



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 21. decembra 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Článok 4 ods. 2 ZEÚ — Rešpektovanie národnej identity členských štátov obsiahnutej v ich základných politických a ústavných systémoch, vrátane regionálnych a miestnych samospráv — Vnútoraná organizácia členských štátov — Územné samosprávne celky — Právny nástroj, ktorý vytvára nový verejnoprávny subjekt a upravuje prenos právomocí a povinností na účely plnenia úloh vo verejnom záujme — Verejné zákazky — Smernica 2004/18/ES — Článok 1 ods. 2 písm. a) — Pojem „verejná zákazka““

Vo veci C-51/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Oberlandesgericht Celle (Vyšší krajský súd Celle, Nemecko) zo 17. decembra 2014 a doručený Súdnemu dvoru 6. februára 2015, ktorý súvisí s konaním:

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord

proti

Region Hannover,

za účasti:

Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover,

SÚDNY DVOR (tretia komora)

v zložení: predseda tretej komory L. Bay Larsen, sudcovia M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan a D. Šváby (spravodajca),

generálny advokát: P. Mengozzi,

tajomník: K. Malacek, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 20. apríla 2016,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Remondis GmbH & Co. KG Region Nord, v zastúpení: M. Figgen a R. Schäffer, Rechtsanwälte,

— Region Hannover, v zastúpení: H. Jagau, Regionspräsident, R. Van der Hout, advocaat, T. Mühe a M. Fastabend, Rechtsanwälte,

* Jazyk konania: nemčina.

- Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover, v zastúpení: W. Siederer a L. Viezens, Rechtsanwälte,
 - francúzska vláda, v zastúpení: D. Colas a J. Bousin, splnomocnení zástupcovia,
 - rakúska vláda, v zastúpení: M. Fruhmann, splnomocnený zástupca,
 - Európska komisia, v zastúpení: A. C. Becker a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,
- po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 30. júna 2016,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 1 ods. 2 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (ďalej len „Remondis“) a Region Hannover (Región Hannover, Nemecko) v súvislosti so zákonnosťou prenesenia úloh odvozu a spracovania odpadov regiónom Hannover, ktoré mu boli zverené, na Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (združenie samosprávnych celkov regiónu Hannover, ďalej len „združenie samosprávnych celkov RH“).

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Podľa znenia článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18 uplatniteľného na spor vo veci samej sú na účely tejto smernice „verejné zákazky“ zmluvy s peňažným plnením, uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je vykonanie prác, dodávka výrobkov alebo poskytnutie služieb v zmysle tejto smernice“.
- 4 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65) zrušila smernicu 2004/18 s účinnosťou od 18. apríla 2016.
- 5 Odôvodnenie 4 smernice 2014/24 uvádza:

„Vzhľadom na čoraz rozmanitejšie formy verejných činností je potrebné jasnejšie vymedziť pojem samotného obstarávania, pričom by sa však týmto spresnením ako takým nemal v porovnaní so smernicou 2004/18/ES rozšíriť rozsah pôsobnosti tejto smernice. Účelom pravidiel Únie upravujúcich verejné obstarávanie nie je zahrnúť všetky formy čerpania verejných finančných prostriedkov, ale len tie, ktoré sú určené na nadobudnutie stavebných prác, tovaru alebo služieb za odplatu prostredníctvom verejnej zákazky. ...

...“

6 Článok 1 ods. 6 tejto smernice stanovuje:

„Dohody, rozhodnutia alebo iné právne nástroje, na základe ktorých sa uskutočňuje prevod právomocí a povinností na účely plnenia úloh vo verejnom záujme medzi verejnými obstarávateľmi alebo zoskupeniami verejných obstarávateľov a na základe ktorých nedochádza k odplate za zmluvné plnenie, sa považujú za vec vnútornej povahy dotknutého členského štátu a preto na ne, ako také, táto smernica nemá žiaden vplyv.“

Nemecké právo

- 7 V súlade s federálnymi právnymi predpismi v oblasti odpadov a Niedersächsisches Abfallgesetz (zákon spolkovej krajiny Dolné Sasko o odpadoch), tak v znení účinnom v čase vytvorenia združenie samosprávnych celkov RH, vedľajšieho účastníka v konaní vo veci samej, ako aj v znení účinnom v súčasnosti, je úloha spracovania odpadov zverená územným samosprávnym celkom určeným zákonom, ktorý je uvedený ako posledný, alebo združeniam založeným týmito samosprávnymi celkami.
- 8 Niedersächsisches Zweckverbandsgesetz (zákon Dolného Saska o združeniach) v znení účinnom v čase vytvorenia združenia samosprávnych celkov RH vo svojom § 1 upravoval, že obce a združenia obcí sa môžu spájať do združení (dobrovoľné združenia) alebo môžu byť spájané do združení (povinné združenia) na účely spoločného vykonávania určitých úloh, ktoré majú právo alebo ktoré sú povinné uskutočňovať. V takom prípade sú v súlade s § 2 ods. 1 tohto zákona práva a povinnosti týkajúce sa vykonávania týchto úloh prenesené na združenie.
- 9 Podľa § 4 uvedeného zákona predstavujú združenia verejnoprávne orgány, ktoré sa spravujú samy a na svoju vlastnú zodpovednosť.
- 10 Ustanovenie § 29 ods. 1 toho istého zákona ukladá územným samosprávnym celkom, ktoré sú členmi združenia, povinnosť platiť ročne stanovené príspevky v rozsahu, v akom ostatné príjmy tohto združenia nestačia na pokrytie nákladov plnenia jeho úloh.
- 11 Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (zákon Dolného Saska o spolupráci obcí) účinný v súčasnosti obsahuje porovnateľné ustanovenia. Okrem iného z neho vyplýva, že samosprávne celky, ktoré prenesú úlohy na združenie, sú v tomto rozsahu oslobodené od povinnosti ich plniť.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 12 V súlade s federálnymi právnymi predpismi, ako aj predpismi Land Niedersachsen (Spolková krajina Dolné Sasko, Nemecko) v oblasti odpadov boli región Hannover a Stadt Hannover (mesto Hannover) príslušné v oblasti odvozu a spracovania odpadov na územiach bývalého Landkreis Hannover (okres Hannover), resp. mesta Hannover.
- 13 Vzhľadom na reorganizáciu plánovanú týmito dvoma samosprávnymi celkami v prvom rade, konkrétne 29. novembra 2002, mesto Hannover prenieslo svoju vlastnú právomoc na región Hannover. V druhom rade uvedené samosprávne celky 19. decembra 2002 spoločne schválili Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (stanovy združenia samosprávnych celkov regiónu Hannover, ďalej len „stanovy združenia samosprávnych celkov RH“), na základe ktorých upravili fungovanie tohto združenia, nového verejnoprávneho subjektu, ktorému oba zakladajúce samosprávne celky zverili rôzne právomoci, z ktorých niektoré boli pôvodne spoločné pre oba tieto samosprávne celky a iné prináležali každému z nich, a ktoré predovšetkým nahradilo región Hannover, pokiaľ ide o odvoz odpadu. Tento subjekt bol založený 1. januára 2003.

- 14 Na účely plnenia úloh, ktoré boli zverené združeniu samosprávnych celkov RH, na základe § 5 stanov združenia samosprávnych celkov RH, región Hannover a mesto Hannover bezodplatne vložili do združenia svoje príslušné subjekty, ktoré boli poverené plnením úloh odvozu odpadov, čistenia komunikácií a zimnej údržby, a región Hannover previedol na združenie 94,9 % podiel v spoločnosti Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH zabezpečujúcej spracovanie odpadov pre tento región, ktorú tento región doposiaľ úplne vlastnil.
- 15 S tým istým cieľom umožňuje § 4 ods. 5 stanov združenia samosprávnych celkov RH tomuto združeniu tiež využívať služby tretích osôb na plnenie svojich úloh a nadobúdať na tento účel podiely v podnikoch a subjektoch, ako povoľuje § 22 Kreislaufwirtschaftsgesetz (zákon o riadení recyklácie odpadov).
- 16 Uvedené stanovky vo svojom § 4 ods. 4 upravujú, že združenie samosprávnych celkov RH vykonáva odvoz odpadu s cieľom zhodnotiť ho a môže uzatvárať zmluvy so zmiešanými systémami (*Duale Systeme*) s cieľom zberu obalov, pričom tieto úlohy môžu byť prenesené na Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover.
- 17 V súlade s § 4 ods. 6 týchto stanov je toto združenie oprávnené prijať stanovky a nariadenia týkajúce sa okrem iného ukladania poplatkov.
- 18 Podľa § 7 stanov združenia samosprávnych celkov RH sa jeho valné zhromaždenie skladá z vedúcich administratívnych pracovníkov regiónu Hannover a mesta Hannover, ktorí sú viazaní príkazmi samosprávneho celku, ktorý zastupujú. Títo vedúci pracovníci majú na valnom zhromaždení hlasovacie právo v súvislosti s právomocami, ktoré boli prenesené samosprávnym celkom, ktorý zastupujú.
- 19 Ustanovenie § 8 týchto stanov upravuje, že uvedené valné zhromaždenie má najmä právomoc meniť a dopĺňať tieto stanovky a zvoliť osobu zodpovednú za riadenie združenia samosprávnych celkov RH.
- 20 V súlade s § 16 uvedených stanov musí toto združenie z dlhodobého hľadiska prinajmenšom pokryť svoje náklady prostredníctvom svojich príjmov. No v prípade, že tieto príjmy nebudú dostatočné na pokrytie jeho nákladov, sú samosprávne celky, ktoré združenie tvoria, povinné platiť ročne stanovené príspevky na účely vyrovnania strát.
- 21 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že prenos úloh spojených s vytvorením dobrovoľného alebo povinného združenia znamená, že samosprávne celky, ktoré sú členmi združenia, strácajú v tomto ohľade právomoc.
- 22 V roku 2011, teda v deviatom roku fungovania združenia samosprávnych celkov RH, toto združenie a Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover uskutočnili spoločne obrat vo výške 189 020 912 eur, z toho 11 232 173,89 eura (teda približne 6 %) pochádza z obchodných transakcií s tretími subjektmi. Podľa prognóz na rok 2013 sú príslušné sumy 188 670 370,92 eura a 13 085 190,85 eura.
- 23 Remondis, obchodná spoločnosť pôsobiaca v odvetví odpadov, podala návrh na preskúmanie verejnej zákazky, o ktorom v súčasnosti rozhoduje vnútroštátny súd.
- 24 Remondis sa domnieva, že celá transakcia spočívajúca v založení tohto združenia a v súčasnom prenesení úloh na združenie územnými samosprávnymi celkami, ktoré sú jeho členmi, predstavuje verejnú zákazku najmä v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18, hoci sa pôvodne na túto transakciu nevzťahovali predpisy v oblasti verejného obstarávania, keďže sa na ňu vzťahovala výnimka uvedená v rozsudku z 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, bod 50). Boli totiž splnené obe podmienky požadované v rámci tejto výnimky, konkrétne jednak, že verejný subjekt, ktorý zadáva zákazku, vykonáva nad osobou, ktorú poveruje vykonaním tejto zákazky, podobnú kontrolu, akú vykonáva nad svojimi vlastnými útvarmi, a jednak, že táto osoba vykonáva podstatnú časť svojich činností s uvedeným verejným subjektom. Podľa spoločnosti Remondis však vzhľadom na významný

finančný obrat, ktorý dosahuje združenie samosprávnych celkov RH od roku 2013 s tretími subjektmi, neuskutočňuje už toto združenie podstatnú časť svojich činností s celkami, ktoré ho založili. Z toho vyvodzuje, že celá uvedená transakcia sa má odteraz považovať za protiprávne zadanie verejnej zákazky, a preto je táto transakcia neplatná. Región Hannover, ktorý je subjektom príslušným na odvoz odpadu, by tak mal v rozsahu, v akom nechce túto úlohu vykonávať sám, vyhlásiť verejné obstarávanie.

- 25 Región Hannover a združenie samosprávnych celkov RH sa domnievajú, že založenie združenia a prenos právomocí na toto združenie nespádajú do pôsobnosti práva verejného obstarávania.
- 26 Tomuto založeniu a prenosu totiž predchádzalo rozhodnutie podľa stanov, a nie zmluva alebo administratívna dohoda. Navyše sa tieto samosprávne celky odvolávajú na smernicu 2014/24, konkrétne na jej článok 1 ods. 6 týkajúci sa mechanizmu prevodu právomocí a povinností na účely plnenia úloh vo verejnom záujme.
- 27 Vnútroštátny súd uvádza, že výsledok sporu vo veci samej závisí predovšetkým od toho, či transakcia, ktorá pre región Hannover a mesto Hannover spočívala v založení združenia samosprávnych celkov RH a v prenesení určitých úloh na toto združenie, predstavovala verejnú zákazku v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18. V tejto súvislosti nie je spochybnená odplatná povaha tejto transakcie, pokiaľ ide jednak o bezodplatný prenos prostriedkov, ktoré predtým používali tieto dva územné samosprávne celky na účely plnenia úloh prenesených na toto združenie a jednak záväzok uvedených samosprávnych celkov vyrovnáť prípadné náklady uvedeného združenia prevyšujúce jeho príjmy.
- 28 Tento súd uvádza, že aj tak sa možno domnievať, že taká transakcia nepredstavuje zadanie verejnej zákazky. Neexistuje totiž žiadna zmluva a tiež nie je dotknutý žiadny podnik. Navyše ide o vnútroorganizačné opatrenie štátu, zaručené ústavným pravidlom miestnej samosprávy, spočívajúce v prerozdelení právomocí medzi územné samosprávne celky, dôsledkom ktorého sú samosprávne celky pôvodne poverené plnením dotknutých úloh oslobodené v celom rozsahu od ich plnenia.
- 29 Uvedený vnútroštátny súd má však pochybnosti, pokiaľ ide o relevantnosť tohto názoru z hľadiska judikatúry Súdneho dvora, konkrétne rozsudku z 13. júna 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), z ktorého vyplýva, že samotné delegovanie úlohy, vedúce k oslobodeniu pôvodne príslušného samosprávneho celku, nemá vplyv na kvalifikáciu transakcie ako verejnej zákazky.
- 30 Z tohto rozsudku okrem toho vyplýva, že treba zohľadniť iba dve výnimky z uplatnenia predpisov v oblasti verejného obstarávania, konkrétne výnimku uvedenú v rozsudku z 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), a takzvané „horizontálne“ spolupráce obcí. Možno tak tvrdiť, že z dôvodu, že vytvorenie združenia samosprávnych celkov, ktoré bolo sprevádzané prenosom právomocí na toto združenie, nespadá pod žiadnu z týchto výnimiek, sa na tento typ transakcií uplatní právo o verejnom obstarávaní.
- 31 Vnútroštátny súd však v opačnom zmysle uvádza, že taká transakcia vychádza striktnie z horizontálnej dohody medzi niekoľkými verejnými subjektmi, a nie z dohody uzavretej medzi týmito subjektmi a združením samosprávnych celkov.
- 32 Na druhej strane o vytvorení združenia územných samosprávnych celkov môžu tieto samosprávne celky nielen slobodne rozhodnúť, ale tiež môže byť dotknutým samosprávnym celkom uložené ich orgánom dohľadu. V takom prípade neexistuje zmluva, takže ťažko môže byť reč o verejnej zákazke. Vzniká tak otázka, či s transakciou rovnakej povahy, konkrétne s prenosom právomocí na združenie verejných samosprávnych celkov, možno zaobchádzať rozdielne podľa dobrovoľného alebo núteného charakteru tohto prenosu.

- 33 Vnútroštátny súd si okrem toho kladie otázku, aké následky vyplývajú z konštatovania, že celá transakcia, akou je tá vo veci samej, predstavuje verejnú zákazku, a najmä, či sa má taká zákazka posudzovať z hľadiska výnimky uvedenej v rozsudku z 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), alebo sa má skôr chápať ako spolupráca medzi územnými samosprávnymi celkami na účely výkonu úloh, ktoré sú im zverené.
- 34 Za týchto okolností Oberlandesgericht Celle (Vyšší krajský súd Celle, Nemecko) rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Je dohoda uzavretá medzi dvomi územnými samosprávnymi celkami, na základe ktorej tieto dva samosprávne celky prostredníctvom stanov založia spoločné združenie verejných subjektov s vlastnou právnou subjektivitou na účely plnenia spoločných úloh, ktoré už vykonáva svoje vlastné právomoci, pričom prevezme určité úlohy, ktoré doposiaľ museli plniť zúčastnené samosprávne celky, verejnou zákazkou v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18, pokiaľ sa tento prenos úloh týka poskytovania služieb v zmysle tejto smernice a dochádza k nemu za odplatu, pokiaľ združenie [samosprávnych celkov] vykonáva činnosti vo väčšom rozsahu, ako sú úlohy, ktoré museli predtým plniť zúčastnené samosprávne celky, a pokiaľ prenos úloh nie je súčasťou dvoch druhov zákaziek, ktoré napriek tomu, že sú zadané verejnými subjektmi, nepatria podľa judikatúry Súdného dvora (naposledy rozsudok z 13. júna 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, bod 33 a nasl.) do pôsobnosti práva Únie v oblasti verejného obstarávania?
2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: Riadi sa otázka, či založenie takého združenia verejných subjektov a s ním súvisiaci prenos úloh na toto združenie nepatria výnimočne do pôsobnosti práva Únie v oblasti verejného obstarávania, závermi vyvođenými z judikatúry Súdného dvora v oblasti zmlúv uzavretých medzi verejným subjektom a osobou právne odlišnou od tohto subjektu a podľa ktorých je uplatnenie práva Únie v oblasti verejného obstarávania vylúčené, ak subjekt vykonáva nad dotknutou osobou podobnú kontrolu, akú vykonáva nad svojimi vlastnými útvarmi, a ak táto osoba vykonáva podstatnú časť svojich činností pre subjekt alebo subjekty, ktoré ju vlastní (pozri v tomto zmysle okrem iných rozsudok z 18. novembra 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, bod 50), alebo naopak, má sa uplatniť záver vyvođený z judikatúry Súdného dvora v oblasti zmlúv, na základe ktorého sa dva verejné subjekty dohodnú na spolupráci na účely plnenia úlohy vo verejnom záujme, ktorú musia plniť všetky tieto subjekty (pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i., C-159/11, EU:C:2012:817, bod 34 a nasl.)...?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

- 35 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18 vykladať v tom zmysle, že dohoda, o akú ide vo veci samej, ktorú uzatvoria dva územné samosprávne celky a na základe ktorej tieto samosprávne celky prostredníctvom stanov vytvoria spoločné združenie samosprávnych celkov, právnickú osobu verejného práva, a zveria tomuto novému verejnému subjektu určité právomoci, ktoré boli doposiaľ zverené týmto samosprávnym celkom a ktoré sú od tejto chvíle vlastné tomuto združeniu samosprávnych celkov, predstavuje verejnú zákazku.
- 36 Podľa znenia článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18 je verejnou zákazkou zmluva s peňažným plnením, uzavretá písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorej predmetom je vykonanie prác, dodávka výrobkov alebo poskytnutie služieb v zmysle tejto smernice.

- 37 Na účely možnej kvalifikácie transakcie, ktorá zahŕňa viacero fáz, ako verejnej zákazky z hľadiska tejto definície treba túto transakciu preskúmať ako celok a so zreteľom na jej účel (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. novembra 2005, Komisia/Rakúsko, C-29/04, EU:C:2005:670, bod 41).
- 38 V prejednávacom prípade treba preto ako celok zohľadniť rôzne fázy transakcie dotknutej vo veci samej. V tejto súvislosti z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že región Hannover a mesto Hannover sa spoločne rozhodli vytvoriť právnym aktom nový subjekt verejného práva s cieľom zveriť mu určité právomoci, sčasti spoločné a sčasti vlastné každému z týchto samosprávnych celkov. Zároveň tieto samosprávne celky priznali tomuto novému subjektu určité oprávnenia, ktoré mu majú umožniť plniť úlohy zodpovedajúce týmto právomociam. Vložili do neho totiž prostriedky, ktoré mali doteraz samy vyhradené na výkon uvedených právomocí, a zaviazali sa pokryť prípadné rozpočtové deficity uvedeného subjektu, pričom ten má okrem toho právo ukladať a vyberať poplatky, ako aj právo vykonávať určité činnosti, ktoré nezodpovedajú výkonu právomocí, ktoré na neho boli prenesené, ktoré však majú rovnakú povahu ako niektoré činnosti, ktorých plnenie vyplýva z tohto výkonu. Napokon je nový subjekt charakterizovaný autonómiou fungovania, avšak musí rešpektovať rozhodnutia valného zhromaždenia pozostávajúceho zo zástupcov dvoch zakladateľských samosprávnych celkov tohto združenia, a ktoré predstavuje orgán tohto subjektu a má právomoc najmä zvoliť osobu zodpovednú za riadenie uvedeného subjektu.
- 39 V tomto kontexte treba najprv uviesť, že cieľom usmernenia poskytnutého vnútroštátnym súdom, podľa ktorého činnosti dotknuté vo veci samej predstavujú „služby“ v zmysle smernice 2004/18, je spresniť, že uplatnenie tejto smernice nemožno v tejto súvislosti vylúčiť. Naopak skutočnosť, že činnosť patriaca do právomoci verejného orgánu predstavuje službu uvedenú v smernici, nepostačuje sama osebe na to, aby sa smernica aplikovala, keďže verejné orgány sa môžu slobodne rozhodnúť, či sa na účely plnenia zverených úloh verejného záujmu obrátia alebo neobrátia na trh (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. júna 2009, Komisia/Grécko, C-480/06, EU:C:2009:357, bod 45 a citovanú judikatúru).
- 40 Navyše treba v prvom rade pripomenúť, že rozdelenie právomocí v rámci členského štátu požíva ochranu priznanú článkom 4 ods. 2 ZEÚ, podľa ktorého je Únia povinná rešpektovať národnú identitu členských štátov, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júna 2014, Digibet a Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 34).
- 41 Okrem toho, keďže toto rozdelenie právomocí nie je nemenné, vzťahuje sa ochrana podľa článku 4 ods. 2 ZEÚ tiež na reorganizácie vnútorných právomocí členského štátu, ako to uviedol generálny advokát v bodoch 41 a 42 svojich návrhov. Také reorganizácie, ktoré môžu mať podobu prerozdelení právomocí jedného verejného orgánu inému, ktoré je nariadené vyšším orgánom, alebo dobrovoľného prenesenia právomocí medzi verejnými orgánmi, vedú k tomu, že predtým príslušný orgán je zbavený alebo sa zbavuje povinnosti a práva plniť danú verejnú úlohu a túto povinnosť a toto právo má od tejto chvíle iný orgán.
- 42 V druhom rade treba konštatovať, že také prerozdelenie alebo presun právomocí nespĺňa všetky podmienky, ktoré stanovuje definícia pojmu verejná zákazka.
- 43 Jedine odplatná zmluva môže totiž predstavovať verejnú zákazku v zmysle smernice 2004/18, pričom táto odplatná povaha znamená, že verejnemu obstarávateľovi, ktorý uzavrel verejnú zákazku, sa na základe tejto zákazky poskytne plnenie za protihodnotu, ktoré musí prinášať tomuto verejnemu obstarávateľovi priamy hospodársky úžitok (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. marca 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, body 47 až 49). Synalagmatická povaha zmluvy je tak podstatnou vlastnosťou verejnej zákazky, ako to uviedol generálny advokát v bode 36 svojich návrhov.

- 44 Bez ohľadu na okolnosť, že rozhodnutie o priznaní verejných právomocí nespadá do oblasti hospodárskych transakcií, samotná skutočnosť, že verejný orgán je zbavený právomoci, ktorú predtým mal, vedie k tomu, že stráca akýkoľvek hospodársky záujem na plnení úloh, ktoré zodpovedajú tejto právomoci.
- 45 Presmerovanie prostriedkov používaných na výkon právomoci, ktoré sú prevedené orgánom, ktorý už prestáva byť príslušný, na orgán, ktorý sa príslušným stáva, tak nemožno považovať za zaplatenie ceny, ale naopak predstavuje logický, dokonca nutný dôsledok dobrovoľného prenosu alebo nariadeného prerozdelenia tejto právomoci z prvého orgánu na druhý.
- 46 Rovnako nepredstavuje odmenu ani to, že sa orgán, ktorý iniciuje prenos právomoci alebo ktorý rozhodne o prerozdelení právomoci, zaviazá uhradiť prípadné náklady prevyšujúce príjmy, ktoré môžu vyplývať z výkonu tejto právomoci. Ide totiž o záruku určenú tretím osobám, ktorej nevyhnutnosť vyplýva v tomto prípade zo zásady, že voči verejnému orgánu nemožno viesť konanie o platobnej neschopnosti. Samotná existencia takej zásady pritom spadá do vnútornej organizácie členského štátu.
- 47 Treba však v treťom rade zdôrazniť, že na to, aby sa prenos právomocí medzi verejnými orgánmi mohol považovať za akt vnútornej organizácie a spadal tak pod slobodu členských štátov zaručenú článkom 4 ods. 2 ZEÚ, musí spĺňať určité podmienky.
- 48 V tomto ohľade nie je situácia, ako je tá vo veci samej, zaiste zhodná s prípadom, ktorého sa týka rozsudok z 20. októbra 2005, Komisia/Francúzsko (C-264/03, EU:C:2005:620). V prípade uvedenom ako posledný totiž išlo o určenie, či dotknutý druh mandátu predstavoval konkrétny prenos verejnej moci na subjekt na účely realizácie projektu spadajúceho v zásade do právomoci iného subjektu, a nie prenos samotnej tejto právomoci. Tieto rôzne druhy prenosu však majú rovnakú povahu, hoci s odlišným rozsahom, takže základný záver z tohto rozsudku v tomto ohľade možno uplatniť na prejednávany prípad.
- 49 Ako uviedol generálny advokát v bode 53 svojich návrhov, na to, aby mohlo ísť o skutočný prenos právomoci, sa tento prenos musí týkať nielen povinností súvisiacich s prenesenou právomocou, najmä povinnosťou plnenia úlohy, ktoré z tejto právomoci vyplývajú, ale aj oprávnení, ktoré sú jej dôsledkom. To vyžaduje, aby verejný orgán, ktorému sa priznáva právomoc, mal právomoc organizovať plnenie úloh, ktoré spadajú do tejto právomoci, ako aj stanoviť regulačný rámec týkajúci sa týchto úloh a aby mal finančnú nezávislosť umožňujúcu zabezpečenie financovania tých istých úloh. Nie je to tak v prípade, ak si pôvodne príslušný orgán ponechá hlavnú zodpovednosť s ohľadom na uvedené úlohy, ak si vyhradzuje ich finančnú kontrolu alebo ak musí vopred schvaľovať rozhodnutia, ktoré plánuje prijať ním poverený subjekt.
- 50 V tejto súvislosti sa situácia, akou je tá vo veci samej, jasne líši od situácie vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 13. júna 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), keď územný samosprávny celok iba zveril inému územnému celku za peňažnú náhradu plnenie určitých vecných úloh, pričom si ponechal právomoc kontrolovať ich výkon, ako Súdny dvor konštatoval v bode 41 tohto rozsudku.
- 51 Prenos právomoci tak nie je daný, ak novo príslušný verejný orgán nevykonáva túto právomoc autonómne a na vlastnú zodpovednosť.
- 52 Ako uviedol generálny advokát v bode 56 svojich návrhov, taká autonómia konania neznamena, že novo príslušný subjekt musí byť mimo akéhokoľvek vplyvu ktoréhokoľvek iného verejného subjektu. Subjekt, ktorý prenáša právomoc, si totiž môže ponechať určité právo dohľadu nad úlohami spojenými s touto verejnou službou. Taký vplyv však v zásade vylučuje akékoľvek zasahovanie do konkrétnych podmienok plnenia úloh, ktoré patria do prenesenej právomoci. V takej situácii, o akú ide vo veci samej, možno taký vplyv vykonávať prostredníctvom orgánu, ako je valné zhromaždenie zložené zo zástupcov územných samosprávnych celkov, ktoré boli predtým príslušné.

- 53 Autonómia konania neznamená ani to, že nariadené prerozdelenie alebo dobrovoľný prenos právomoci musí byť nezvratný. Ako bolo totiž uvedené v bode 41 tohto rozsudku, rozdelenie právomocí v rámci členského štátu nemožno považovať za nemenné, takže následné reorganizácie prichádzajú do úvahy. Okrem toho treba uviesť, že situácie, o ktoré išlo v rozsudku z 20. októbra 2005, Komisia/Francúzsko (C-264/03, EU:C:2005:620), nemali trvalý charakter, keďže išlo o konkrétny prenos verejnej moci na subjekt na účely realizácie projektu spadajúceho v zásade do právomoci iného subjektu, ktorý si ponechal túto základnú právomoc. Tieto situácie by sa museli posúdiť tak, že nepodliehajú právu verejného obstarávania, ak by nevykazovali charakteristiky uvedené Súdny dvorom v bode 54 tohto rozsudku, ktoré ho dovedli k záveru, že v danom prípade nedošlo ku skutočnému prenosu. Preto, ako to uviedol generálny advokát v bode 54 svojich návrhov, nič nebráni tomu, aby právomoc prenesená alebo prerozdelená v rámci reorganizácie verejných služieb bola neskôr predmetom nového prenosu alebo nového prerozdelenia pri nasledujúcej reorganizácii.
- 54 Napokon, aby sa rozobrali všetky aspekty uvedené vnútroštátnym súdom, treba pripomenúť, že to, či je verejným subjektom členských štátov alebo niektorým ich kategóriám povolené alebo zakázané pôsobiť na trhu nad rámec ich činnosti všeobecného záujmu, spadá do vnútornej právnej úpravy členských štátov, ktorým prináleží posúdiť, či taká činnosť je alebo nie je zlučiteľná s cieľmi, na ktoré boli založené a ktoré vyplývajú zo štatútu týchto subjektov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. decembra 2009, CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, bod 48). Skutočnosť, že verejné subjekty, ktorých sa týka prenos právomoci, môžu alebo nemôžu vykonávať určité činnosti na trhu, spadá tiež do vnútornej organizácie členských štátov a nemá navyše vplyv na povahu takeého prenosu, ak sú splnené podmienky spresnené v bodoch 47 až 51 tohto rozsudku.
- 55 Vzhľadom na všetky uvedené úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že:
- článok 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18 sa má vykladať v tom zmysle, že dohoda, o akú ide vo veci samej, ktorú uzatvoria dva územné samosprávne celky a na základe ktorej tieto územné celky prostredníctvom stanov vytvoria spoločné združenie samosprávnych celkov, právnickú osobu verejného práva, a prenesú na tento nový verejný subjekt určité právomoci, ktoré boli doposiaľ zverené týmto samosprávnym celkom a ktoré sú od tejto chvíle vlastné tomuto združeniu samosprávnych celkov, nepredstavuje verejnú zákazku,
 - k takému prenosu právomocí v súvislosti s plnením úloh verejnej služby však dochádza iba vtedy, ak sa týka tak povinností súvisiacich s prenesenou právomocou, ako aj oprávnení, ktoré sú jej logickým dôsledkom, takže novo príslušný verejný orgán má rozhodovaciu a finančnú autonómiu, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

O druhej otázke

- 56 Vzhľadom na odpoveď na prvú otázku nie je potrebné odpovedať na druhú otázku.

O trovách

- 57 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Článok 1 ods. 2 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby sa má vykladať v tom zmysle, že dohoda, o akú ide vo veci samej, ktorú uzatvoria dva územné samosprávne celky a na základe ktorej tieto územné celky prostredníctvom stanov vytvoria spoločné združenie samosprávnych celkov, právnickú osobu verejného práva, a prenesú na tento nový verejný subjekt určité právomoci, ktoré boli doposiaľ zverené týmto samosprávnym celkom a ktoré sú od tejto chvíle vlastné tomuto združeniu samosprávnych celkov, nepredstavuje verejnú zákazku.

K takému prenosu právomocí v súvislosti s plnením úloh verejnej služby však dochádza iba vtedy, ak sa týka tak povinností súvisiacich s prenesenou právomocou, ako aj oprávnení, ktoré sú jej logickým dôsledkom, takže novo príslušný verejný orgán má rozhodovaciu a finančnú autonómiu, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

Podpisy