Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 30. júna 2016 [1]

Vec C-51/15

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord
proti
Region Hannover

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Obelandesgericht Celle (Vyšší krajinský súd Celle, Nemecko)]

„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 — Vnútorná organizácia členských štátov — Územné samosprávne celky — Právny nástroj, ktorým sa zriaďuje nový verejnoprávny subjekt a uskutočňuje sa prenos právomocí a zodpovednosti na účely plnenia verejných úloh — Verejné zákazky — Smernica 2004/18/ES — Článok 1 ods. 2 písm. a) — Pojem ‚verejná zákazka'"

1. V prejednávanej veci týkajúcej sa návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Oberlandesgericht Celle (Vyšší krajinský súd Celle, Nemecko), bude mať Súdny dvor možnosť zaoberať sa citlivou otázkou vzájomného pôsobenia právomoci reorganizácie členských štátov a právnej úpravy Únie v oblasti verejných zákaziek. Súdny dvor bude konkrétne požiadaný, aby spresnil, či a prípadne za akých podmienok môžu akty, ktorými sa prenášajú právomoci medzi správnymi orgánmi, predstavovať verejnú zákazku a teda podliehať predpisom Únie v danej oblasti. Ide o značne významnú praktickú otázku, ktorá bola predmetom záujmu doktríny, konkrétne v Nemecku, a ktorou sa Súdny dvor nemal zatiaľ možnosť priamo zaoberať.

2. Otázky, ktoré podal vnútroštátny súd v prejednávanej veci, vznikli v rámci sporu medzi podnikom Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (ďalej len „Remondis"), ktorý poskytuje služby odvozu odpadov, a Region Hannover (región Hannover, Nemecko) ohľadom zákonnosti prenesenia úloh spracovania odpadov regiónom Hannover, ktoré mu boli zverené, na verejný subjekt Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (združenie samosprávnych celkov regiónu Hannover, ďalej len „združenie"), ktorý na tento účel založil s Landeshauptstadt Hannover (krajinské hlavné mesto Hannover, Nemecko, ďalej len „mesto Hannover").

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

3. Vnútroštátny súd sa v podstate Súdneho dvora pýta, či je taká transakcia verejnou zákazkou podľa článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18/ES [2], a v prípade kladnej odpovede, či môže byť taká transakcia vylúčená z pôsobnosti práva Únie v oblasti verejného obstarávania na základe výnimky nazývanej „*in house*“ podľa rozsudku Teckal [3] alebo výnimky týkajúcej sa zmlúv, ktoré zakladajú spoluprácu medzi verejnými subjektmi podľa rozsudku Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i. [4].

I – Právny rámec

A – *Právo Únie*

4. Článok 4 ods. 2 ZEÚ stanovuje:

„Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. …“

5. Podľa článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18 sú verejné zákazky na účely tejto smernice zmluvami s peňažným plnením, uzavretými 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 uvedenej smernice.

6. Smernica 2004/18 bola zrušená smernicou 2014/24 [5], ktorú musia členské štáty v súlade s jej článkom 90 ods. 1 prebrať najneskôr do 18. apríla 2016.

7. Odôvodnenie 4 smernice 2014/24 stanovuje, že „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“.

8. Článok 1 ods. 6 smernice 2014/24 stanovuje, že „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“.

2 — Smernica 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).

3 — Rozsudok z 18. novembra 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562).

4 — Rozsudok z 19. decembra 2012 (C-159/11, EU:C:2012:817).

5 — 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).

B – *Vnútroštátne právo*

9. V Nemecku federálna právna úprava ukladá v oblasti odvozu odpadov povinnosti verejnoprávnym právnickým osobám, ktoré majú túto povinnosť na základe krajinského práva [6]. Pokiaľ ide o spolkovú krajinu Dolné Sasko, zákon tejto krajiny o odpadoch stanovuje, že okresy a mestá mimo okresov sú verejnoprávnymi orgánmi poverenými spracovaním odpadov a že ich práva a povinnosti preberajú združenia, ktoré tieto samosprávy založia na účely spracovania odpadov, pokiaľ je to uvedené v stanovách združenia. [7]

10. Podľa zákona Dolného Saska o združeniach účinného v čase založenia združenia [8] sa obce na účely spoločného vykonávania určitých úloh, ktoré majú právo alebo ktoré sú povinné uskutočňovať, môžu spájať do dobrovoľných združení alebo sa môžu spájať do povinných združení. Združenia sú verejnoprávnymi orgánmi, ktoré sa spravujú samé na svoju vlastnú zodpovednosť. V prípade založenia združenia sa právo a povinnosť obce podieľajúcej sa na združení splniť úlohu, ktorá je zverená združeniu, prenáša na toto združenie. Okrem toho stanovy združenia musia upravovať otázku pokrytia potrieb spojených s úlohou, takže v rozsahu, v akom ostatné príjmy združenia nestačia na pokrytie nákladov plnenia jeho úloh, členovia združenia na základe výzvy platia príspevky, ktoré sa stanovujú ročne.

11. Zákon Dolného Saska o spolupráci obcí účinný v čase zaslania rozhodnutia vnútroštátneho súdu [9] okrem iného stanovuje, že s prenosom verejnej úlohy na združenie dochádza súčasne k prevodu všetkých práv a povinností súvisiacich s plnením úlohy a že združenie vyberá od svojich členov príspevok v rozsahu, v akom ostatné príjmy nepostačujú na pokrytie jeho finančných potrieb.

II – Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

A – *Založenie združenia a jeho stanovy*

12. Pred založením združenia boli región Hannover a mesto Hannover v súlade s nemeckými federálnymi právnymi predpismi, ako aj predpismi spolkovej krajiny Dolné Sasko v oblasti odpadov poverené úlohou odvozu a spracovania odpadov na území okresu Hannover a mesta Hannover.

13. V nadväznosti na určité legislatívne úpravy týkajúce sa regiónu Hannover a vzhľadom na reorganizáciu uvedenej úlohy uzavreli región Hannover a mesto Hannover 29. novembra 2002 zmluvu, na základe ktorej mesto Hannover prenieslo na región Hannover úlohy, ktoré muselo plniť ako verejnoprávny subjekt poverený odvozom odpadov.

14. Krátko po tom 19. decembra 2002 región Hannover a mesto Hannover spoločne schválili Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (stanovy združenia samosprávnych celkov regiónu Hannover, ďalej len „stanovy združenia“) [10]. Na základe týchto stanov založili združenie, upravili jeho fungovanie a pridelili mu rôzne úlohy.

6 — Pozri § 17 ods. 1 a § 20 ods. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (zákon o riadení recyklácie odpadov), ako aj § 13 a 15 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (zákon o riadení recyklácie a o odpadoch), účinných v čase založenia združenia.

7 — Pozri § 6 Niedersächsische Abfallgesetz v znení zo 14. júla 2003, ako aj § 6 ods. 1 znenia zo 14. októbra 1994 účinného v čase založenia združenia.

8 — Niedersächsischen Zweckverbandsgesetz zo 7. júna 1939. Pozri najmä § 1, § 2 bod 1, § 4 a § 29 bod 1 tohto zákona.

9 — Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit z 21. decembra 2011. Pozri najmä § 1, 2, 7 až 9 a 16.

10 — ABl. für den Regierungsbezirk Hannover 2002, s. 766.

15. Podľa týchto stanov je združenie verejnoprávnym orgánom (§ 2 ods. 3), ktorý preberá práva a povinnosti regiónu Hannover ako verejnoprávny subjekt poverený odvozom odpadov na základe relevantnej právnej úpravy (§ 4 ods. 1). Okrem odvozu odpadov (úloha typu B) je združenie poverené aj ďalšími činnosťami, z ktorých niektoré sa týkajú iba mesta Hannover (úlohy typu C) a ďalšie sú spoločné pre oboch jeho členov (úlohy typu A).[11]

16. Podľa uvedených stanov združenie odváža odpad aj s cieľom zhodnotiť ho a na tento účel môže uzatvárať zmluvy so zmiešanými systémami („duale Systeme“, § 4 ods. 4). Združenie môže využívať služby tretích osôb na plnenie svojich úloh a nadobúdať na tento účel podiely v podnikoch a subjektoch (§ 4 ods. 5). Združenie okrem toho schvaľuje stanovy a nariadenia týkajúce sa používania jeho verejných infraštruktúr, ukladania poplatkov, príspevkov a náhrad nákladov (§ 4 ods. 6).

17. Podľa § 5 stanov združenia región Hannover a mesto Hannover vložia do združenia bezodplatne svoje subjekty, ktoré doposiaľ zabezpečovali plnenie úloh odvozu odpadov, čistenia komunikácií a zimnej údržby, ako aj 94,9 % podiel v spoločnosti Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH (spoločnosť spracovania odpadov regiónu Hannover s ručením obmedzeným, ďalej len „ARH“), ktorá zabezpečuje spracovanie odpadov pre región Hannover a ktorú tento región doposiaľ úplne vlastnil.

18. Valné zhromaždenie združenia sa skladá z vedúcich správnych orgánov regiónu Hannover a mesta Hannover, ktorí sú viazaní príkazmi od územného celku, ktorý je členom združenia a ktorý zastupujú (§ 7 ods. 1 a 3). V prípade hlasovania o úlohách typu A majú hlasovacie právo na valnom zhromaždení zástupcovia oboch členov združenia. Naproti tomu v prípade hlasovania o úlohách typu B alebo C majú hlasovacie právo buď zástupcovia regiónu Hannover (v prípade úloh typu B), alebo zástupcovia mesta Hannover (v prípade úloh typu C) (§ 7 ods. 2). Podľa § 8 uvedených stanov má valné zhromaždenie najmä právomoc meniť a dopĺňať tieto stanovy a vymenovať osobu zodpovednú za riadenie (Geschäftsführerin/führer) združenia.[12]

19. Napokon v súlade s § 16 ods. 1 stanov združenia musí združenie z dlhodobého hľadiska prinajmenšom zabezpečiť pokrytie svojich nákladov prostredníctvom svojich príjmov. Podľa odseku 2 toho istého paragrafu sú však oba subjekty, ktoré združenie tvoria, povinné platiť ročne stanovené príspevky v rozsahu, v akom jeho príjmy nestačia na pokrytie nákladov na jeho úlohy.

20. Zo spisu vyplýva, že v roku 2011 združenie a ARH uskutočnili spoločne obrat vo výške 189 020 912 eur, z toho 11 232 173 eur (teda približne 6 %) pochádza z obchodných transakcií s tretími subjektmi, a že podľa prognóz na rok 2013 sú tieto sumy 188 670 370,92 eura a 13 085 190,85 eura.

B – *Vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky*

21. Vzhľadom na významný obrat, ktorý má združenie naďalej z činností vykonávaných s tretími subjektmi odlišnými od jeho dvoch členov, podala Remondis žalobu o preskúmanie (Nachprüfungsantrag) na Vergabekammer (Komora pre verejné obstarávanie). Remondis vo svojej žalobe tvrdila, že podmienky, ktoré umožňujú nevyhlásiť verejné obstarávanie z dôvodu zadania *in house* podľa rozsudku Teckal[13], už nie sú splnené. Remondis tvrdí, že za týchto podmienok treba

11 — Z ustanovenia § 4 ods. 2 stanov združenia konkrétne vyplýva, že úlohy typu C, ktoré združenie plní pre mesto Hannover na jeho území, sa týkajú čistenia komunikácií, zimnej údržby a správy vozidiel, a že úlohy typu A spoločné pre oboch členov sa týkajú odvozu odpadov, ako i čistenia komunikácií.

12 — Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že valné zhromaždenie združenia má taktiež právomoc najmä voliť si svojho vlastného predsedu, rozhodovať o otázkach, o ktorých správna rada alebo výbor rozhoduje na základe miestneho nariadenia Dolného Saska, ako aj o otázkach, ktoré nepatria do právomoci osoby zodpovednej za riadenie podľa tých istých stanov.

13 — Rozsudok z 18. novembra 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562). V súlade s bodom 50 tohto rozsudku nie je právo Únie v oblasti verejného obstarávania uplatniteľné v prípade, keď verejný subjekt vykonáva nad subjektom, ktorý mu poskytuje dodávky alebo služby, podobnú kontrolu, akú vykonáva nad svojimi vlastnými útvarmi, a keď tento druhý subjekt zároveň vykonáva podstatnú časť svojej činnosti s verejným subjektom alebo subjektmi, ktoré ho vlastnia.

založenie združenia a súčasný prenos úloh na toto združenie považovať za „*de facto* protiprávne zadanie zákazky“ a že z dôvodu tejto neplatnosti je verejnoprávnym subjektom príslušným na odvoz odpadov región Hannover. Z toho podľa spoločnosti Remondis vyplýva, že vzhľadom na to, že zodpovedajúce služby, ktoré región Hannover musí poskytovať, nemá v úmysle poskytovať sám, je povinný vyhlásiť verejné obstarávanie.

22. Keďže Komora pre verejné obstarávanie žalobu zamietla [14], Remondis podala návrh na vnútroštátny súd a žiadala zrušenie zamietajúceho rozhodnutia. Pred týmto súdnym orgánom Remondis predovšetkým tvrdila, že založenie združenia a súčasný prenos úloh na toto združenie predstavujú verejnú zákazku v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18. Región Hannover a združenie sa domnievajú, že vytvorenie tohto združenia a prenos úloh na toto združenie nespadajú do pôsobnosti práva verejného obstarávania, keďže k tomuto vytvoreniu a prenosu došlo na základe rozhodnutia podľa stanov a nie na základe zmluvy alebo administratívnej dohody.

23. Vnútroštátny súd uvádza, že vyriešenie sporu, ktorý pred ním prebieha, závisí od odpovede na tvrdenie spoločnosti Remondis uvedené v predchádzajúcom bode. Remondis tvrdí, že podľa väčšinovej nemeckej doktríny si zakladanie združení a prenos úloh na tieto združenia nevyžaduje verejné obstarávanie, keďže takéto konanie nepredstavuje verejnú zákazku, ale ide iba o prerozdelenie právomocí, ktoré je ústavou zaručeným vnútroorganizačným opatrením štátu. Vnútroštátny súd má však pochybnosti, pokiaľ ide o súlad tohto ponímania s judikatúrou Súdneho dvora, z ktorej vyplýva, že aj dohody uzatvorené medzi viacerými verejnými subjektmi na účely vykonávania verejnej úlohy v rámci spolupráci obcí v zásade podliehajú právu verejného obstarávania, okrem uplatnenia určitých presne definovaných výnimiek.

24. V prejednávanej veci sa založenie združenia a súčasný prenos úloh na toto združenie zakladá na dohode jeho členov, a to na verejnoprávnej zmluve. Ak by sa ukázalo, že toto založenie a tento prevod sú verejnou zákazkou v zmysle smernice 2004/18, táto smernica sa uplatní v rozsahu, v akom sú splnené všetky ostané podmienky vyžadované na jej uplatnenie. Na základe ustanovení § 5 a 16 stanov združenia sa vnútroštátny súd predovšetkým domnieva, že verejná zákazka je odplatná.

25. Vnútroštátny súd sa ďalej domnieva, že v prípade, ak je predmetná transakcia verejnou zákazkou podľa smernice 2004/18, treba overiť, či je na túto zákazku potrebné uplatniť zásady „zadania *in house*“ v zmysle judikatúry Teckal [15] alebo zásady spolupráce verejných subjektov v zmysle rozsudku Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i. [16].

26. Za týchto podmienok vnútroštátny súd uznesením zo 17. decembra 2014 rozhodol prerušiť konanie, ktoré pred ním prebiehalo, aby Súdnemu dvoru položil tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je dohoda uzavretá medzi dvomi územnými samosprávnymi celkami, na základe ktorej tieto dva územné celky vytvoria prostredníctvom stanov spoločné združenie s vlastnou právnou subjektivitou, ktoré už vykonáva svoje vlastné právomoci, pričom prevezme určité úlohy, ktoré doposiaľ museli plniť zúčastnené územné 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 vykonáva činnosti vo väčšom rozsahu, ako sú úlohy, ktoré museli predtým plniť zúčastnené územné celky, a pokiaľ prenos úloh nie je súčasťou ‚dvoch druhov zákaziek‘, ktoré napriek tomu, že sú zadané verejnými subjektmi, nepatria podľa judikatúry Súdneho dvora… do pôsobnosti práva Únie v oblasti verejného obstarávania?

14 — Komora pre verejné obstarávanie rozhodla, že obrat združenia z transakcií s tretími subjektmi neprekročil rozsah, nad rámec ktorého by už nekonal v podstatnej časti pre verejného obstarávateľa podľa rozsudku z 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562).

15 — Rozsudok z 18. novembra 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562).

16 — Rozsudok z 19. decembra 2012 (C-159/11, EU:C:2012:817).

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: Riadi sa otázka, či založenie združenia a s ním súvisiaci prenos úloh na toto združenie nepatria výnimočne do pôsobnosti práva Únie v oblasti verejného obstarávania, zásadami, ktoré Súdny dvor vytvoril 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 vlastnia (pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudok z 18. novembra 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, bod 50), alebo je naopak potrebné uplatniť zásady, ktoré Súdny dvor vytvoril v oblasti zmlúv, na základe ktorých sa dva verejnoprávne subjekty dohodnú na spolupráci na účely vykonávania úlohy vo verejnom záujme, ktorú musia plniť všetky tieto subjekty (pozri v tomto ohľade 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.)?“

III – Konanie pred Súdnym dvorom

27. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný do kancelárie Súdneho dvora 6. februára 2015. Pripomienky predložili Remondis, región Hannover, združenie, francúzska a rakúska vláda, ako aj Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 20. apríla 2016, sa zúčastnili Remondis, región Hannover, združenie a Komisia.

IV – Právna analýza

A – *O prvej prejudiciálnej otázke*

28. Vo svojej prvej prejudiciálnej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či je dohoda, o akú ide vo veci samej, ktorú uzatvoria dva územné samosprávne celky a na základe ktorej tieto územné celky prostredníctvom stanov založia spoločné združenie s vlastnou právnou subjektivitou, ktoré vykonáva vlastné právomoci, pričom prevezme určité úlohy, ktoré museli doposiaľ plniť zúčastnené územné celky, verejnou zákazkou v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18 a podlieha z tohto dôvodu ustanoveniam tejto smernice.

29. Vnútroštátny súd vo svojej otázke ďalej zdôrazňuje štyri skutočnosti, ktorými sa podľa neho vyznačuje predmetná transakcia, a to: po prvé prenos úloh sa týka poskytovania služieb v zmysle smernice 2004/18, po druhé k uvedenému prenosu dochádza za odplatu, po tretie združenie vykonáva činnosti vo väčšom rozsahu, ako sú úlohy, ktoré museli predtým plniť zúčastnené územné celky, po štvrté prenos úloh nie je súčasťou „dvoch druhov zákaziek“, ktoré napriek tomu, že sú zadávané verejnými subjektmi, nepatria podľa judikatúry Súdneho dvora do pôsobnosti práva Únie v oblasti verejného obstarávania.

30. Prvá prejudiciálna otázka má teda umožniť vnútroštátnemu súdu, aby posúdil, či sa má ako verejná zákazka podľa smernice 2004/18 kvalifikovať transakcia, ktorú pred ním spochybnila Remondis, konkrétne vytvorenie združenia regiónom Hannover a mestom Hannover a súčasný prenos úloh, ktoré pôvodne mali, na toto združenie.

31. Dotknuté subjekty, ktoré predložili pripomienky Súdnemu dvoru, zastávajú v tomto ohľade opačné názory. Na jednej strane sa región Hannover, združenie, ako aj rakúska a francúzska vláda domnievajú, že prenos právomocí, o aký išlo v rámci uvedenej transakcie, v zásade nesúvisí s oblasťou verejného obstarávania. Na druhej strane Komisia a Remondis zastávajú opačné tvrdenie, že situácia, o akú ide vo veci samej, patrí do pôsobnosti smernice 2004/18.

32. Súdny dvor zatiaľ nemal možnosť preskúmať konkrétne otázku, či a prípadne za akých podmienok môže prenos právomocí medzi verejnými orgánmi predstavovať verejnú zákazku. Existencia prenosu právomocí bola však spomenutá v niektorých rozsudkoch, najmä vo veciach Komisia/Francúzsko [17] a Piepenbrock [18], ktoré poskytujú užitočné čiastkové analýzy. Na účely odpovede na prvú otázku položenú vnútroštátnym súdom je teda potrebné odkázať na tieto usmernenia.

1. O vzťahu medzi pojmom verejná zákazka a prenosom právomocí medzi verejnými orgánmi

33. Článok 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18 definuje verejnú zákazku ako zmluvu s peňažným plnením, uzavretú písomne medzi hospodárskym subjektom a verejným obstarávateľom, ktorej predmetom je vykonanie prác, dodávka výrobkov alebo poskytnutie služieb v zmysle samotnej smernice.

34. Spomedzi jednotlivých zásad, ktoré vytvoril Súdny dvor v súvislosti s pojmom verejná zákazka, treba na účely prejednávanej veci po prvé pripomenúť, že podľa judikatúry patrí právna kvalifikácia transakcie ako verejnej zákazky do pôsobnosti práva Únie a že teda prípadná kvalifikácia transakcie podľa vnútroštátneho práva nie je na tento účel rozhodujúca [19].V prejednávanej veci z toho vyplýva, že aj keď predmetnú transakciu nemožno v nemeckom práve kvalifikovať ako verejnú zákazku, táto okolnosť nebráni takej kvalifikácii v práve Únie.

35. Z judikatúry ďalej tiež vyplýva, že v prípade, že zadanie verejnej zákazky sa uskutočňuje v rámci právnej konštrukcie, ktorá pozostáva z viacerých transakcií s cieľom zachovať potrebný účinok ustanovení práva Únie v oblasti verejného obstarávania, treba zadanie zákazky skúmať vzhľadom na všetky tieto fázy, ako aj ich účel. [20] Z toho vyplýva, že transakciu, o akú ide vo veci samej, ktorá prebieha vo viacerých fázach a pozostáva okrem iného z vytvorenia právneho subjektu, treba posudzovať ako celok, aby sa zistilo, či vedie alebo nevedie k zadaniu verejnej zákazy, na ktoré sa vzťahuje právna úprava Únie.

36. Zo samotného znenia vyššie uvedenej definície pojmu verejná zákazka uvedenej v smernici 2004/18, ktorá odkazuje na „zmluvu s peňažným plnením“, okrem toho vyplýva, že základnou zložkou tohto pojmu je vznik právne záväzných povinností synalagmatickej povahy. Verejná zákazka sa vyznačuje vzájomným plnením medzi verejným obstarávateľom, ktorý zaplatí cenu, a úspešným uchádzačom, ktorý sa za túto cenu zaviaže vykonať práce alebo diela alebo poskytnúť služby. [21] Pojem verejná zákazka teda predpokladá a zahŕňa transakcie týkajúce sa odplatného nadobudnutia prác, tovaru alebo služieb verejným obstarávateľom. [22]

37. Pokiaľ ide konkrétne o odplatný charakter, ako správne poukazuje vnútroštátny súd, z judikatúry vyplýva, že zmluvu nemožno vyňať z pojmu verejná zákazka iba preto, že ide o odplatu, ktorá sa obmedzuje na náhradu nákladov vynaložených na poskytnutie dohodnutej služby. [23]

17 — Rozsudok z 20. októbra 2005 (C-264/03, EU:C:2005:620). Pozri konkrétne bod 54.

18 — Rozsudok z 13. júna 2013 (C-386/11, EU:C:2013:385).

19 — Rozsudok z 29. októbra 2009, Komisia/Nemecko (C-536/07, EU:C:2009:664, bod 54 a citovaná judikatúra).

20 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. novembra 2005, Komisia/Rakúsko (C-29/04, EU:C:2005:670, bod 41 a nasl.).

21 — Pozri rozsudok z 25. marca 2010, Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, bod 62), ako aj bod 77 mojich návrhov v tej istej veci (EU:C:2009:710). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Komisia/Španielsko (C-306/08, EU:C:2010:528, body 84 a 87), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci Komisia/Nemecko (C-536/07, EU:C:2009:340, bod 47).

22 — Pozri v tomto ohľade doslovne odôvodnenie 4 smernice 2014/24. V súvislosti s jeho relevantnosťou v rámci prejednávanej veci pozri body 45 a 46 týchto návrhov.

23 — Pozri rozsudky z 19. decembra 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i. (C-159/11, EU:C:2012:817, bod 29), z 13. júna 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385, bod 31), a z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 37).

38. Naproti tomu z judikatúry jasne vyplýva, že na vnútornú organizáciu štátu sa právo Únie nevzťahuje. Súdny dvor totiž opakovane uznal, že každý členský štát môže slobodne rozdeliť právomoci na vnútornej úrovni, ako uzná za vhodné [24], a že otázka, akým spôsobom je vo vnútri štátu usporiadaný výkon verejných právomocí, je výlučnou vecou ústavného systému každého členského štátu. [25]

39. Táto judikatúra je okrem toho v súlade s článkom 4 ods. 2 druhou vetou ZEÚ, podľa ktorej Únia rešpektuje základné funkcie štátu, medzi ktoré nepochybne patrí tá, ktorú možno definovať ako funkciu vlastnej vnútornej organizácie štátu. Ďalej je táto judikatúra v súlade so zásadou prenesenia právomocí stanovenou v článku 5 ods. 1 a 2 ZEÚ, pričom žiadne ustanovenie neprenieslo na Úniu právomoc zasahovať do vnútornej organizácie jej členských štátov.

40. V tejto súvislosti v prípade, ktorý sa podobne ako prejednávaná vec týka Nemeckej spolkovej republiky, Súdny dvor výslovne potvrdil, že právo Únie nemôže spochybniť rozdelenie právomocí medzi územnými samosprávnymi celkami, keďže tieto požívajú 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. [26]

41. Keďže akty sekundárneho práva, akými je v prejednávanej veci smernica 2004/18, musia byť v súlade s právom primárnym, je potrebné konštatovať, že tieto akty nemožno vykladať v tom zmysle, že by umožňovali zasahovať do inštitucionálnej štruktúry členských štátov. Z tohto vyplýva, že akty vnútornej reorganizácie právomocí členského štátu nepatria do pôsobnosti práva Únie, konkrétne do právnej úpravy Únie v oblasti verejného obstarávania.

42. Akt, na základe ktorého orgán verejnej správy jednostranne v rámci svojich inštitucionálnych právomocí, či viaceré orgány verejnej správy v rámci verejnoprávnej zmluvy uskutočnia prenos určitých verejných právomocí z jedného verejného subjektu na druhý verejný subjekt, je aktom vnútornej reorganizácie členského štátu. Taký akt je teda v zásade vylúčený z pôsobnosti práva Únie a konkrétne z právnej úpravy Únie v oblasti verejného obstarávania. [27]

43. Okrem toho z vyššie uvedeného samotného znenia definície pojmu verejná zákazka vyplýva, že tento pojem sa netýka aktov, na základe ktorých verejné orgány prenesú právomoci najmä na účely plnenia úloh vo verejnom záujme v rámci reorganizácie týchto úloh. Také prenosy právomocí sa totiž netýkajú „odplatných nadobúdaní“ tovarov alebo služieb, ale idú nad tento rámec, keďže vedú k prevodu povinností a práv vykonávať predmetné úlohy, vrátane právomoci orgánu stanoviť regulačný rámec na vykonávanie týchto úloh. Na také akty sa teda nevzťahuje hlavný cieľ právnych predpisov Únie v oblasti hospodárskej súťaže, a to otvorenie neskreslenej hospodárskej súťaže vo všetkých členských štátoch v oblastiach vykonávania prác, dodávok tovaru a poskytovania služieb. [28]

44. Taký výklad je okrem toho už výslovne potvrdený v ustanovení článku 1 ods. 6 smernice 2014/24, ktoré vylučuje z pôsobnosti tejto smernice – ako akty patriace do vnútornej organizácie členského štátu – právne nástroje, na základe ktorých sa bez odplaty za zmluvné plnenia uskutočňuje prevod právomocí a povinností na účely plnenia úloh vo verejnom záujme medzi verejnými obstarávateľmi.

24 — Pozri rozsudky z 3. apríla 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, bod 42), zo 4. októbra 2012, Komisia/Belgicko (C-391/11, EU:C:2012:611, bod 31), a zo 16. júla 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458, bod 50).

25 — Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458 bod 49), a konkrétne vo vzťahu k Spolkovej republike Nemecko aj rozsudok z 12. júna 2014, Digibet a Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 33).

26 — Rozsudok z 12. júna 2014, Digibet a Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 34).

27 — V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že Komisia už skončila konania o porušení začaté proti Nemeckej spolkovej republike, pričom konštatovala, že úplný prenos verejnej služby z jedného verejného subjektu na druhý verejný subjekt s cieľom, aby prijímajúci subjekt túto službu zabezpečoval úplne nezávisle a na svoju vlastnú zodpovednosť, patrí do vnútornej organizácie verejnej správy dotknutého členského štátu a nevzťahuje sa naň právo Únie. Pozri tlačové oznámenie z 21. marca 2007 (IP/07/357).

28 — Rozsudok z 8. mája 2014, Datenlotsen Informationssysteme (C-15/13, EU:C:2014:303, bod 22 a citovaná judikatúra). Pozri v tomto ohľade aj rozsudok z 9. júna 2009, Komisia/Nemecko (C-480/06, EU:C:2009:357, bod 47).

45. V tejto súvislosti treba poukázať na to, že okolnosť, že smernica 2014/24 je *ratione temporis* neuplatniteľná v rámci prejednávanej veci a že smernica 2007/18 neobsahovala žiadne analogické ustanovenie, nijako neumožňuje konštatovať, že by zásada uvedená v článku 1 ods. 6 smernice 2014/24 nebola uplatniteľná na pojem verejná zákazka, aký je uvedený v smernici 2004/18.

46. Ako bolo totiž uvedené, vylúčenie aktov vnútornej organizácie členských štátov, ktorými sa prenášajú právomoci, z pôsobnosti predpisov Únie v oblasti verejného obstarávania je nielen v súlade s primárnym právom, ako ho vykladá Súdny dvor vo svojej judikatúre z obdobia pred prijatím smernice 2014/24, ale z odôvodnenia 4 smernice 2014/24 tiež vyplýva, že spresnenie pojmu verejná zákazka touto smernicou nerozširuje pôsobnosť v porovnaní so smernicou 2004/18. Z toho vyplýva, že ustanovenie článku 1 ods. 6 smernice 2014/24 iba spresňuje pojem verejná zákazka bez toho, aby menilo jeho rozsah v porovnaní s rozsahom existujúcim na základe smernice 2004/18.

47. Aj keď z prechádzajúcich úvah vyplýva, že na akty vnútornej organizácie členských štátov sa nevzťahuje právna úprava Únie v oblasti verejného obstarávania, nič to nemení na tom, ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, že verejné orgány nemôžu vytvárať konštrukcie určené na obchádzanie predpisov v oblasti verejného obstarávania, aby nemuseli dodržiavať povinnosti vyplývajúce z týchto predpisov.[29] Z toho vyplýva, že na transakcie, ktorých cieľom je v podstate odplatné nadobudnutie tovarov alebo služieb jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, sa vzťahuje právna úprava Únie v oblasti verejného obstarávania, pokiaľ sú splnené podmienky uplatnenia tejto právnej úpravy, a to napriek tomu, že by tieto transakcie mohli byť formálne kvalifikované ako akty vnútornej reorganizácie,[30] pričom taký prístup je okrem toho v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 34 týchto návrhov.

2. Hlavné znaky prenosu právomocí

48. Hoci je už pojem právny nástroj, na základe ktorého sa uskutočňuje prevod právomocí, výslovne uvedený v článku 1 ods. 6 smernice 2014/24, nijaký právny predpis Únie nestanovuje jeho hranice. Vyplýva to zo skutočnosti, že keďže každý členský štát si stanovuje svoju vnútornú organizáciu, definícia podmienok a pravidiel prenosu právomocí vyplýva z vnútroštátneho práva. Za týchto podmienok som si nie istý, či je v práve Únie potrebné stanoviť autonómny pojem právny nástroj, na základe ktorého sa uskutočňuje prenos právomoci. Treba však uviesť hlavné znaky prenosu právomocí, aby bolo možné určiť, za akých okolností vedie právny nástroj k takému prenosu a treba ho teda považovať za vylúčený z pôsobnosti právnych predpisov Únie, najmä v oblasti verejného obstarávania.

49. Právne nástroje, na základe ktorých sa uskutočňuje prevod právomocí medzi verejnými subjektmi, môžu mať dve veľmi rozdielne formy, ktoré sa môžu odlišovať podľa osobitostí každého členského štátu a/alebo dotknutého orgánu. Také nástroje môžu napríklad zahŕňať legislatívne alebo regulačné akty, rozhodnutia orgánu, alebo aj verejnoprávne zmluvy uzavreté medzi viacerými orgánmi. K prenosu právomocí môže dôjsť na „vertikálnej“ úrovni, pokiaľ sa týka prenosu zo štátu na územný samosprávny celok nižšej úrovne. Môže nastať tiež na „horizontálnej“ úrovni, pokiaľ viaceré územné samosprávne celky vytvoria spoločnú štruktúru, ktorej sa pridelia právomoci, ktoré predtým vykonávali tieto územné celky. Okrem toho k horizontálnemu prenosu právomocí môže dôjsť „dobrovoľne“, teda na základe spoločného rozhodnutia dotknutých územných celkov, alebo môže byť „povinný“, to znamená, že o ňom rozhodne hierarchicky nadriadený orgán.[31]

29 — Pozri okrem iného rozsudky z 9. júna 2009, Komisia/Nemecko (C-480/06, Zb., EU:C:2009:357, bod 48), a z 10. septembra 2009, Sea (C-573/07, Zb., EU:C:2009:532, bod 71).

30 — To platilo vo veci Piepenbrock (rozsudok z 13. júna 2013, C-386/11, EU:C:2013:385). Pozri bod 64 a poznámku pod čiarou č. 44 týchto návrhov.

31 — Teda napríklad podľa zákona Dolného Saska o združeniach uvedeného v bode 10 týchto návrhov môže byť vytvorenie združenia „dobrovoľné“ alebo „povinné“.

50. Vo veci Komisia/Francúzsko [32] Súdny dvor poskytol niekoľko užitočných usmernení k identifikácii základných znakov prenosu právomocí. Táto vec sa týkala žaloby, ktorú podala Komisia a v ktorej žiadala, aby Súdny dvor konštatoval, že Francúzska republika porušila určité povinnosti, ktoré mala na základe v tom čase účinnej právnej úpravy Únie v oblasti verejného obstarávania. Súdny dvor v nadväznosti na tvrdenie, ktoré členský štát uviedol na účely odôvodnenia spochybnenej vnútroštátnej právnej úpravy, vo svojom rozsudku konštatoval, že táto právna úprava neviedla k prenosu verejných právomocí. [33]

51. Súdny dvor dospel k tomuto výsledku tak, že vychádzal z troch úvah. [34] Po prvé pôvodný príslušný verejný orgán sa nemohol zrieknuť svojej právomoci, keďže relevantná vnútroštátna právna úprava mu to nedovolila. Po druhé subjekt, na ktorý bola právomoc prenesená, mohol konať až po schválení pôvodným príslušným orgánom, takže pri plnení úloh súvisiacich s touto právomocou nebol nezávislý. Po tretie vykonávanie úlohy financoval pôvodný príslušný verejný orgán, takže subjekt, na ktorý bola právomoc prenesená, nemal v tomto ohľade voľnú úvahu.

52. Na základe analýzy úvah Súdneho dvora v tomto rozsudku možno identifikovať určité prvky, ktorými sa vyznačujú najmä horizontálne prenosy právomocí, ktoré môžu byť relevantnou kategóriou v rámci prejednávanej veci.

53. Po prvé, z požiadavky zdôraznenej Súdnym dvorom, že prenášajúci orgán sa musí zrieknuť svojej právomoci, vyplýva, že na to, aby bol prenos právomocí skutočný, musí byť *úplný*. [35] Subjekt, na ktorý sú právomoci prenášané, musí mať teda všetky právomoci a povinnosti potrebné na nezávislé a úplné plnenie verejnej úlohy, ohľadom ktorej mu boli udelené právomoci. Musí mať najmä právomoc stanoviť regulačný rámec a pravidlá týkajúce sa vykonávania tejto úlohy. Po prenose právomocí musí byť prenášajúci orgán naopak úplne zbavený právomocí týkajúcich sa plnenia predmetnej úlohy vo verejnom záujme.

54. Naproti tomu sa v tejto súvislosti nedomnievam, že na to, aby išlo o skutočný prenos právomocí, musí byť prenos stanovený ako nezvratný. Vrátenie právomocí prenášajúcemu orgánu však nebude môcť závisieť od výkonu jednostrannej rozhodovacej právomoci udelenej tomuto orgánu v prípade, ak úloha nie je riadne vykonávaná. Taká možnosť totiž patrí do zmluvného rámca, ktorý sa podľa mňa nevzťahuje na prenosy právomocí. Vrátenie právomocí bude môcť naproti tomu vyplývať z novej reorganizácie predmetných verejných úloh.

55. Po druhé, z požiadavky zdôraznenej Súdnym dvorom, že subjekt, na ktorý sú prenesené právomoci, nemusí konať po súhlase prenášajúceho orgánu, vyplýva, že na to, aby bol prenos skutočný, musí byť uvedený subjekt schopný *úplne nezávisle* plniť úlohu, na plnenie ktorej mu boli právomoci priznané. Keďže prenášajúci orgán nemá už žiadnu právomoc v predmetnej oblasti, nesmie mať viac možnosť zasahovať do vykonávania úlohy, ktorá patrí v celom rozsahu do právomoci subjektu, na ktorý boli právomoci prenesené.

56. V prípade prenosu právomocí týkajúcich sa plnenia úlohy vo verejnom záujme však táto podmienka nevyhnutne neznamená, že územný samosprávny celok, ktorý prenáša také právomoci na nový subjekt, nemôže mať k tomuto subjektu žiadny vzťah. Z dôvodu politickej zodpovednosti, ktorú má územný samosprávny celok voči svojim obyvateľom vzhľadom na plnenie úlohy vo verejnom

32 — Rozsudok z 20. októbra 2005 (C-264/03, EU:C:2005:620).

33 — Rozsudok z 20. októbra 2005, Komisia/Francúzsko (C-264/03, EU:C:2005:620). Pozri konkrétne bod 54 tohto rozsudku, ako aj bod 41 návrhov, ktoré v tejto veci predniesol generálny advokát Poiares Maduro (C-264/03, EU:C:2004:747).

34 — V pracovnom dokumente zo 4. októbra 2011 [SEC(2011)1169 v konečnom znení], ktorý sa týka uplatňovania práva Európskej únie v oblasti verejného obstarávania na vzťahy medzi verejnými obstarávateľmi („verejno-verejná spolupráca“), podáva Komisia výklad tohto rozsudku (pozri bod 4.1, s. 19).

35 — Pozri tiež s. 20 dokumentu Komisie uvedeného v predchádzajúcej poznámke pod čiarou.

záujme na jeho území, musí byť podľa mňa prípustné, aby si zachoval určitý stupeň vplyvu na nový subjekt, ktorý možno kvalifikovať ako „politickú“ kontrolu. [36] Na to, aby bol však prenos právomoci skutočný, prenášajúci orgán si nesmie ponechať právomoci, ktoré by súviseli s vykonávaním konkrétnej verejnej úlohy.

57. Po tretie, Súdny dvor zdôraznil požiadavku, aby subjekt, na ktorý sa právomoci preniesli, bol *finančne nezávislý* pri plnení verejnej úlohy, ohľadom ktorej boli naň právomoci prenesené. Pri tomto plnení teda nesmie byť finančne závislý od prenášajúceho orgánu. Tento orgán alebo akýkoľvek iný orgán, ktorý sa zúčastňuje na vnútornej reorganizácii predmetných verejných právomocí, mu musí poskytnúť zdroje potrebné na účely uvedeného plnenia. Toto poskytnutie zdrojov je však nevyhnutným dôsledkom prenosu právomocí. Nemôže naproti tomu zodpovedať odplate za zmluvné plnenia v rámci synalagmatického vzťahu. [37]

58. Či transakcia, aká je spochybnená vo veci samej, viedla k skutočnému prenosu právomocí, na ktorý sám osebe sa nevzťahuje právna úprava v oblasti verejného obstarávania, alebo či naopak viedla k synalagmatickému vzťahu s cieľom nadobudnúť služby od dotknutých územných samosprávnych celkov, treba posudzovať na základe celkového posúdenia štruktúry transakcie, v rámci ktorého sa zohľadnia predchádzajúce úvahy.

59. Hoci v tomto ohľade prináleží iba vnútroštátnemu súdu, ktorý je jediný oprávnený posúdiť skutkový stav sporu vo veci samej, aby zhodnotil, či predmetná transakcia spadá pod pojem verejná zákazka alebo viedla ku skutočnému prenosu právomocí, Súdny dvor, ktorý bol požiadaný, aby vnútroštátnemu súdu poskytol užitočnú odpoveď, má však právomoc poskytnúť tomuto súdu usmernenia, aby tento mohol rozhodnúť. [38] Z tohto hľadiska sa na základe informácií uvedených v spise obmedzím na nasledujúce úvahy.

3. O kvalifikácii transakcie, aká je spochybnená vo veci samej, ako verejnej zákazky alebo ako prenosu právomocí

60. Pokiaľ ide o kvalifikáciu transakcie, akú Remondis spochybnila vo veci samej, treba po prvé poukázať na to, že z vnútroštátneho rozhodnutia jednoznačne vyplýva, že vytvorenie združenia v prejednávanej veci viedlo ku skutočnému prenosu právomocí, ktorý mal za následok, že región Hannover bol zbavený svojich právomocí a povinností v oblasti odvozu odpadov.

61. Také posúdenie vyplýva už zo samotného znenia prejudiciálnej otázky, ktoré odkazuje na to, že združenie „vykonáva svoje vlastné právomoci“, a vnútroštátny súd ho vo svojom rozhodnutí výslovne potvrdil. Toto posúdenie vyplýva tiež zo znenia § 4 ods. 1 stanov združenia uvedeného v bode 15 týchto návrhov, ako aj z relevantných ustanovení vnútroštátneho práva uvedených v bodoch 10 a 11 týchto návrhov.

62. Združenie teda vykonáva úlohu odvozu odpadov ako úlohu, ktorá patrí do jeho vlastnej právomoci, na základe § 4 ods. 6 stanov združenia má na vykonávanie tejto úlohy potrebnú právomoc a podľa § 4 ods. 5 tých istých stanov môže využívať služby tretích osôb, pričom v tomto prípade koná ako verejný obstarávateľ.

36 — V dokumente uvedenom v poznámke pod čiarou 34 sa Komisia v tom istom zmysle domnieva, že tento možný vplyv môže napríklad spočívať v účasti zamestnancov orgánu, ktorý prenesie právomoc, v orgánoch správy alebo riadenia prijímajúceho orgánu alebo v zachovaní práva prenášajúceho orgánu na získanie určitých informácií (pozri s. 20).

37 — Pozri v tejto súvislosti znenie článku 1 ods. 6 smernice 2014/24, ako aj body 44 až 46 týchto návrhov.

38 — Rozsudok z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, body 54 a 55).

63. Pokiaľ ide po druhé konkrétne o odplatný charakter predmetnej transakcie, vnútroštátny súd odkazuje na judikatúru uvedenú v bode 37 týchto návrhov a domnieva sa, že ho môže odvodiť z ustanovení § 5 a § 16 ods. 2 stanov združenia. Z dôvodov, ktoré vysvetlím v nasledujúcich bodoch, sa však nedomnievam, že na týchto ustanoveniach sa môže zakladať konštatovanie, že transakcia má odplatný charakter v tom zmysle, že zahŕňa odplatu za zmluvné plnenia.

64. Pokiaľ ide totiž o bezodplatný vklad subjektov do združenia stanovený v uvedenom § 5, ktoré dovtedy plnili úlohy, ktoré sú predmetom prenosu právomocí, je potrebné konštatovať, že taký vklad je v súlade s požiadavkou uvedenou v bode 57 týchto návrhov, že v rámci prenosu právomocí sa novému príslušnému subjektu poskytnú materiálne a ľudské zdroje potrebné na plnenie úlohy, ohľadom ktorej mu boli udelené právomoci. Taký vklad je okrem toho dôkazom o tom, že oba dotknuté územné celky boli úplne zbavené plnenia predmetných verejných úloh.

65. Pokiaľ ide o povinnosť platiť príspevky stanovenú v § 16 stanov združenia, táto je finančnou zárukou platobnej schopnosti združenia, ktorú stanovuje zákon [39]. Ide zjavne o príspevok, ktorý možno definovať ako „subsidiárny“ a ktorý je poskytnutý iba v prípade, keď by sa združeniu nepodarilo pokryť príjmami svoje náklady na verejnú službu, ktorú plní. [40] Taký príspevok nie je spôsobilý spochybniť finančnú nezávislosť združenia, ktoré má na základe § 4 ods. 6 uvedených stanov naopak právomoc schvaľovať stanovy a nariadenia týkajúce sa poplatkov, príspevkov a náhrad nákladov súvisiacich s úlohami, ktoré plní. Súdny dvor už okrem toho rozhodol, že len zo samotnej existencie mechanizmu financovania medzi dvoma verejnoprávnymi subjektmi, ktorý sa týka vykonávania úlohy vo verejnom záujme na základe vlastných právomocí, nevyplýva, že poskytovania služieb jedným z týchto subjektov treba považovať za poskytovania uskutočňované na základe verejného obstarávania. [41]

66. V každom prípade vklad a záruku vyplývajúce z oboch ustanovení uvádzaných vnútroštátnym súdom (teda z § 5 a 16 stanov združenia) nemožno podľa mňa nijakým spôsobom vykladať ako odplatu pre združenie za poskytovanie služieb, ktoré dodáva svojim členom.

67. Nie je vôbec zrejmé, že by sa predmetná transakcia, aká je uvádzaná v konaní pred Súdnym dvorom, v skutočnosti týkala nadobúdania poskytovaných služieb oboma členmi združenia za odplatu. Synalagmatický prvok, ktorým sa vyznačuje pojem verejná zákazka, ako som poukázal v bode 36 týchto návrhov, v prejednávanej veci zrejme chýba.

68. Po tretie, na základe informácií dostupných v spise je *prima facie* zrejmé, že združenie je nielen finančne nezávislé, ale je úplne nezávislé aj pri vykonávaní verejných úloh, ktoré mu boli zverené, najmä pri odvoze dopadov. V tomto ohľade je pravda, ako zdôraznili Remondis a Komisia, že podľa § 7 stanov združenia je región Hannover zastúpený vo valnom zhromaždení združenia a v prípade hlasovania o úlohách týkajúcich sa výlučne činností odvozu odpadov majú hlasovacie právo iba zástupcovia tohto regiónu. Z ustanovenia § 8 tých istých stanov však zjavne vyplýva, že valné zhromaždenie nemá právomoci ohľadom vykonávania konkrétnych verejných služieb, ale iba ohľadom otázok inštitucionálnej povahy alebo otázok súvisiacich s dodržiavaním zákonov. Taký druh vplyvu zrejme vyplýva skôr z „politickej“ kontroly uvedenej v bode 56 týchto návrhov, než z ovplyvňovania

39 — Pozri § 29 zákona Dolného Saska o združeniach uvedeného v bode 10 týchto návrhov, ako aj § 16 zákona Dolného Saska o spolupráci obcí uvedeného v bode 11 týchto návrhov. Z pripomienok predložených Súdnemu dvoru okrem toho vyplýva, že podľa Niedersächsisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts (zákon Dolného Saska o platobnej neschopnosti verejnoprávnych právnických osôb) „nemožno začať žiadne konanie o platobnej neschopnosti, ktoré by sa týkalo majetku verejnoprávnych právnických osôb, nad ktorými vykonáva kontrolu spolková krajina“.

40 — Región Hannover v tejto súvislosti vo svojich pripomienkach tvrdil, že také príspevky neboli v skutočnosti nikdy poskytnuté.

41 — Rozsudok z 18. decembra 2007, Komisia/Írsko (C-532/03, EU:C:2007:801, bod 37).

strategických cieľov alebo dôležitých rozhodnutí združenia pri vykonávaní úloh vo verejnom záujme patriacich do jeho právomoci [42]. Vnútroštátny súd je však povinný overiť, či ide o taký prípad a či je združenie pri vykonávaní predmetných verejných služieb skutočne úplne nezávislé a nemusí mať súhlas regiónu Hannover.

69. V predchádzajúcich úvahách sú zdôraznené podstatné rozdiely, ktoré existujú medzi prejednávanou vecou a vecou Piepenbrock [43], ktorú uvádza vnútroštátny súd. V tejto veci totiž Súdny dvor jasne zdôraznil skutočnosť, že verejný orgán [Kreis Düren (okres Düren)], ktorý zveril úlohu čistenia určitých svojich budov inému územnému samosprávnemu celku [Stadt Düren (mesto Düren)], si vyhradil právo kontrolovať riadne vykonávanie uvedenej úlohy a jednostranne ukončiť predmetnú verejnoprávnu zmluvu v prípade, že táto úloha nebude riadne vykonávaná. Aj keď bola zmluva kvalifikovaná ako „delegovanie“, tento zmluvný vzťah medzi dvoma územnými celkami v podstate neznamenal skutočný presun právomocí, ale išlo o synalagmatický vzťah, ktorý spočíval iba v poskytovaní služieb pre okres Düren za finančnú náhradu. Podľa mňa je teda nesprávne, aby sa tento rozsudok vykladal v tom zmysle, v akom ho vykladá časť nemeckej doktríny uvedená vo vnútroštátnom rozhodnutí a ako tvrdí Remondis, že Súdny dvor v ňom sankcionoval podriadenie prenosu právomocí predpisom Únie v oblasti verejného obstarávania. [44]

70. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy, ktorých skutkovú presnosť musí overiť vnútroštátny súd, je zrejmé, že v prejednávanej veci viedla predmetná transakcia vo veci samej ku skutočnému prenosu právomocí medzi verejnými orgánmi, ktorý je ako akt vnútornej organizácie členského štátu vylúčený z pôsobnosti právnej úpravy Únie v oblasti verejného obstarávania.

71. V tejto súvislosti považujem ďalej za potrebné uviesť niekoľko úvah ohľadom skutočnosti, že v prejednávanej veci nie sú splnené podmienky vyžadované na to, aby išlo o verejnú zákazku. Po prvé sa nedomnievam, že pojem zmluva v písomnej forme je potrebné rozšíriť do takej miery, ako tvrdí Komisia, aby zahŕňal transakciu, ako bola uskutočnená v prejednávanej veci. Komisia zrejme navrhla také rozšírenie na základe obavy z obchádzania povinnosti vyhlásiť verejné obstarávanie stanovenej predpismi Únie v oblasti verejného obstarávania. Hoci sa také obavy, ako vyplýva z bodu 47 týchto návrhov, môžu za určitých okolností javiť ako celkom opodstatnené, treba konštatovať, že nijaká skutočnosť v spise ich v prejednávanej veci zjavne neodôvodňuje. Z toho vyplýva, že rozšírenie pojmu zmluva v písomnej forme v prejednávanej veci, aké navrhuje táto inštitúcia, zatiaľ čo taká dohoda medzi regiónom Hannover a združením neexistuje, nie je nijako odôvodnené.

72. Hoci je po druhé pravdou, ako uvádza vnútroštátny súd a Komisia, že služby odvozu odpadov nepatria do výlučných právomocí verejnej moci a môžu predstavovať služby, aké sú uvedené v bode 16 prílohy II A smernice 2004/18, treba však konštatovať, že cieľom predmetnej transakcie nie je iba poskytovanie služieb, ale týka sa skutočného prenosu právomoci vykonávať úlohu vo verejnom záujme, ktorá spočíva v odvoze odpadov.

73. Pokiaľ ide po tretie o okolnosť, že združenie vykonáva činnosti vo väčšom rozsahu, ako sú úlohy, ktoré museli predtým plniť zúčastnené územné celky, na účely kvalifikácie predmetnej transakcie ako verejnej zákazky nie je podľa mňa relevantná.

42 — Táto okolnosť predstavuje prvok, ktorým sa prejednávaná vec odlišuje od veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 13. novembra 2008, Coditel Brabant (C-324/07, EU:C:2008:621, pozri najmä bod 34), na ktorú odkazuje vnútroštátny súd. V tejto súvislosti treba poukázať aj na to, že vo veci Coditel Brabant dotknutý územný samosprávny celok vôbec nezamýšľal preniesť právomoci. Uvedená vec sa týkala uzavretia bežnej koncesnej zmluvy na služby, a teda skutkový rámec bol úplne odlišný od skutkového rámca prejednávanej veci.

43 — Rozsudok z 13. júna 2013 (C-386/11, EU:C:2013:385).

44 — Na vec Piepenbrock sa podľa mňa implicitne vzťahuje judikatúra uvedená v bode 47 týchto návrhov, ktorá verejnoprávnym subjektom zakazuje vytvárať konštrukcie (v tomto prípade kvalifikáciu) s cieľom obchádzať predpisy v oblasti verejného obstarávania, aby nemuseli dodržiavať povinnosti vyplývajúce z týchto predpisov. Pozri v tomto ohľade pochybnosti, ktoré vyjadril sám vnútroštátny súd v bode 24 predmetného rozsudku.

74. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že na prvú prejudiciálnu otázku je potrebné odpovedať v tom zmysle, že dohoda uzavretá medzi dvoma územnými samosprávnymi celkami, na základe ktorej tieto územné celky vytvoria prostredníctvom stanov verejnoprávny subjekt s vlastnou právnou subjektivitou, na ktorý prenesú právomoc, aby vykonával úlohy v oblasti služieb, ktoré museli doposiaľ plniť zúčastnené územné celky, a to bez stanovenia odplaty za zmluvné plnenia, nie je verejnou zákazkou v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18, ale predstavuje akt patriaci do vnútornej organizácie dotknutého členského štátu, ktorý je z tohto dôvodu vylúčený z pôsobnosti predpisov Únie v oblasti verejného obstarávania.

B – *O druhej prejudiciálnej otázke*

75. Keďže vnútroštátny súd adresuje svoju druhú prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru iba v prípade, že by Súdny dvor na prvú položenú otázku odpovedal kladne, a vzhľadom na to, ako navrhujem odpovedať na túto prvú otázku, sa domnievam, že na túto druhú otázku nie je potrebné odpovedať.

76. Kvôli úplnosti iba uvádzam, že v prípade skutočného prenosu právomoci nedochádza ani k zadaniu zákazky *in house*, keďže právny nástroj, na základe ktorého sa uskutočňuje prenos právomoci, nestanovuje uskutočnenie plnení za odplatu, ani k spolupráci medzi verejnými subjektmi podľa judikatúry Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i.[45], vzhľadom na to, že uvedeným nástrojom sa prenášajú verejné právomoci a netýka sa spolupráce medzi orgánmi.

V – Návrh

77. Na základe predchádzajúcich úvah navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Oberlandesgericht Celle (Vyšší krajinský súd Celle, Nemecko), takto:

Dohoda uzavretá medzi dvoma územnými samosprávnymi celkami, na základe ktorej tieto územné celky vytvoria prostredníctvom stanov verejnoprávny subjekt s vlastnou právnou subjektivitou, na ktorý prenesú právomoc, aby vykonával úlohy v oblasti služieb, ktoré museli doposiaľ plniť zúčastnené územné celky, a to bez stanovenia odplaty za zmluvné plnenia, nie je verejnou zákazkou v zmysle 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, ale predstavuje akt patriaci do vnútornej organizácie dotknutého členského štátu, ktorý je z tohto dôvodu vylúčený z pôsobnosti predpisov Únie v oblasti verejného obstarávania.

45 — Rozsudok z 19. decembra 2012 (C-159/11, EU:C:2012:817).