

**Vec C-635/19**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

26. august 2019

**Vnútroštátny súd:**

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

6. august 2019

**Navrhovateľka:**

Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi

**Odporkyňa:**

Ayuntamiento de Arrigorriaga

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Opravný prostriedok, ktorým sa napádajú súťažné podklady vo verejnom obstarávaní

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Určenie, či je vnútroštátny právny predpis, ktorý ukladá verejným obstarávateľom povinnosť zahrnúť do súťažných podkladov osobitnú podmienku plnenia zákazky, ktorá ukladá úspešnému uchádzačovi povinnosť zaručiť mzdové podmienky zamestnancov aspoň v súlade s uplatniteľnou odvetvovou kolektívnou zmluvou, zlučiteľný so smernicou 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES.

Právnym základom je článok 267 ZFEÚ.

## **Prejudiciálna otázka**

Odporuje smernici 2014/24/EÚ vnútroštátny právny predpis, akým je článok 122 ods. 2 LCSP, ktorý ukladá verejným obstarávateľom povinnosť zahrnúť do súťažných podkladov, ktorými sa riadi verejná zákazka, osobitnú podmienku plnenia zákazky, ktorá ukladá úspešnému uchádzačovi povinnosť zaručiť mzdové podmienky zamestnancov aspoň v súlade s uplatniteľnou odvetvovou kolektívnou zmluvou, a to aj v prípade, ak táto odvetvová kolektívna zmluva podľa právnych predpisov týkajúcich sa kolektívneho vyjednávania a kolektívnych zmlúv, ktoré stanovujú, že v mzdových otázkach má prednosť podniková kolektívna zmluva a že platná kolektívna zmluva sa z ekonomických, technických, organizačných alebo výrobných dôvodov nemusí uplatniť, nie je záväzná pre podnik, ktorému bola zadaná zákazka?

## **Uvádzané predpisy práva Únie**

- i) Smernica 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES. Odôvodnenia 98 a 104 a článok 70.
- ii) Rozsudok z 3. apríla 2008, Ruffert (C-346/06, EU:C:2008:189, body 15, 24 a 40).
- iii) Rozsudok zo 17. novembra 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, body 54, 62, 69, 73 a 75).

## Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

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 z 8. novembra o verejných zákazkách, ktorým sa do španielskeho právneho poriadku preberajú smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ a 2014/24/EÚ z 26. februára 2014).

– Článok 122 ods. 2: „Súčasťou súťažných podkladov týkajúcich sa osobitných podmienok verejného obstarávania je... povinnosť úspešného uchádzača dodržiavať mzdové podmienky zamestnancov v súlade s uplatniteľnou odvetvovou kolektívnou zmluvou...“

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 (kráľovský legislatívny dekrét č. 2/2015 z 23. októbra, ktorým sa schvaľuje prepracované znenie Zákonníka práce)

– „Článok 82. Pojem a účinnosť.

Kolektívne zmluvy ako výsledok vyjednávania uskutočneného medzi zástupcami zamestnancov a zamestnávateľov sú vyjadrením dohody, ktorú títo zástupcovia slobodne uzavreli na základe svojej autonómie v oblasti kolektívneho vyjednávania.

...

Kolektívne zmluvy upravené týmto zákonom sú záväzné pre všetkých zamestnávateľov a zamestnancov, ktorí patria do ich pôsobnosti, a to počas celej doby ich platnosti.

Bez toho, aby boli dotknuté vyššie uvedené ustanovenia, ak existujú ekonomické, technické, organizačné alebo výrobné dôvody, na základe dohody medzi podnikom a zástupcami zamestnancov oprávnenými dojednať kolektívnu zmluvu v súlade s článkom 87 ods. 1 možno po uplynutí obdobia konzultácií v zmysle článku 41 ods. 4 prestať uplatňovať v podniku pracovné podmienky stanovené v uplatniteľnej kolektívnej zmluve, či už ide o odvetvovú, alebo podnikovú kolektívnu zmluvu, ktoré sa týkajú nasledujúcich otázok:

...

d) systém odmeňovania a výška mzdy.

...“

## – „Článok 84. Súbeh

1. Kolektívnu zmluvu počas jej platnosti nemôžu ovplyvniť ustanovenia kolektívnych zmlúv v inej oblasti, pokiaľ neexistuje dohoda o opaku, ktorá bola dojednaná v súlade s článkom 83 ods. 2, pričom nie je dotknutý nasledujúci odsek.

2. Úprava podmienok stanovených v podnikovej kolektívnej zmluve, ktorú možno dojednať kedykoľvek počas platnosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, sa uplatní prednostne pred odvetvovou kolektívnou zmluvou uzavretou na úrovni štátu alebo autonómnej oblasti alebo odvetvovou kolektívnou zmluvou nižšieho stupňa v nasledujúcich otázkach:

a) výška základnej mzdy a mzdových príplatkov, vrátane mzdových príplatkov viazaných na situáciu a výsledky podniku.

....“

### Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Ayuntamiento de Arrigorriaga (obec Arrigorriaga, Španielsko) vyhlásila verejné obstarávanie na zadanie zákazky s názvom „opatrovateľské služby v domácnosti“. Súťažné podklady boli schválené 26. apríla 2019 a oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania bolo uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie 30. apríla 2019 (2019/S 084-200929).
- 2 Predmetom zákazky je jedna zo služieb uvedených v prílohe XIV smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (ďalej len „smernica 2014/24/EÚ“) a jej odhadovaná hodnota je vyššia než 750 000 eur. Obec Arrigorriaga je orgánom miestnej správy, ktorý má podľa článku 2 ods. 1 bodov 1 a 3 smernice 2014/24/EÚ postavenie verejného obstarávateľa, konkrétne verejného obstarávateľa na nižšej ako ústrednej úrovni.
- 3 Dňa 15. mája 2019 podala Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi (odborová konfederácia robotníckych výborov Baskicka, Španielsko) na Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (správny orgán autonómnej oblasti Baskicko pre opravné prostriedky v oblasti verejného obstarávania, Španielsko, ďalej len „OARC“) osobitný opravný prostriedok v oblasti verejného obstarávania proti súťažným podkladom týkajúcim sa uvedenej zákazky.
- 4 Dňa 16. mája 2019 OARC požiadal verejného obstarávateľa, aby mu predložil dokumentáciu zo spisu týkajúceho sa verejného obstarávania a vyjadrenie k opravnému prostriedku uvedené v článku 56 ods. 2 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 z 8. novembra o verejných zákazkách, ktorým sa do španielskeho právneho poriadku preberajú smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ a 2014/24/EÚ z 26. februára 2014; ďalej len „LCSP“). Uvedená dokumentácia bola doručená OARC 21. a 29. mája.

- 5 OARC má pochybnosti o zlučiteľnosti článku 122 ods. 2 LCSP so smernicou 2014/24/EÚ, a preto sa rozhodol podať tento návrh na začatie prejudiciálneho konania.

### **Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 6 Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi tvrdí, že súťažné podklady týkajúce sa uvedeného verejného obstarávania sú v rozpore s článkom 122 ods. 2 LCSP, ktorý stanovuje, že súčasťou súťažných podkladov týkajúcich sa osobitných podmienok verejného obstarávania musí byť povinnosť úspešného uchádzača dodržiavať mzdové podmienky zamestnancov v súlade s uplatniteľnou odvetvovou kolektívnou zmluvou.
- 7 Obec Arrigorriaga tvrdí, že úspešný uchádzač musí vstúpiť do práv a povinností zamestnávateľa vyplývajúcich z pracovných zmlúv uzavretých so zamestnancami, ktorí už vykonávali práce, ktoré sú predmetom zákazky, a že v prílohe I súťažných podkladov sa už uvádza, že na uvedených prevzatých zamestnancov sa uplatní odvetvová kolektívna zmluva, na ktorú sa odvoláva Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi.

### **Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 8 Článok 122 ods. 2 LCSP ukladá verejným obstarávateľom povinnosť stanoviť v súťažných podkladoch týkajúcich sa zmlúv, ktoré uzavru, osobitnú podmienku plnenia zákazky v zmysle článku 70 smernice 2014/24/EÚ, založenú na sociálnych aspektoch, ktorá sa uplatní v prospech zamestnancov, ktorí vykonávajú predmetné práce [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. novembra 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, bod 54; ďalej len „rozsudok RegioPost“)].
- 9 Treba poznamenať, že hoci v článku 122 ods. 2 LCSP sú doslovne uvedené mzdové podmienky „v súlade s uplatniteľnou odvetvovou kolektívnou zmluvou“, z prípravných dokumentov týkajúcich sa tohto ustanovenia, v ktorých je zahrnutie tejto povinnosti do súťažných podkladov odôvodnené potrebou zabrániť prípadným opatreniam konkurujúcich si podnikov zameraným na neštandardné alebo neprimerané zníženie trhových cien a nákladov spojených so zákazkou na úkor práv zamestnancov a hospodárskej súťaže, a z mimoriadne extenzívneho výkladu tohto ustanovenia, ktorý podávajú vnútroštátne právne subjekty, vyplýva, že jeho účelom je zaručiť aspoň uvedené mzdové podmienky, pričom však nemá brániť tomu, aby pre zamestnancov na základe ustanovení iných uplatniteľných kolektívnych zmlúv alebo ich pracovných zmlúv platili výhodnejšie podmienky.

- 10 Podľa španielskych pracovnoprávných predpisov môže podnik v súlade so zákonom vyplácať svojim zamestnancom nižšiu mzdu, než aká je stanovená v odvetvovej kolektívnej zmluve, do ktorej pôsobnosti patrí uvedený podnik, a to buď preto, lebo to stanovuje podniková kolektívna zmluva, ktorá sa v tejto oblasti „uplatní prednostne“, alebo preto, lebo sa dohodlo, že uvedená odvetvová kolektívna zmluva sa z ekonomických, technických, organizačných alebo výrobných dôvodov nebude uplatňovať (tento inštitút sa všeobecne označuje ako „vylúčenie uplatnenia“).
- 11 Podmienka uvedená v článku 122 ods. 2 LCSP by teda mohla ukladať podniku povinnosť vyplácať zamestnancom, ktorí budú vykonávať práce, ktoré sú predmetom zákazky, vyššie mzdy, než aké poberali (aj keby tieto mzdy boli v súlade so všeobecnými právnymi predpismi týkajúcimi sa kolektívnych zmlúv a predpismi, ktoré stanovujú minimálnu mzdu); to môže spôsobiť dodatočné ekonomické náklady, ktoré môžu zabrániť, obmedziť alebo urobiť menej atraktívnym predloženie ponuky [pozri rozsudok zo 17. novembra 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, bod 69)].
- 12 Podľa rozsudku RegioPost je vzhľadom na článok 26 smernice 2004/18 (ktorého obsah je podobný obsahu článku 70 smernice 2014/24/EÚ), vykladaný v spojení so smernicou 96/71, prijateľné stanoviť záväzné pravidlo minimálnej ochrany, ktoré ukladá podnikom so sídlom v iných členských štátoch povinnosť dodržiavať určitú úroveň minimálnej mzdy (stanovenú v tomto pravidle; pozri body 62 a 75 rozsudku RegioPost) v prospech svojich pracovníkov vyslaných na územie hostiteľského členského štátu na účely vykonania tejto verejnej zákazky.
- 13 OARC však považuje za sporné, či sa judikatúra vyplývajúca z rozsudku RegioPost vzťahuje na daný prípad, ako to vyplýva najmä z výkladu bodu 62 a bodu 73 a nasl. tohto rozsudku v spojení s rozsudkom z 3. apríla 2008, Rüffert (C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189; ďalej len „rozsudok Rüffert“).
- 14 OARC uvádza, že článkom 122 ods. 2 LCSP neboli zmenené ani zrušené – a to ani úplne, ani pre oblasť verejného obstarávania – všeobecné právne predpisy týkajúce sa kolektívnych zmlúv a kolektívneho vyjednávania ani právne predpisy týkajúce sa minimálnej mzdy alebo minimálnych záruk pre vyslaných zamestnancov, ale že toto ustanovenie stanovuje len požiadavku, aby verejní obstarávatelia zahrnuli do zákaziek podmienku, ktorá zaručí aspoň mzdové podmienky odvetvovej kolektívnej zmluvy; preto je zdrojom uplatňovania uvedených podmienok jedine a výlučne samotná verejná zákazka.
- 15 Okrem toho treba mať na zreteli, že – na rozdiel od prípadu posudzovaného v rozsudku RegioPost – článok 122 ods. 2 LCSP ako taký nestanovuje nijakú minimálnu mzdovú tarifu, a preto nie je „zákonom“ týkajúcim sa minimálnej mzdy v zmysle smernice 96/71 (pozri napríklad bod 24 rozsudku Rüffert), a že španielske právne predpisy už všeobecne stanovujú minimálnu mzdovú tarifu bez toho, aby rozlišovali verejné zákazky a verejné súťaže v súkromnom sektore.

- 16 OARC uvádza, že odvetvové kolektívne zmluvy, ktorých dodržiavanie, pokiaľ ide o mzdové podmienky, musí byť v súlade s článkom 122 ods. 2 LCSP povinné podľa súťažných podkladov vo všetkých verejných obstarávaníach, nie sú všeobecne záväzné, takže podniky, ktoré patria do ich pôsobnosti, môžu v súlade so zákonom vyplácať mzdy, ktoré sú nižšie než mzdy stanovené v týchto kolektívnych zmluvách, ak to stanovuje podniková kolektívna zmluva alebo dohoda o „vylúčení uplatnenia“.
- 17 Vzhľadom na tieto úvahy sa OARC domnieva, že si možno položiť otázku, či sa vzhľadom na okolnosti daného prípadu na prejednávany prípad neuplatní judikatúra vyplývajúca z rozsudku Rüffert, podľa ktorého právu Únie odporuje opatrenie, ktoré v podstate ukladá verejnému obstarávateľovi povinnosť vyžadovať od uchádzača, ktorému bola zadaná zákazka, aby svojim zamestnancom zaplatil za vykonanie prác minimálne takú odmenu, akú stanovuje kolektívna zmluva, ktorá je uplatniteľná v mieste výkonu týchto prác.
- 18 Navyše – tak ako v rozsudku Rüffert (bod 15) – možno pochybovať o tom, či je povinnosť úspešného uchádzača dodržiavať odvetvové kolektívne zmluvy odôvodnená naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a neprekračuje to, čo je nevyhnutné na ochranu pracovníkov, a tiež je sporné, či možno odôvodniť, že toto opatrenie je nevyhnutné len pre zamestnancov, ktorí plnia verejnú zákazku, a nie pre zamestnancov, ktorí plnia zákazku vo verejnej súťaži v súkromnom sektore (bod 40 rozsudku Rüffert), vzhľadom na to, že v týchto posledných uvedených zákazkách sa v otázkach, ako je výška základnej mzdy a mzdových príplatkov, vrátane mzdových príplatkov viazaných na situáciu a výsledky podniku, pred odvetvovou kolektívnou zmluvou uzavretou na úrovni štátu alebo autonómnej oblasti alebo odvetvovou kolektívnou zmluvou nižšieho stupňa prednostne uplatní podniková kolektívna zmluva a postup na vylúčenie uplatnenia z ekonomických, technických, organizačných alebo výrobných dôvodov.