

Věc C-635/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

26. srpna 2019

Předkládající soud:

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Španělsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

6. srpna 2019

Navrhovatelka:

Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi

Odpůrce:

Ayuntamiento de Arrigorriaga

Předmět původního řízení

Přezkum zadávací dokumentace k soutěži.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Určit, zda je se směrnicí 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES slučitelná vnitrostátní právní úprava, jež veřejným zadavatelům ukládá povinnost zahrnout do zadávací dokumentace zvláštní podmínku pro plnění zakázky, kterou se úspěšnému uchazeči ukládá povinnost zaručit alespoň takové mzdové podmínky zaměstnanců, jaké vyplývají z příslušné odvětvové kolektivní smlouvy.

Právním základem je článek 267 SFEU.

Předběžná otázka

Brání směrnice 2014/24/EU takové vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 122 odst. 2 LCSP, jenž veřejným zadavatelům ukládá povinnost zahrnout do zadávací dokumentace, kterou se řídí veřejná zakázka, zvláštní podmínku pro plnění zakázky, kterou se úspěšnému uchazeči ukládá povinnost zaručit alespoň takové mzdové podmínky zaměstnanců, jaké vyplývají z příslušné odvětvové kolektivní smlouvy, a to i navzdory tomu, že na základě právní úpravy kolektivního vyjednávání a kolektivních smluv, která stanoví přednost podnikové smlouvy v mzdové oblasti a možnost neuplatnit z hospodářských, technických, organizačních nebo výrobních důvodů příslušnou kolektivní smlouvu, není podnik, kterému má být nebo kterému bude zakázka zadána, uvedenou odvětvovou kolektivní smlouvou vázán?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

- i) Směrnice 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES: body 98 a 104 odůvodnění a článek 70
- ii) Rozsudek ze dne 3. dubna 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), body 15, 24 a 40
- iii) Rozsudek ze dne 17. listopadu 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), body 54, 62, 69, 73 a 75

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

- i) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (zákon č. 9/2017 ze dne 8. listopadu 2017, o zadávání veřejných zakázek a kterým se do španělského právního řádu provádějí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU a 2014/24/EU ze dne 26. února 2014)
 - Článek 122 odst. 2: „Do zvláštní zadávací dokumentace se zahrnou [...]; povinnost úspěšného uchazeče dodržovat mzdové podmínky pracovníků v souladu s příslušnou odvětvovou kolektivní smlouvou [...].“
- ii) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (královské legislativní nařízení č. 2/2015 ze dne 23. října 2015, kterým se schvaluje přepracované znění zákoníku práce)
 - „Článek 82 | Pojem a účinky

Kolektivní smlouvy jako výsledek vyjednávání vedeného zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů vyjadřují dohodu, k níž jako sociální partneři na základě své smluvní autonomie svobodně dospěli.

[...]

Kolektivní smlouvy upravené tímto zákonem zavazují všechny zaměstnavatele a zaměstnance spadající do jejich působnosti během celého období jejich platnosti.

Aniž jsou dotčena předchozí ustanovení, platí, že nastanou-li hospodářské, technické, organizační nebo výrobní důvody, je na základě dohody podniku a zástupců zaměstnanců oprávněných vyjednávat kolektivní smlouvu podle ustanovení čl. 87 odst. 1 možné po uplynutí období konzultací ve smyslu čl. 41 odst. 4 vyloučit v daném podniku uplatňování pracovních podmínek stanovených v příslušné odvětvové nebo podnikové kolektivní smlouvě, které se dotýkají následujících oblastí:

[...]

d) systému odměňování a výše mzdy;

[...]“

– „Článek 84 | Souběh

1. Není-li v souladu s čl. 83 odst. 2 vyjednáno a dohodnuto jinak a nestanoví-li jinak následující odstavec, nemůže být kolektivní smlouva v době své platnosti dotčena ustanoveními smluv s jinou oblastí působnosti.

2. Pravidla upravující podmínky stanovené v podnikové smlouvě, kterou lze vyjednat kdykoli v době platnosti kolektivních smluv vyššího stupně, se uplatní přednostně před odvětvovou smlouvou platnou na úrovni státu, autonomního společenství nebo na nižší úrovni v následujících oblastech:

a) výše základní mzdy a příplatků včetně příplatků vázaných na situaci a výsledky podniku;

[...]“

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Ayuntamiento de Arrigorriaga (Obecní úřad v Arrigorriaze, Španělsko) vyhlásil soutěž na zadání veřejné zakázky nazvané „Výpomoc v domácnosti“. Zadávací dokumentace byla schválena dne 26. dubna 2019 a oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo v *Úředním věstníku Evropské unie* zveřejněno dne 30. dubna 2019 (2019/S 084-200929).

- 2 Předmětem smlouvy je jedna ze služeb uvedených v příloze XIV směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „směrnice 2014/24/EU“) a její odhadovaná hodnota přesahuje 750 000 eur. Ayuntamiento de Arrigorriaga je orgán místní samosprávy, který má postavení veřejného zadavatele, a konkrétně veřejného zadavatele na nižší úrovni ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodů 1 a 3 směrnice 2014/24/EU.
- 3 Dne 15. května 2019 podala Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi (konfederace odborových svazů Baskicka, Španělsko) k Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (přezkumný správní orgán pro veřejné zakázky Autonomního společenství Baskicko, Španělsko; dále jen „OARC“) proti zadávací dokumentaci uvedené zakázky zvláštní opravný prostředek v oblasti veřejných zakázek.
- 4 Dne 16. května 2019 si OARC vyžádal od veřejného zadavatele spisovou dokumentaci dané veřejné zakázky a zprávu o odpovědi na zvláštní opravný prostředek podle čl. 56 odst. 2 zákona č. 9/2017 ze dne 8. listopadu 2017, o zadávání veřejných zakázek a kterým se do španělského právního řádu provádějí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU a 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 (dále jen „LCSP“). Tuto dokumentaci OARC obdržel ve dnech 21. a 29. května.
- 5 OARC má pochybnosti o slučitelnosti čl. 122 odst. 2 LCSP se směrnicí 2014/24/EU, a tak se rozhodl podat tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

Základní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi tvrdí, že zadávací dokumentace ke zmíněné soutěži je v rozporu s čl. 122 odst. 2 LCSP, který stanoví, že zvláštní zadávací dokumentace musí obsahovat povinnost úspěšného uchazeče dodržovat mzdové podmínky pracovníků v souladu s příslušnou odvětvovou kolektivní smlouvou.
- 7 Ayuntamiento de Arrigorriaga tvrdí, že úspěšný uchazeč musí převzít pracovní smlouvy zaměstnanců, kteří již poskytují plnění, jež je předmětem veřejné zakázky, a že již v příloze I zadávací dokumentace se uvádí, že se na uvedené přebírané zaměstnance vztahuje odvětvová smlouva, kterou zmiňuje Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi.

Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Článek 122 odst. 2 LCSP ukládá veřejným zadavatelům povinnost stanovit v zadávací dokumentaci k veřejným zakázkám, které uzavírají, zvláštní podmínku pro plnění zakázky ve smyslu článku 70 směrnice 2014/24/EU vycházející ze sociálních faktorů a vztahující se na zaměstnance, již plní předmět zakázky

[v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), bod 54; dále jen „rozsudek RegioPost“].

- 9 Je třeba poukázat na to, že v čl. 122 odst. 2 LCSP jsou sice doslova uvedeny mzdové podmínky „v souladu s příslušnou odvětvovou kolektivní smlouvou“, avšak ze zákonných ustanovení předcházejících tomuto ustanovení, ve kterých se zahrnutí této povinnosti do dokumentace odůvodňuje nutností předejít případným úskokům konkurenčních podniků zaměřeným na abnormální či nepřiměřené snižování tržních cen a nákladů souvisejících s veřejnou zakázkou na úkor práv zaměstnanců a hospodářské soutěže, a z obecně rozšířeného způsobu, jakým dané ustanovení vykládají vnitrostátní právní subjekty, vyplývá, že jeho účelem je zaručit alespoň uvedené mzdové podmínky, ale že nebrání tomu, aby se na zaměstnance vztahovaly na základě ustanovení jiných příslušných kolektivních smluv nebo na základě jejich pracovních smluv výhodnější podmínky.
- 10 Podle španělských pracovněprávních předpisů má podnik možnost vyplácet svým zaměstnancům mzdu nižší, než jakou stanoví odvětvová smlouva, do jejíž působnosti daný podnik spadá, buď proto, že tak stanoví podniková smlouva, která má v této oblasti „aplikační přednost“, nebo proto, že bylo dohodnuto, že se z hospodářských, technických, organizačních nebo výrobních důvodů uvedená odvětvová smlouva nepoužije.
- 11 Ustanovením čl. 122 odst. 2 LCSP by tudíž mohla být podniku uložena povinnost vyplácet zaměstnancům, kteří by měli plnit smlouvu uzavřenou na základě udělení veřejné zakázky, mzdy vyšší, než jaké doposud pobírali (i kdyby tyto mzdy byly v souladu s obecným právním režimem kolektivních smluv a s předpisy upravujícími minimální mzdu); to může představovat dodatečnou hospodářskou zátěž, která může znemožnit či ztížit předložení nabídky nebo jej učinit méně atraktivním (viz rozsudek RegioPost, bod 69).
- 12 Podle rozsudku RegioPost je z hlediska článku 26 směrnice 2004/18 (jehož obsah je podobný obsahu článku 70 směrnice 2014/24/EU) vykládaného ve spojení se směrnicí 96/71 přípustné stanovit kogentní pravidlo minimální ochrany, které stanoví, že podniky se sídlem v jiných členských státech musí ve vztahu ke svým pracovníkům vyslaným na území hostitelského členského státu za účelem plnění této veřejné zakázky dodržovat minimální mzdu (stanovenou tímž pravidlem; viz body 62 a 75 rozsudku RegioPost).
- 13 OARC má ovšem pochybnosti o uplatnění judikatury vycházející z rozsudku RegioPost na projednávanou věc, jak plyne konkrétně ze společného výkladu jeho bodu 62, bodů 73 a násl. a rozsudku ze dne 3. dubna 2008, Rüffert (C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189; dále jen „rozsudek Rüffert“).
- 14 OARC poukazuje na to, že čl. 122 odst. 2 LCSP nezměnil ani nezrušil, a to v plném rozsahu ani pro oblast veřejných zakázek, obecnou právní úpravu kolektivních smluv a kolektivního vyjednávání ani právní úpravu minimální mzdy či minimálních záruk pro vyslané pracovníky, ale že jen obsahuje příkaz veřejným

zadavatelům zahrnout do veřejných zakázek ujednání, kterým by byly zaručeny alespoň takové mzdové podmínky, jaké vyplývají z odvětvové kolektivní smlouvy; uplatňování takových podmínek by proto vyplývalo jen a pouze ze samotné veřejné zakázky.

- 15 Na druhou stranu nelze přehlížet, že na rozdíl od věci, ve které byl vydán rozsudek RegioPost, sám čl. 122 odst. 2 LCSP nestanoví žádnou výši minimální mzdy, takže nemůže být považován za „právní předpis“, který stanoví minimální mzdu, ve smyslu směrnice 96/71 (viz kupř. bod 24 rozsudku Rüffert), a že španělská právní úprava již s obecnou závazností stanoví výši minimální mzdy bez ohledu na to, zda se jedná o veřejnou zakázku nebo o zakázku v soukromé sféře.
- 16 OARC uvádí, že odvětvové kolektivní smlouvy, jejichž povinné dodržení v souvislosti se mzdovými podmínkami musí být na základě čl. 122 odst. 2 LCSP zahrnuto do zadávací dokumentace každé veřejné zakázky, nemají obecnou působnost, takže podniky spadající do jejich působnosti mohou legálně vyplácet mzdy nižší, než jaké stanoví tyto smlouvy, pokud tak stanoví podniková kolektivní smlouva nebo dohoda uzavřená z hospodářských, technických, organizačních nebo výrobních důvodů.
- 17 Vzhledem k výše uvedenému považuje OARC za nezbytné určit, zda s ohledem na okolnosti projednávané věci není na projednávanou věc použitelná judikatura vyplývající z rozsudku Rüffert, podle které je opatření, jímž se v podstatě veřejnému zadavateli ukládá povinnost vyžadovat od subjektu, jemuž má být veřejná zakázka zadána, aby svým zaměstnancům jako protihodnotu za uskutečnění dotčených plnění vyplácel přinejmenším mzdu stanovenou v kolektivní smlouvě platné v místě uskutečnění těchto plnění, v rozporu s unijním právem.
- 18 Dále lze stejně jako v rozsudku Rüffert (bod 15) pochybovat o tom, zda je závazek úspěšného uchazeče dodržovat odvětvové kolektivní smlouvy odůvodněn naléhavými důvody obecného zájmu a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k ochraně pracovníků, a také o tom, zda lze důvodně tvrdit, že dané opatření je nezbytné jen ve vztahu k pracovníkům plnícím veřejnou zakázku, a nikoli ve vztahu k těm, kteří plní zakázku v soukromé sféře (bod 40 rozsudku Rüffert), a to s ohledem na to, že u posledně uvedených zakázek má v takových oblastech, jako je výše základní mzdy a příplatků, včetně příplatků vázaných na situaci a výsledky podniku, před odvětvovou smlouvou platnou na úrovni státu, autonomního společenství nebo na nižší úrovni aplikační přednost podniková kolektivní smlouva a postup zahájený z hospodářských, technických, organizačních nebo výrobních důvodů.