviejų vietos ir regionų valdžios institucijų susitarimas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuriuo remdamosi šios valdžios institucijos pagal priimtus įstatus įsteigia valdžios institucijų asociaciją, viešosios teisės reglamentuojamą juridinį asmenį, ir šiam naujam viešajam subjektui perduoda tam tikrus įgaliojimus, kurie anksčiau buvo priskirti šioms valdžios institucijoms, o dabar priklauso šiai valdžios institucijų asociacijai.

Vis dėlto toks kompetencijos perdavimas, susijęs su viešųjų funkcijų vykdymu, yra tik tuo atveju, jei jis apima tiek su perduota kompetencija susijusias pareigas, tiek iš to kylančius įgaliojimus, todėl naujai kompetenciją įgijusi valdžios institucija turi sprendimų priėmimo ir finansinį savarankiškumą, o tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Parašai.