



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

21. prosince 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Článek 4 odst. 2 SEU — Respektování národní identity členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy — Vnitřní organizace členských států — Územní samosprávné celky — Právní nástroj vytvářející nový veřejnoprávní subjekt a upravující rozdělení pravomocí a odpovědnosti za výkon úkolů veřejné služby — Veřejné zakázky — Směrnice 2004/18/ES — Článek 1 odst. 2 písm. a) — Pojem „veřejná zakázka““

Ve věci C-51/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Oberlandesgericht Celle (vrchní zemský soud v Celle, Německo) ze dne 17. prosince 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 6. února 2015, v řízení

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord

proti

Region Hannover,

za přítomnosti:

Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan a D. Šváby (zpravodaj), soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. dubna 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Remondis GmbH & Co. KG Region Nord M. Figgenem a R. Schäfferem, Rechtsanwälte,

— za Region Hannover H. Jagauem, Regionspräsident, a R. Van der Houtem, advocaat, jakož i T. Mühem a M. Fastabendem, Rechtsanwälte,

* Jednací jazyk: němčina.

— za Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover W. Siedererem a L. Viezenssem, Rechtsanwälte,
— za francouzskou vládu D. Colasem a J. Bousin, jako zmocněnci,
— za rakouskou vládu M. Fruhmannem, jako zmocněncem,
— za Evropskou komisi A. C. Beckerem a A. Tokárem, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. června 2016,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společnostmi Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (dále jen „Remondis“) a Region Hannover (region Hannoversko, Německo) ohledně legality přenesení úkolů svozu a zpracování odpadu, které byly svěřeny regionu Hannover, na Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (sdružení územních samosprávných celků regionu Hannoversko, Německo, dále jen „sdružení celků RH“).

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Podle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18, použitelného na spor v původním řízení, pro účely této směrnice jsou „[v]ěřejné zakázky“ [...] úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb ve smyslu této směrnice“.
- 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65), zrušila směrnici 2004/18 s účinností od 18. dubna 2016.
- 5 Bod 4 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádí:
„Vzhledem ke stále rozmanitějším formám činnosti veřejných orgánů je nutné jasněji definovat samotný pojem zadávání veřejných zakázek. Toto vyjasnění by však samo o sobě nemělo rozšiřovat oblast působnosti této směrnice ve srovnání s oblastí působnosti směrnice 2004/18/ES. Cílem pravidel Unie pro zadávání veřejných zakázek není pokrýt všechny formy vynakládání veřejných peněžních prostředků, ale pouze ty, jejichž cílem je pořízení stavebních prací, dodávek nebo služeb za úplatu prostřednictvím veřejné zakázky. [...]“
- 6 Článek 1 odst. 6 této směrnice stanoví:
„Dohody, rozhodnutí či jiné právní nástroje, které upravují rozdělení pravomocí a odpovědnosti za výkon veřejných úkolů mezi veřejnými zadavateli nebo skupinami veřejných zadavatelů a které nestanoví odměnu za smluvní plnění, se považují za věc vnitřní organizace dotčeného členského státu, a tudíž nejsou touto směrnicí žádným způsobem dotčeny.“

Německé právo

- 7 Podle spolkových právních předpisů v oblasti odpadů a Niedersächsische Abfallgesetz (zákon spolkové země Dolní Sasko o odpadech), jak ve znění účinném v době vzniku sdružení celků RH, vedlejšího účastníka původního řízení, tak v nyní účinném znění, přísluší nakládání s odpady územně správním celkům stanoveným posledně uvedeným zákonem a sdružením založeným těmito celky.
- 8 Niedersächsische Zweckverbandsgesetz (zákon spolkové země Dolní Sasko o sdruženích), ve znění účinném v době vzniku sdružení celků RH, stanovil v § 1, že obce a svazky obcí se mají možnost za účelem společného výkonu některých úkolů, které mohou nebo musí vykonávat, spojit do sdružení (dobrovolná sdružení) nebo být spojeny do sdružení (povinná sdružení). V takovém případě jsou podle § 2 odst. 1 tohoto zákona práva a povinnosti týkající se výkonu těchto úkolů převedeny na sdružení.
- 9 Podle § 4 uvedeného zákona představují taková sdružení veřejnoprávní celky, které se spravují samy na vlastní odpovědnost.
- 10 Ustanovení § 29 odst. 1 téhož zákona ukládá územním samosprávným celkům, které jsou členy sdružení, povinnost platit ročně stanovené příspěvky, pokud ostatní příjmy tohoto sdružení nepostačují k pokrytí nákladů na plnění jeho úkolů.
- 11 Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (zákon spolkové země Dolní Sasko o spolupráci mezi obcemi), platný v současné době, obsahuje srovnatelná ustanovení. Vyplyvá z něj mimo jiné, že celky, které přenesou úkoly na sdružení, jsou v tomto rozsahu zproštěny povinnosti je plnit.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 12 Podle spolkových právních předpisů i právních předpisů Land Niedersachsen (Spolková země Dolní Sasko, Německo) v oblasti odpadů byly Region Hannover a Stadt Hannover (město Hannover) pověřeny svozem a zpracováním odpadu na územích bývalého Landkreis Hannover (okres Hannover) a města Hannover.
- 13 S výhledem na reorganizaci plánovanou těmito dvěma celky nejprve město Hannover přeneslo dne 29. listopadu 2002 svou pravomoc na region Hannoversko. Poté, dne 19. prosince 2002, přijaly uvedené celky společně Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (stanovy sdružení územních samosprávných celků regionu Hannoversko, dále jen „stanovy sdružení celků RH“), kterými upravily fungování tohoto sdružení, nové veřejnoprávní entity, které oba zakládající celky svěřily různé pravomoci, z nichž některé byly původně společné těmto celkům a jiné příslušely každému z nich, a která zejména nahradila region Hannoversko u činnosti svozu odpadu. Tato entita byla založena dne 1. ledna 2003.
- 14 Za účelem plnění úkolů, kterými bylo sdružení celků RH pověřeno, podle článku 5 stanov sdružení celků RH region Hannover a město Hannover vložily do posledně uvedeného bezúplatně své příslušné entity pověřené svozem odpadu, úklidem vozovek a zimní údržbou, a region Hannoversko na něj převedl 94,9 % podíl ve společnosti Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH, zajišťující nakládání s odpady pro tento region, kterou do té doby plně vlastnil.
- 15 Se stejným cílem umožňuje čl. 4 odst. 5 stanov sdružení celků RH tomuto sdružení rovněž využívat ke splnění jeho úkolů služeb třetích osob a za tím účelem nabývat podíly ve společnostech a podnicích, jak dovoluje § 22 Kreislaufwirtschaftsgesetz (zákon o recyklaci odpadů).

- 16 Uvedené stanovy v čl. 4 odst. 4 stanoví, že sdružení celků RH provádí svoz odpadu za účelem jeho zhodnocení a za účelem sběru obalových odpadů může uzavírat smlouvy se smíšenými systémy (Duale systeme), přičemž tyto úkoly mohou být přeneseny na Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover.
- 17 V souladu s čl. 4 odst. 6 těchto stanov je toto sdružení oprávněno přijímat statutární a správní předpisy týkající se mimo jiné ukládání poplatků.
- 18 Podle článku 7 stanov sdružení celků RH je jeho valná hromada tvořena vedoucími administrativními pracovníky regionu Hannoversko a města Hannover, kteří jsou vázáni pokyny celků, jež zastupují. Tito zástupci mají právo hlasovat na valné hromadě v souvislosti s pravomocemi, které byly přeneseny celkem, jehož zastupují.
- 19 Článek 8 těchto stanov stanoví, že uvedená valná hromada je příslušná mimo jiné ke změně těchto stanov a volbě osoby odpovědné za řízení sdružení celků RH.
- 20 Podle článku 16 uvedených stanov musí toto sdružení z dlouhodobého hlediska přinejmenším pokrýt své náklady na základě svých příjmů. Nicméně v případě, že jeho příjmy nepostačují ke krytí jeho nákladů, jsou celky, které jej tvoří, povinny zaplatit ročně stanovené příspěvky k vyrovnání ztráty.
- 21 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že přenesení úkolu spojené s vytvořením dobrovolného nebo povinného sdružení znamená, že celky, které jsou členy sdružení, ztrácejí v tomto ohledu pravomoc.
- 22 V roce 2011, tedy devátý rok činnosti sdružení celků RH, činil společný obrát sdružení a společnosti Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover 189 020 912 eur, z toho 11 232 173,89 eura (tj. přibližně 6 %) pocházelo z obchodních transakcí uskutečněných s třetími osobami. Podle odhadu pro rok 2013 by tyto částky měly být 188 670 370,92 eura a 13 085 190,85 eur.
- 23 Remondis, obchodní společnosti působící v oblasti odpadů, podala návrh na přezkum veřejné zakázky, kterým se nyní zabývá předkládající soud.
- 24 Remondis má za to, že celá operace spočívající v založení tohoto sdružení a současném přenesení úkolů na něj ze strany územních samosprávných celků, které jsou jeho členy, představuje veřejnou zakázku ve smyslu mimo jiné čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18, třebaže původně tato operace nespádala pod pravidla v oblasti veřejných zakázek, jelikož se na ni vztahovala výjimka uvedená v rozsudku ze dne 18. listopadu 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, bod 50). Byly totiž splněny obě podmínky požadované v rámci této výjimky, a to zaprvé ta, že veřejnoprávní entita, která zadává zakázku, vykonává nad osobou, kterou pověřuje provedením této zakázky, kontrolu obdobnou té, kterou vykonává nad vlastními organizačními složkami, a zadruhé podmínka, že tato osoba uskutečňuje převážnou část své činnosti s uvedenou veřejnoprávní entitou. Podle společnosti Remondis však vzhledem k rozsahu obrátu, kterého dosahuje sdružení celků RH od roku 2013 se třetími stranami, neuskutečňuje již toto sdružení převážnou část své činnosti s celky, které jej založily. Vyvozuje z toho, že celou uvedenou operaci je nyní třeba považovat za neoprávněné zadání veřejné zakázky, a tato operace je tedy neplatná. Region Hannoversko, který je subjektem příslušným ke svozu odpadu, by tedy měl v rozsahu, v němž nechce tento úkol vykonávat sám, zorganizovat zadávací řízení.
- 25 Region Hannoversko a sdružení celků RH mají za to, že založení tohoto sdružení a přenesení pravomocí na něj nespádají do působnosti práva veřejných zakázek.
- 26 Tomuto založení a přenesení totiž podle nich předcházelo statutární rozhodnutí, nikoliv smlouva nebo správní ujednání. Tyto celky kromě toho odkazují na směrnici 2014/24, zejména její čl. 1 odst. 6, týkající se mechanismu rozdělení pravomocí a odpovědnosti za výkon úkolů veřejné služby.

- 27 Předkládající soud uvádí, že výsledek sporu v původním řízení závisí především na tom, zda operace, která pro region Hannoversko a město Hannover spočívala v založení sdružení celků RH a přenesení určitých úkolů na toto sdružení, představovala veřejnou zakázku ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18. V tomto ohledu nepochybuje o úplatném charakteru této operace, a to s ohledem na bezúplatný převod prostředků předtím používaných těmito dvěma územními samosprávnými celky k výkonu úkolů přenesených na toto sdružení a k závazku uvedených celků dorovnat případné náklady uvedeného sdružení převyšující jeho příjmy.
- 28 Tento soud uvádí, že lze přesto mít za to, že taková operace nepředstavovala zadání veřejné zakázky. Neexistuje totiž žádná smlouva a není dotčen žádný podnik. Kromě toho se jedná o opatření vnitřní organizace státu zaručené ústavním pravidlem místní samosprávy spočívající v přerozdělení pravomocí mezi územní samosprávné celky, v jehož důsledku jsou celky původně pověřené plněním dotčených úkolů těchto úkolů plně zproštěny.
- 29 Uvedený soud má nicméně pochybnosti o relevanci tohoto názoru z hlediska judikatury Soudního dvora, zejména rozsudku ze dne 13. června 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), z něhož vyplývá, že samotné delegování úkolu vedoucí ke zproštění původně příslušného celku tohoto úkolu nemá vliv na kvalifikaci operace jako veřejné zakázky.
- 30 Z tohoto rozsudku kromě toho vyplývá, že je třeba zohlednit pouze dvě výjimky z uplatnění pravidel v oblasti veřejných zakázek, a sice výjimku uvedenou v rozsudku ze dne 18. listopadu 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), a takzvanou „horizontální“ spolupráci mezi obcemi. Lze tedy tvrdit, že vzhledem k tomu, že založení sdružení územních samosprávných celků doprovázené přenosem pravomocí na toto sdružení nespadá pod žádnou z těchto výjimek, vztahuje se na tento typ operací právo veřejných zakázek.
- 31 Nicméně v opačném smyslu předkládající soud konstatuje, že taková operace vychází striktně z horizontální dohody mezi několika veřejnoprávními subjekty, a nikoliv z dohody uzavřené mezi těmito subjekty a sdružením územních samosprávných celků.
- 32 Na druhé straně o založení sdružení územních samosprávných celků mohou tyto celky nejen svobodně rozhodnout, ale může být dotčeným celkům také uloženo jejich orgánem dohledu. V takovém případě přitom neexistuje smlouva, takže lze stěží hovořit o veřejné zakázce. Vyvstává tedy otázka, zda s operací stejné povahy, tedy přenosem pravomocí na sdružení veřejnoprávních celků, lze nakládat rozdílně podle dobrovolného nebo nuceného charakteru tohoto přenosu.
- 33 Předkládající soud si kromě toho klade otázku, jaké důsledky vyplývají z konstatování, že taková celková operace, o jakou se jedná v původním řízení, představuje veřejnou zakázku, a zejména, zda musí být taková zakázka posuzována z hlediska výjimky uvedené v rozsudku ze dne 18. listopadu 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), nebo spíše chápána jako spolupráce mezi územními samosprávnými celky za účelem výkonu úkolů, které jim přísluší.
- 34 V tomto kontextu se Oberlandesgericht Celle (vrchní zemský soud v Celle, Německo) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Představuje dohoda mezi dvěma územními samosprávnými celky, na jejímž základě oba tyto celky přijetím stanov společně založí sdružení s vlastní právní subjektivitou, které má od tohoto okamžiku při výkonu svých pravomocí plnit úkoly, které dosud zajišťovaly zúčastněné územní samosprávné celky, ‚veřejnou zakázku‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18, pokud se tento přenos úkolů týká poskytování služeb ve smyslu této směrnice a je úplatný, sdružení [celků] vykonává činnost, která jde nad rámec úkolů, které předtím zajišťovaly zúčastněné územní samosprávné celky, a přenos úkolů nepatří do dvou kategorií zakázek, které, ačkoliv jsou zadávány

veřejnoprávními subjekty, nespádají podle judikatury Soudního dvora (naposledy rozsudek ze dne 13. června 2013 Piepenbrock, C-386/11, ECLI:EU:C:2013:385, bod 33 a násl.) do působnosti unijního práva v oblasti veřejných zakázek?

- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku: řídí se otázka, zda založení sdružení a s ním spojený přenos úkolů na toto sdružení výjimečně nespádá do působnosti unijního práva v oblasti veřejných zakázek, zásadami, které Soudní dvůr stanovil v souvislosti se smlouvami uzavřenými mezi veřejnoprávním subjektem a subjektem, který je od něho právně odlišný, podle nichž se unijní právo v oblasti veřejných zakázek nepoužije, pokud veřejnoprávní subjekt vykonává nad dotyčným subjektem kontrolu obdobnou té, kterou vykonává nad svými organizačními složkami, a pokud uvedený subjekt současně uskutečňuje převážnou část svých činností pro veřejnoprávní subjekt či veřejnoprávní subjekty, které drží podíly v tomto subjektu (v tomto smyslu viz mimo jiné rozsudek ze dne 18. listopadu 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, bod 50), nebo se naopak uplatní zásady, které Soudní dvůr stanovil ohledně smluv, na základě nichž se veřejnoprávní subjekty dohodnou na spolupráci při plnění úkolu v rámci veřejných služeb, který je všem těmto subjektům společný (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, C-159/11, EU:C:2012:817, bod 34 a násl.)“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 35 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18 musí být vykládán v tom smyslu, že dohoda uzavřená mezi dvěma územními samosprávnými celky, o jakou se jedná v původním řízení, na základě které tyto celky přijetím stanov založí sdružení celků, právníckou osobu podle veřejného práva, a svěří této nové veřejnoprávní entitě určité pravomoci, které předtím měly tyto celky a které nyní přísluší tomuto sdružení, představuje veřejnou zakázku.
- 36 Podle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18 je veřejná zakázka úplatná smlouva uzavřená písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb ve smyslu této směrnice“.
- 37 Za účelem možné kvalifikace operace, která zahrnuje několik fází, jako veřejné zakázky z hlediska této definice musí být tato operace posouzena jako celek a s ohledem na její účel (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2005, Komise v. Rakousko, C-29/04, EU:C:2005:670, bod 41).
- 38 V projednávaném případě je tedy nezbytné zohlednit jako celek jednotlivé fáze operace dotčené v původním řízení. V tomto ohledu z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se region Hannoversko a město Hannover společně rozhodly založit právním aktem novou veřejnoprávní entitu s cílem svěřit jí určité pravomoci, zčásti společné a zčásti vlastní každému z těchto celků. Současně přiznaly této entitě určitá oprávnění, která jí mají umožnit plnit úkoly odpovídající těmto pravomocím. Vložily do ní totiž prostředky, které měly dosud samy vyhrazeny pro výkon uvedených pravomocí, a zavázaly se uhradit případné rozpočtové deficity uvedené entity, přičemž ta má nadto právo ukládat a vybírat poplatky, jakož i právo vykonávat určité činnosti, které neodpovídají výkonu pravomocí, jež na ni byly přeneseny, které však mají stejnou povahu jako některé činnosti, jejichž plnění vyplývá z tohoto výkonu. Konečně, nová entita funguje autonomně, ale musí respektovat rozhodnutí valné hromady složené ze zástupců obou zakladatelských celků, která představuje orgán této entity, a je příslušná mimo jiné k volbě osoby odpovědné za řízení uvedené entity.

- 39 V tomto kontextu je třeba nejprve uvést, že údaj uvedený předkládajícím soudem, podle něhož činnosti, o které se jedná v původním řízení, představují „služby“ ve smyslu směrnice 2004/18, má pouze upřesnit, že uplatnění této směrnice nelze v tomto ohledu vyloučit. Naproti tomu skutečnost, že činnost spadající do pravomoci veřejného orgánu představuje službu ve smyslu uvedené směrnice, nestačí sama o sobě k tomu, aby byla tato směrnice použitelná, jelikož orgány veřejné správy se mohou svobodně rozhodnout, zda při plnění úkolů veřejného zájmu, které jim přísluší, zadají zakázku, či nikoliv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. června 2009, Komise v. Německo, C-480/06, EU:C:2009:357, bod 45 a citovaná judikatura).
- 40 Kromě toho je zaprvé třeba připomenout, že rozdělení pravomocí v rámci členského státu je chráněno článkem 4 odst. 2 SEU, podle něhož je Unie povinna ctít národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. června 2014, Digibet a Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 34).
- 41 Vzhledem k tomu, že toto rozdělení pravomocí není neměnné, vztahuje se ochrana podle čl. 4 odst. 2 SEU rovněž na přerozdělení pravomocí uvnitř členského státu, jak uvedl generální advokát v bodech 41 a 42 svého stanoviska. Taková přerozdělení, která mohou mít podobu přerozdělení pravomocí jednoho orgánu veřejné správy jinému nařízené vyšším orgánem nebo dobrovolného přenesení pravomocí mezi orgány veřejné správy, vedou k tomu, že dříve příslušný orgán je zproštěn nebo se zbavuje povinnosti a práva plnit daný veřejný úkol a tuto povinnost a toto právo má napříště jiný orgán.
- 42 Zadruhé je třeba konstatovat, že takové přerozdělení nebo přenesení pravomoci nesplňuje všechny podmínky, které stanoví definice pojmu „veřejná zakázka“.
- 43 Veřejnou zakázkou spadající pod směrnici 2004/18 může být totiž pouze smlouva uzavřená za úplatu, přičemž tento úplatný charakter smlouvy znamená, že veřejný zadavatel, který uzavírá smlouvu v rámci veřejné zakázky, obdrží na základě této smlouvy za protiplnění plnění, které musí být pro tohoto zadavatele v přímém hospodářském zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. března 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, body 47 až 49). Synallagmatická povaha smlouvy je tak podstatným znakem veřejné zakázky, jak uvedl generální advokát v bodě 36 svého stanoviska.
- 44 Bez ohledu na okolnost, že rozhodnutí o přiznání veřejných pravomocí nespadá do oblasti hospodářských transakcí, samotná skutečnost, že orgán veřejné správy je zproštěn pravomoci, kterou předtím měl, vede k tomu, že ztrácí jakýkoliv hospodářský zájem na plnění úkolů, které odpovídají této pravomoci.
- 45 Přesměrování prostředků užívaných k výkonu pravomoci, které jsou převedeny orgánem, jež přestává být příslušný, na orgán, který se příslušným stává, tedy nelze považovat za zaplacení ceny, ale naopak představuje logický, ba nutný důsledek dobrovolného přenosu nebo nařízeného přerozdělení této pravomoci z prvního orgánu na druhý.
- 46 Stejně tak nepředstavuje odměnu ani to, že se orgán, který iniciuje přenos pravomoci nebo který rozhodne o přerozdělení pravomocí, zaváže uhradit případné náklady převyšující příjmy, které mohou vyplýnout z výkonu této pravomoci. Jedná se totiž o záruku určenou třetím osobám, jejíž nezbytnost vyplývá v tomto případě ze zásady, že vůči orgánu veřejné moci nemůže být vedeno insolvenční řízení. Samotná existence takové zásady přitom spadá do vnitřní organizace členského státu.
- 47 Zatřetí je však třeba zdůraznit, že k tomu, aby mohl být přenos pravomocí mezi orgány veřejné moci považován za akt vnitřní organizace, a spadat tedy pod svobodu členských států zaručenou článkem 4 odst. 2 SEU, musí splňovat určité podmínky.

- 48 V tomto ohledu není situace, o jakou se jedná v původním řízení, totožná s případem, kterého se týká rozsudek ze dne 20. října 2005, *Komise v. Francie* (C-264/03, EU:C:2005:620). V uvedeném případě totiž šlo o určení toho, zda dotčený druh zmocnění představoval konkrétní přenesení veřejné moci na entitu za účelem realizace projektu spadajícího v zásadě do pravomoci jiné entity, a nikoliv přenesení samotné této pravomoci. Tyto různé druhy přenosu však mají stejnou povahu, třebaže odlišný rozsah, takže základní závěr učiněný v uvedeném rozsudku v tomto ohledu lze vztáhnout na projednávaný případ.
- 49 Jak uvedl generální advokát v bodě 53 svého stanoviska, přenos pravomocí, aby mohl být za takový považován, se musí týkat nejen odpovědností souvisejících s přenesenou pravomocí, zejména povinnosti plnit úkoly, které z této pravomoci vyplývají, ale rovněž oprávnění, která jsou jejím logickým důsledkem. To vyžaduje, aby orgán veřejné správy, kterému je přiznávána pravomoc, měl pravomoc organizovat plnění úkolů, které spadají do této pravomoci, a aby měl finanční autonomii, umožňující zajistit financování uvedených úkolů. Tak tomu není, pokud si původně příslušný orgán ponechá hlavní odpovědnost ohledně těchto úkolů, pokud si vyhrazuje jejich finanční kontrolu nebo pokud musí předem schvalovat rozhodnutí, která chce učinit jím pověřená entita.
- 50 V tomto ohledu se situace, o kterou se jedná v původním řízení, výrazně odlišuje od situace, o níž šlo ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 13. června 2013, *Piepenbrock* (C-386/11, EU:C:2013:385), kdy územní samosprávný celek pouze svěřil jinému územnímu celku, za finanční náhradu, plnění určitých věcných úkolů, přičemž si vyhradil pravomoc kontrolovat jejich provádění, jak Soudní dvůr konstatoval v bodě 41 tohoto rozsudku.
- 51 O přenos pravomoci se tedy nejedná, pokud nově příslušný orgán veřejné správy nevykonává tuto pravomoc autonomně a na vlastní odpovědnost.
- 52 Jak uvedl generální advokát v bodě 56 svého stanoviska, taková autonomie jednání neznamena, že nově příslušná entita musí být mimo jakýkoliv vliv kteréhokoliv jiné veřejné entity. Entita, která převádí pravomoc, si totiž může ponechat určité právo dohledu nad úkoly spojenými s touto veřejnou službou. Takový vliv však vylučuje jakékoliv zasahování do konkrétních podmínek plnění úkolů, které patří do přenesené pravomoci. V takové situaci, o jakou se jedná v původním řízení, lze takový vliv vykonávat prostřednictvím orgánu, jako je valná hromada, složeného ze zástupců dříve příslušných územních samosprávných celků.
- 53 Autonomie jednání neznamena ani to, že nařízené přerozdělení nebo dobrovolné přenesení pravomoci musí být nevratné. Jak totiž bylo uvedeno v bodě 39 tohoto rozsudku, rozdělení pravomocí v rámci členského státu nelze považovat za neměnné, takže jsou možná následná přerozdělení. Je třeba ostatně uvést, že situace, o které se jednalo v rozsudku ze dne 20. října 2005, *Komise v. Francie* (C-264/03, EU:C:2005:620), neměly trvalý charakter, jelikož se jednalo o konkrétní přenesení veřejné moci na entitu za účelem realizace projektu spadajícího v zásadě do pravomoci jiné entity, která si ponechala tuto základní pravomoc; tyto situace by musely být posouzeny tak, že nepodléhají právu veřejných zakázek, kdyby nevykazovaly charakteristiky uvedené Soudním dvorem v bodě 54 uvedeného rozsudku, které jej vedly k závěru, že v daném případě nedošlo ke skutečnému přenesení. Proto, jak uvedl generální advokát v bodě 54 svého stanoviska, nic nebrání tomu, aby pravomoc přenesená nebo přerozdělená v rámci reorganizace veřejných služeb byla později předmětem nového přenesení nebo nového přerozdělení při následující reorganizaci.
- 54 Konečně, abychom se vypořádali se všemi aspekty uvedenými předkládajícím soudem, je třeba připomenout, že to, zda je veřejným entitám členských států nebo některým jejich kategoriím povoleno, či zakázáno působit na trhu, mimo jejich činnost obecného zájmu, je věcí právní úpravy členských států, kterým přísluší posoudit, zda taková činnost je, či není slučitelná s jejich institucionálními a statutárními cíli (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2009, *CoNISMa*, C-305/08, EU:C:2009:807, bod 48). Skutečnost, že veřejné entity, kterých se týká přenos pravomocí,

mohou vykonávat určité činnosti na trhu, či nikoliv, tak spadá rovněž do vnitřní organizace členských států a nemá ostatně vliv na povahu takového přenosu, jsou-li splněny podmínky upřesněné v bodech 47 až 51 tohoto rozsudku.

55 S ohledem na veškeré tyto úvahy je třeba odpovědět na první otázku takto:

- článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18 musí být vykládán v tom smyslu, že dohoda uzavřená mezi dvěma územními samosprávnými celky, o jakou se jedná v původním řízení, na základě které tyto celky přijetím stanov založí sdružení celků, právnickou osobu podle veřejného práva, a svěří této nové veřejnoprávní entitě určité pravomoci, které předtím měly tyto celky a které nyní přísluší tomuto sdružení, nepředstavuje veřejnou zakázku,
- k takovému přenosu pravomocí v souvislosti s plněním úkolů veřejné služby však dochází pouze tehdy, pokud se týká jak odpovědností souvisejících s přenesenou pravomocí, tak oprávnění, která jsou jejím logickým důsledkem, takže nově příslušný orgán veřejné správy má rozhodovací a finanční autonomii, což musí ověřit předkládající soud.

K druhé otázce

56 Vzhledem k odpovědi na první otázku není třeba odpovídat na druhou otázku.

K nákladům řízení

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

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

Článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby musí být vykládán v tom smyslu, že dohoda uzavřená mezi dvěma územními samosprávnými celky, o jakou se jedná v původním řízení, na základě které tyto celky přijetím stanov založí sdružení celků, právnickou osobu podle veřejného práva, a svěří této nové veřejnoprávní entitě určité pravomoci, které předtím měly tyto celky a které nyní přísluší tomuto sdružení, nepředstavuje veřejnou zakázku.

K takovému přenosu pravomocí v souvislosti s plněním úkolů veřejné služby však dochází pouze tehdy, pokud se týká jak odpovědností souvisejících s přenesenou pravomocí, tak oprávnění, která jsou jejím logickým důsledkem, takže nově příslušný orgán veřejné správy má rozhodovací a finanční autonomii, což musí ověřit předkládající soud.

Podpisy.