Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 11. června 2015 [1]

Věc C-552/13

Grupo Hospitalario Quirón SA
proti
Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco
a
Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Španělsko)]

„Řízení o předběžné otázce — Postupy při zadávání veřejných zakázek — Směrnice 2004/18/ES — Článek 2 a čl. 23 odst. 2 — Zásada rovného zacházení s hospodářskými subjekty — Zdravotnické služby — Požadavek poskytování služby výlučně v zařízeních nacházejících se na území dotčené obce“

I – **Úvod**

1. Mohou technické specifikace veřejné zakázky na poskytování zdravotnických služeb stanovit požadavek, že takové služby mohou být poskytovány výlučně v zařízeních umístěných v dotyčné obci? Může být takový požadavek odůvodněn dostupností a kvalitou zdravotní péče?

2. Tyto otázky ilustrují pochybnosti týkající se dvou zadávacích řízení baskických orgánů na poskytování služeb souvisejících s chirurgickými zákroky, s nimiž se na Soudní dvůr obrátil Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (správní soud prvního stupně v Bilbau, Španělsko). Předmětem těchto zakázek bylo umožnit využití operačních bloků v soukromých nemocnicích lékaři činnými ve veřejných zdravotnických zařízeních, čímž měly být zkráceny čekací doby na zákrok.

II – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

3. Článek 2 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 [2], nadepsaný „Zásady zadávání zakázek“, stanoví:

„Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásad rovnosti a zákazu diskriminace a postupují transparentním způsobem.“

1 — Původní jazyk: polština.

2 — Úř. věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1177/2009 ze dne 30. listopadu 2009 (Úř. věst. L 314, s. 64).

4. Článek 21 této směrnice stanoví:

„Zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II B, se řídí výhradně článkem 23 a čl. 35 odst. 4.“

5. Článek 23 odst. 2 směrnice 2004/18 stanoví:

„Technické specifikace musí uchazečům vytvořit podmínky pro rovný přístup a nesmějí vést k vytváření neodůvodněných překážek pro otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.“

6. Příloha II B směrnice uvádí „Zdravotnické a sociální služby“ (bod 25).

B – *Španělské právo*

7. Článek 2 a čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18 byly do španělského práva provedeny článkem 101 odst. 2 a článkem 123 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (zákon č. 30/2007 ze dne 30. října 2007 o veřejných zakázkách) [3].

III – **Původní řízení a předběžná otázka**

8. Původní řízení se týká zadání dvou veřejných zakázek, jejichž předmětem jsou služby poskytované nemocnicí v souvislosti s prováděním zákroků v oblasti obecné chirurgie, gastroenterologie, urologie, gynekologie, ortopedie, traumatologie, drobnějších chirurgických zákroků, jakož i oční chirurgie. Tyto zakázky se netýkají služeb chirurga působícího ve veřejném zdravotnictví, který dojíždí do soukromé nemocnice, jíž byla zakázka zadána, aby zde provedl zákrok.

9. Dne 15. prosince 2010 schválil Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (baskické ministerstvo zdravotnictví, dále jen „Departamento de Sanidad“) podmínky nabídkového řízení veřejné zakázky na služby č. 21/2011 týkající se služeb v oblasti chirurgických zákroků ve zdravotním okrsku Vizcaya (oblast veřejných nemocnic v Basurto a v Galdakao). Odhadovaná hodnota zakázky činí 5 841 041,84 eura.

10. Dne 10. května 2011 schválil Departamento de Sanidad podmínky nabídkového řízení veřejné zakázky na služby č. 50/2011 týkající se zákroků v oblasti oční chirurgie. Tato zakázka se týká okrsku veřejné nemocnice v Galdakao. Odhadovaná hodnota zakázky činí 6 273 219,53 eura.

11. Obě oznámení o nabídkovém řízení byla zveřejněna v *Boletín Oficial del País Vasco* (úřední věstník Baskicka) dne 31. ledna 2011, resp. dne 14. června 2011. V odst. 2 písm. d) obou oznámení bylo uvedeno, že místem poskytování služeb musí být Bilbao.

12. Technické specifikace obou zakázek stanoví v oddíle A nadepsaném „Struktura, zařízení a popis služeb nemocnice“, v odstavci týkajícím se minimálních požadavků v bodě 2 („Umístění“):

„S ohledem na potřebu poskytovat služby v dostačující blízkosti bydliště pacientů a jejich blízkých, na dostupnost veřejné dopravy a čas dopravou strávený, jakož i na potřebu minimalizovat přemísťování zdravotnického personálu z [veřejných] nemocnic, se nabízená zdravotnická střediska musí nacházet na území města Bilbao.“

3 — *Boletín Oficial del Estado* ze dne 31. října 2007.

13. Společnost Grupo Hospitalario Quirón SA (dále jen „Grupo Hospitalario Quirón“) provozuje všeobecnou nemocnici v obci Erandio. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že tato nemocnice splňuje technické specifikace s výjimkou toho, že se nenachází na území města Bilbao, ale na území sousední obce.

14. Dne 13. září 2011 podala společnost Grupo Hospitalario Quirón žalobu proti rozhodnutím Departamento de Sanidad o vyhlášení obou uvedených veřejných zakázek k Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao. Žalobkyně se mimo jiné domáhala určení neplatnosti uvedených rozhodnutí a uložení povinnosti provést nové zadávací řízení, které již nestanoví požadavek poskytování služeb na území města Bilbao.

15. Vedlejším účastníkem obou řízení, která předkládající soud spojil, byl na straně žalované Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, provozující centrum zdravotní péče v Bilbau.

16. V rámci žaloby společnost Grupo Hospitalario Quirón tvrdí, že požadavek poskytování služeb výlučně v nemocnicích v Bilbau je v rozporu se zásadou rovnosti, zásadou volného přístupu k zadávacím řízením, zásadou zákazu diskriminace, zásadou rovného zacházení s uchazeči a se zásadou volné hospodářské soutěže. Zdůrazňuje, že na základě tohoto požadavku je pro plnění veřejné zakázky nezbytné disponovat komplexní materiální infrastrukturou v Bilbau, jejíž vybudování vyžaduje značné investice a čas. Takové investice by však neměly žádný význam v případě, že by v těchto zařízeních byly poskytovány jen služby, kterých se týká zadávací řízení. Proto se mohli zadávacího řízení zúčastnit pouze poskytovatelé služeb, kteří disponují nemocnicí v Bilbau.

17. Společnost Grupo Hospitalario Quirón má za to, že uvedený požadavek není odůvodněný, a to ani při zohlednění problémů spojených s dojížděním pacientů a chirurgů činných ve veřejných nemocnicích v Basurto a Galdakao a především v případě žalobkyně, která provozuje nemocnici v obci sousedící s Bilbaem.

18. Departamento de Sanidad v žalobní odpovědi uvádí, že sporný požadavek neomezuje právo poskytovatelů služeb zúčastnit se zadávacího řízení, neboť od nich není vyžadováno, aby disponovali zařízeními v Bilbau, ale pouze to, aby byli v případě, že dojde k uzavření smlouvy, schopni poskytovat služby v zařízeních v Bilbau. Žalovaný dále tvrdí, že povinnost poskytovat služby v Bilbau je odůvodněna obtížemi, kterým by byli vystaveni dojíždějící pacienti. Díky radiální povaze sítě veřejné dopravy v aglomeraci Bilbao je zabezpečen snadný dojezd.

19. Podle názoru předkládajícího soudu nelze vyloučit, že sporný požadavek nepřiměřeně omezuje hospodářskou soutěž v oblasti zadávání zakázek. Tento soud zdůrazňuje, že uvedený požadavek se z praktického hlediska nejeví jako nezbytný. Je běžnou praxí, že veřejná zařízení pro poskytování služeb zdravotní péče ve Španělsku uzavírají smlouvy o poskytování služeb zdravotní péče s nemocnicemi nacházejícími se v jiných obcích, než je bydliště pacientů. Kromě toho existuje několik možností dojíždění z Bilbaa do nemocnice patřící Grupo Hospitalario Quirón – metrem a autobusem – a doba přepravy soukromými dopravními prostředky činí v průměru 14 minut.

20. Podle názoru předkládajícího soudu je zaprvé třeba zkoumat, zda může být požadavek poskytovat služby výlučně na území Bilbaa odůvodněn s ohledem na předmět smlouvy, a zadruhé, zda tento požadavek neomezuje hospodářskou soutěž nepřípustným způsobem, neboť se nejeví jako nezbytný pro zajištění dostupnosti služeb pro pacienty. Zejména neexistuje objektivní důvod vyloučit ze zadávacího řízení hospodářský subjekt, který provozuje nemocnici v sousední obci, bude-li se doba přepravy pacienta z jeho bydliště do nemocnice pohybovat v rozumném rámci. Kromě toho poukazuje předkládající soud na skutečnost, že služby nejsou určeny jen pacientům bydlícím v obci Bilbao. Podle názoru předkládajícího soudu tudíž nelze vyloučit, že sporná povinnost uvedená v technických specifikacích zakázek odporuje článku 2 a čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18.

21. Za těchto podmínek se Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je požadavek uvedený v oznámení o veřejných zakázkách na poskytování služeb zdravotní péče, podle něhož musí být služba zdravotní péče, která je předmětem takových zakázek, poskytována pouze v konkrétní obci, která nemusí být nutně místem bydliště pacientů, slučitelný s právem Evropské unie?“

IV – **Řízení před Soudním dvorem**

22. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla kanceláři Soudního dvora dne 25. října 2013. Soudní dvůr požádal předkládající soud o vysvětlení, které předkládající soud poskytl dne 11. dubna 2014.

23. Písemná vyjádření předložily žalované v původním řízení, španělská vláda a Komise. Departamento de Sanidad a španělská vláda požádaly o konání jednání. Jednání konaného dne 20. dubna 2015 se zúčastnily společnost Grupo Hospitalario Quirón, Departamento de Sanidad, španělská vláda a Komise.

V – **Analýza**

A – *Úvodní úvahy*

24. V původním řízení jde o dvě zadávací řízení týkající se veřejných zakázek na služby zdravotní péče. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že předmětem zakázek jsou služby poskytované nemocnicí v souvislosti s chirurgickými zákroky v rámci zvláštního mechanismu spolupráce mezi veřejným zdravotnictvím a soukromými nemocnicemi, jejímž cílem je zkrácení čekacích dob pacientů veřejné zdravotní péče. Zakázky se netýkají služeb chirurga jako takových, neboť zákroky musejí být prováděny lékaři činnými ve veřejných nemocnicích a dojíždějící do soukromé nemocnice, které byla zakázka zadána.

25. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jednoznačně nevyplývá, zda se uvedená nabídková řízení týkají veřejných zakázek na poskytování služeb nebo udělení koncese na služby, které nespadají do oblasti působnosti směrnice 2004/18 [4].

26. Z doplňujících vyjádření předložených předkládajícím soudem na žádost Soudního dvora a z vyjádření zúčastněných stran přednesených na jednání vyplývá, že původní řízení se týká veřejných zakázek na poskytování služeb spadajících do oblasti působnosti této směrnice.

27. Z těchto vysvětlení vyplývá, že poskytovatel služeb, kterému byla zakázka zadána, získá odměnu za své služby přímo od veřejného zadavatele a z převážné části nenese hospodářské riziko spojené s poskytováním služeb [5]. Departamendo de Sanidad poukázal na jednání zejména na to, že veřejné zdravotnictví nadále odpovídá za případné škody, které utrpí pacient v souvislosti se zákrokem. Podobně španělská vláda ve svém písemném vyjádření zdůrazňuje, že kvalifikace uvedených zakázek jako zakázek na poskytování služeb vyplývá rovněž z ustanovení vnitrostátního práva uvedených v oznámení.

4 — Viz čl. 1 bod 14 a článek 17 směrnice 2004/18.

5 — V tomto smyslu viz rozsudky Contse a další (C-234/03, EU:C:2005:644, bod 22); Eurawasser, C-206/08, EU:C:2009:540, body 66 a 67), jakož i Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, bod 37).

28. Dále je nutno poukázat na skutečnost, že odhadovaná hodnota každé zakázky značně převyšuje hranici stanovenou v článku 7 směrnice 2004/18.

29. Tyto okolnosti, jejichž zjišťování je samozřejmě věcí předkládajícího soudu, poukazují jasně na to, že se použije směrnice 2004/18.

30. Rád bych však poznamenal, že zásada rovného zacházení s hospodářskými subjekty v oblasti poskytování služeb, kterou se budu v tomto stanovisku blíže zabývat, by se uplatnila i v případě, že by zakázky byly uděleny cestou koncese na služby.

31. Ačkoli za současného stavu unijního práva nespadají smlouvy o udělení koncese na služby do oblasti působnosti směrnice 2004/18, jsou veřejné orgány vždy povinny – pod podmínkou, že se zadávací řízení zjevně dotýká přeshraničních zájmů – dodržovat zásadní ustanovení Smlouvy o FEU, zejména články 49 SFEU a 56 SFEU[6]. Jak kromě toho uvádí španělská vláda ve svém písemném vyjádření, existuje v projednávané věci zřejmě přeshraniční zájem na zakázkách z důvodu jejich značné odhadované hodnoty a zeměpisné polohy Baskicka.

32. Takové služby v rámci systému veřejné zdravotní péče, jako jsou služby v projednávaných zadávacích řízeních, mají zajisté zásadní společenský význam.

33. Je třeba připomenout, že jak z čl. 168 odst. 7 SFEU, tak i z judikatury Soudního dvora vyplývá, že unijní právo nezasahuje do pravomoci členských států uspořádat své služby veřejného zdraví[7].

34. Členské státy však při výkonu této pravomoci nemohou zavádět nebo ponechávat v platnosti neodůvodněná omezení základních svobod v oblasti zdravotní péče. Při posuzování tohoto zákazu je však třeba zohlednit okolnost, že zdraví a život člověka zaujímají první místo mezi statky a zájmy chráněnými Smlouvou a že členským státům, které mají široký prostor pro uvážení, přísluší určit, na jaké úrovni zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví a jakým způsobem má být této úrovně dosaženo[8].

35. Kromě toho jsou systémy zdravotní péče v jednotlivých členských státech organizovány velmi rozdílně a služby poskytované v rámci těchto systémů mají jen zřídka přeshraniční povahu.

36. Tyto okolnosti unijní normotvůrce zohlednil a stanovil, že „zdravotnické a sociální služby“ spadají do kategorie neprioritních služeb, uvedených v příloze II B směrnice 2004/18[9].

37. Unijní normotvůrce vycházel z toho, že služby tohoto druhu nemají *a priori* přeshraniční význam, a proto nebyly zahrnuty do oblasti působnosti směrnice v plném rozsahu[10].

38. Podle článku 21 směrnice 2004/18 se služby uvedené v příloze II B, a tedy i „zdravotnické a sociální služby“, řídí výhradně článkem 23 a čl. 35 odst. 4 směrnice.

6 — Rozsudky Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, bod 16), jakož i Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, bod 49). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. L 94, s. 1) se na projednávaný případ neuplatní jak vzhledem ke lhůtě pro provedení, tak i podle přechodných ustanovení v jejím čl. 54 odst. 2.

7 — Viz rozsudek Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” a další (C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 55 a citovaná judikatura).

8 — Tamtéž (bod 56 a citovaná judikatura).

9 — Zvláštní režim pro zdravotní péči obsahuje i nová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (článek 74 a příloha XIV), kterou nelze na projednávaný případ použít *ratione temporis*, jakož i, pokud jde o udělování koncesí, směrnice 2014/23 (článek 19 a příloha IV),

10 — Rozsudek Komise v. Irsko (C-507/03, EU:C:2007:676, bod 25). Tato otázka je analyzována i v odborné literatuře, viz A. Sołtysińska, *Europejskie prawo zamówień publicznych*, LEX Wolters Kluwer, Varšava 2012, s. 167.

39. Ve světle judikatury Soudního dvora však článek 21 směrnice 2004/18 nevylučuje použití obecných předpisů a závěrečných ustanovení směrnice, mj. jejího článku 2, na nějž se v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce odkazuje [11].

B – *K omezení přístupu hospodářských subjektů k zadávacím řízením ve světle článku 2 a čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18*

40. Je třeba podotknout, že jak článek 2, tak i čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18 odrážejí zásadu rovného zacházení s hospodářskými subjekty, přičemž tato zásada má obecnou platnost a vychází ze základních zásad vnitřního trhu, upravených mimo jiné v článku 49 SFEU a v článku 56 SFEU. Proto je nutno při výkladu uvedených ustanovení směrnice zohlednit judikaturu Soudního dvora týkající se výkladu základních svobod vnitřního trhu.

41. Při posuzování projednávaného případu ve světle judikatury je nicméně třeba mít na zřeteli, že směrnice 2004/18 rozšiřuje použití zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace hospodářských subjektů na vnitrostátní situace. Vzhledem k tomu, že se jedná o oblast, která byla harmonizována unijním právem, není pro použití této zásady na zadávací řízení spadající do oblasti působnosti směrnice nutná existence přeshraničního prvku.

42. Podle obecné zásady zakotvené v článku 2 směrnice 2004/18 jednají veřejní zadavatelé s hospodářskými subjekty na základě zásad rovnosti a zákazu diskriminace a postupují transparentním způsobem. Tyto zásady mají zásadní význam pro technické specifikace vzhledem k nebezpečí diskriminace spojenému s jejich volbou nebo způsobem, jakým jsou formulovány [12].

43. Článek 23 odst. 2 směrnice 2004/18, který upravuje zásady tvorby technických specifikací a stanovení požadavků veřejných zadavatelů tudíž stanoví, že technické specifikace musí uchazečům vytvořit podmínky pro rovný přístup a nesmějí vést k vytváření neodůvodněných překážek pro otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.

44. V projednávaném případě je nesporné, že požadavek provozování zařízení zdravotní péče v Bilbau, stanovený v technických specifikacích obou sporných zadávacích řízení, může ztížit přístup na trh zadávacího řízení potenciálním hospodářským subjektům, které takové zařízení neprovozují.

45. Rád bych poznamenal, že uvedený požadavek znesnadňuje přístup, ačkoli není koncipován jako kritérium pro kvalifikaci hospodářských subjektů, a disponování zařízením je nezbytné až při provádění zakázky.

46. V této otázce se neztotožňuji se stanoviskem Departamento de Sanidad, který se dovolává rozsudku Contse [13] a tvrdí, že požadavek disponování zařízením v místě poskytování služby neomezuje přístup k zadávacímu řízení, pokud je koncipováno jako podmínka pro provádění zakázky.

47. Připomínám, že rozsudek Contse [14] se týkal požadavku existence kanceláře v dotyčné provincii jako podmínky pro účast na zadávacím řízení na poskytování zdravotnických služeb respirační léčby. Tento požadavek představoval kvalifikační kritérium, které muselo být splněno v okamžiku podání nabídek a nebylo by pravděpodobně problematické, kdyby měl být namísto toho splněn ve fázi poskytování služby.

11 — V tomto smyslu viz rozsudek Contse a další (C-234/03, EU:C:2005:644, bod 47).

12 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (C-368/10, EU:C:2012:284, bod 62).

13 — Rozsudek Contse a další (C-234/03, EU:C:2005:644).

14 — Tamtéž (body 55 až 57).

48. Z tohoto rozsudku však jednoznačně vyplývá, že požadavek existence kanceláří v dotyčné provincii nevyžadoval vynaložení značných investic a mohl být ze své povahy kdykoli snadno splněn. Jinak je tomu v projednávaném případě, neboť, jak poznamenává předkládající soud, vytvoření zdravotnické infrastruktury v Bilbau vyžaduje značnou finanční a časovou investici, která by z důvodu omezeného rozsahu služeb, které jsou předmětem zadávacího řízení, pravděpodobně nebyla rentabilní.

49. Požadavek napadený v původním řízení vede k tomu, že účast na zadávacích řízeních je spojena s povinností, že poskytovatel služeb uskuteční nezbytné investice, aby mohl poskytovat služby v zařízení na území Bilbaa.

50. Kromě toho může požadavek existence zařízení v dotyčné obci omezit volný pohyb služeb zaručený Smlouvou o FEU nebo činit její využití méně atraktivním, třebaže se týká až období provádění zakázky.

51. Ve světle těchto úvah omezuje sporný požadavek nepochybně přístup hospodářských subjektů k zadávacím řízením ve smyslu článku 2 a čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18.

C – *K odůvodnění na základě důvodů obecného zájmu*

52. Dále je nutno posoudit, zda tento požadavek může být odůvodněn nadřazenými důvody obecného zájmu a zda je slučitelný se zásadou proporcionality.

53. Podotýkám, že pokud sporný požadavek představuje odůvodněné omezení, je ve světle zásad, které byly rozpracovány v judikatuře Soudního dvora ohledně omezení základních svobod, nutno vycházet z toho, že je slučitelný s článkem 2 a s čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18. Tato ustanovení totiž zakazují „neodůvodněné překážky“ pro otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.

54. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že kritéria zadávání veřejných zakázek musí dodržovat zásadu nediskriminace, jak vyplývá z ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu služeb. Kromě toho musí případná omezení volného pohybu služeb splňovat podmínky vytyčené judikaturou [15].

55. Vnitrostátní opatření, která omezují nebo činí méně atraktivními základní svobody, musí splňovat následující předpoklady pro to, aby byla slučitelná s články 49 SFEU a 56 SFEU: musí být použita nediskriminačním způsobem, musí být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, musí být způsobilá zajistit uskutečnění cíle, který sledují, a nesmí překračovat meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné [16].

56. Žalovaní v původním řízení a španělská vláda odůvodňují sporný požadavek nutností zabezpečit vysokou míru kvality a spolehlivosti ve veřejném zdravotnictví.

57. Španělská vláda tvrdí, že napadená zadávací řízení slouží podpoře veřejných služeb zdravotní péče v oblasti chirurgických zákroků. Vzhledem k tomu, že tyto služby, svěřené do příslušnosti baskické vlády, mají zásadní společenský význam, nepřekvapuje, že tato se z důvodů obecného zájmu rozhodla uzavřít smlouvu se soukromým poskytovatelem služeb provozujícím zdravotnické centrum v Bilbau, kde má bydliště velká část obyvatel provincie Vizcaya. Důvody týkající se kvality a spolehlivosti zdravotnických služeb poskytnutých jménem a na účet nositele svrchované moci odůvodňují toto omezení svobod zaručených Smlouvou o FEU.

15 — Tamtéž (bod 49).

16 — Rozsudek Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37).

58. K odůvodnění tohoto požadavku poukazuje Departamento de Sanidad na problémy spojené s dojížděním chirurgů, pacientů a jejich blízkých osob, radiální povahu sítě veřejné dopravy v aglomeraci Bilbao, jakož i existenci přímých spojů prostředky hromadné dopravy mezi Bilbaem a jinými městy provincie. Kromě toho zdůrazňuje, že výběr nejvýhodnějšího umístění zdravotnických center pro pacienty patří k povinnostem veřejného zdravotnictví.

59. Kromě toho se Departamento de Sanidad dovolává územního rozdělení platného v rámci poskytování veřejných zdravotnických služeb. Toto rozdělení musí být dodrženo i tehdy, jestliže jsou služby poskytovány soukromými zdravotnickými zařízeními vybranými v zadávacím řízení. Pokud jde o technické specifikace těchto zadávacích řízení, je místo poskytování služeb v dotčeném zdravotním okrsku podstatnou podmínkou poskytování služeb, poskytovaných doplňkově k veřejným službám. Departamento de Sanidad zdůrazňuje, že nemocnice provozovaná Grupo Hospitalario Quirón se nachází v Erandio, tedy v obci, která náleží do jiného zdravotního okrsku než nemocnice v Basurto a Galdakao. Obec Erandio se nachází ve spádové oblasti veřejné nemocnice Cruces, které se dotčená zadávací řízení netýkala.

60. Tyto argumenty nejsou přesvědčivé.

61. Pokud jde o argument Departamento de Sanidad týkající se územního rozdělení veřejného zdravotnictví, poznamenávám, že podle ustálené judikatury Soudního dvora nemohou úvahy administrativní povahy odůvodnit omezení základních svobod členskými státy [17].

62. V projednávaném případě není dostatečným argumentem pro odůvodnění povinnosti poskytování služby na určitém místě poukaz na administrativně stanovené územní spádové oblasti zdravotnictví. Takové odůvodnění by se muselo zakládat na skutečných praktických problémech, které si vynucují poskytování služeb v zařízeních zdravotní péče umístěných v Bilbau.

63. Stejně nepřesvědčivý je i argument Departamento de Sanidad, že v případě rozšíření zadávacího řízení na zařízení v jiných obcích by nebylo nezbytné uzavření smluv se soukromými uchazeči, neboť příslušné zákroky by mohly být prováděny ve veřejné nemocnici náležející do jiného zdravotního okrsku – zejména v nemocnici Cruces, které se sporná nabídková řízení netýkají.

64. Unijní právo nebrání tomu, aby Departamento de Sanidad využil podpory veřejné nemocnice nacházející se v jiné obci provincie. Veřejný orgán může plnit úkoly ve veřejném zájmu, které mu přísluší, svými vlastními prostředky, aniž je povinen obrátit se na vnější subjekty nenáležející k jeho organizačním složkám, a může tak činit také ve spolupráci s jinými veřejnými orgány [18].

65. Pokud se však tento orgán rozhodl zadat zakázku soukromému hospodářskému subjektu, nemůže uchazeče vyloučit pouze s odvoláním na administrativní územní rozdělení spádových oblastí veřejných nemocnic.

66. Pokud jde o spolehlivost a vysokou kvalitu veřejné zdravotní péče, kterých se dovolává španělská vláda, je nutno poznamenat, že tyto důvody by zajisté mohly odůvodnit omezení volného pohybu služeb.

67. Ve světle ustálené judikatury Soudního dvora může cíl zachovat vyvážené a všem dostupné lékařské a nemocniční služby rovněž spadat pod výjimky z důvodu veřejného zdraví na základě článku 52 SFEU, pokud takový cíl přispívá k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví [19].

17 — Viz rozsudek Komise v. Rakousko (C-356/08, EU:C:2009:401, bod 46 a citovaná judikatura).

18 — Rozsudek Komise v. Německo (C-480/06, EU:C:2009:357, bod 45).

19 — Mimo jiné viz rozsudky Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, bod 50 a 51), jakož i Smits a Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, body 73 a 74).

68. Umístění zařízení zdravotní péče ve vztahu k místu bydliště pacienta má nepochybně pro poskytování zdravotnických služeb zásadní význam. Nezbytnost dojíždění s sebou přináší dodatečné náklady, v naléhavých případech dokonce i zdravotní riziko pro pacienta, nese s sebou i potíže pro jemu blízké osoby a je v projednávaném případě náročné i pro zdravotnický personál zaměstnaný ve veřejných nemocnicích, který se musí dopravit do soukromé nemocnice, v níž je zákrok prováděn.

69. Nezpochybňuji skutečnost, že tyto okolnosti mohou odůvodnit zeměpisné ohraničení oblasti poskytování zdravotnických služeb, které jsou předmětem nabídkového řízení.

70. Omezení místa poskytování služeb však musí být v souladu se zásadou proporcionality, musí tedy být způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné [20].

71. K tomu, aby omezení sídla zařízení mohlo zabezpečit splnění cíle spočívajícího v zajištění dostupnosti a kvality zdravotní péče, se toto omezení nesmí opírat výlučně o administrativně stanovené územní rozdělení. Toto rozdělení totiž ve většině případů nezohledňuje zvláštnosti vyplývající z umístění zařízení zdravotní péče a bydliště pacientů.

72. Při výběru místa poskytování služeb je třeba objektivně zohlednit problémy spojené se vzdáleností zařízení zdravotní péče od bydliště pacientů.

73. Podotýkám rovněž, že vzdálenost zařízení zdravotní péče může mít různý význam v závislosti na druhu služby. Vzdálenost má jistě zásadní význam, jedná-li se o naléhavé operace. Pokud jde naopak o plánované zákroky, představují problémy spojené s dojížděním v praxi méně významné kritérium poskytování zdravotnických služeb.

74. Sporný požadavek je podle mého názoru nepřiměřený, neboť předepisuje poskytování služby v rámci administrativních hranic města Bilbao. Tento požadavek se nezakládá na objektivním hodnocení problémů spojených s dojížděním do zařízení ani nezohledňuje povahu zdravotnických služeb, které jsou předmětem zadávacího řízení.

75. O tom, že dotčený požadavek není přiměřený, svědčí i okolnost, že budoucí pacienti – jak zdůrazňuje předkládající soud – nemají bydliště výlučně v Bilbau, ale i v sousedních obcích; jedno ze zadávacích řízení se kromě toho týká spolupráce mezi soukromými zařízeními a nemocnicí v Galdakao, která leží mimo obec Bilbao.

76. Departamento de Sanidad a španělská vláda uvádějí, že Bilbao bylo jako místo poskytování služeb zvoleno proto, že se jedná o dopravní uzel, což umožní pacientům bezproblémový dojezd z jiných měst v provincii.

77. Tento argument nepostačuje pro odůvodnění proporcionality požadavku zpochybněného v původním řízení.

78. Zaprvé nelze vyloučit, že dojezd z centra Bilbaa do soukromé nemocnice uvnitř hranic města by byl spojen s obdobnými problémy jako dojezd do nemocnice v sousední obci.

79. Zadruhé z předkládacího usnesení vyplývá, že dojezd z centra Bilbaa do nemocnice žalobkyně v sousední obci není nijak časově náročný. Z vyjádření zúčastněných na jednání vyplývá, že služby zdravotní péče, které jsou předmětem zadávacích řízení, se týkají plánovaných zákroků.

20 — Rozsudky Komise v. Španělsko (C-158/03, EU:C:2005:642, bod 70); Contse a další (C-234/03, EU:C:2005:644, bod 41). Test proporcionality má rozhodující význam při hodnocení souladu opatření členského státu omezujících základní svobody vnitřního trhu, viz A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Varšava 2009, Wolters Kluwer, Kapitola 3.1.1.

80. Předkládající soud poukazuje i na skutečnost, že veřejné zakázky na zdravotnické služby zadané v minulosti Departamento de Sanidad neobsahovaly žádný obdobný požadavek týkající se umístění zařízení; právní oddělení orgánu, který zahájil zadávací řízení, kromě toho ve svém stanovisku navrhl upustit od tohoto požadavku, neboť není slučitelný se zásadou rovného zacházení s hospodářskými subjekty.

81. Zjištění skutkového stavu a provedení souvisejícího testu proporcionality je věcí předkládajícího soudu.

82. Okolnosti popsané v předkládacím usnesení však poukazují na to, že dojíždění do nemocnice umístěné v obci Erandio by nepředstavovalo pro pacienty a zdravotnický personál nadměrnou zátěž. Na základě těchto okolností není sporný požadavek přiměřený.

83. Jak správně uvádí Komise ve svém vyjádření, je kromě toho třeba zvážit opatření, která méně omezí volný pohyb služeb, avšak rovněž umožní dosažení sledovaného cíle.

84. V projednávaném případě nelze vyloučit, že obecného zájmu, kterého se dovolávají Departamento de Sanidad a španělská vláda, může být dosaženo méně restriktivními opatřeními, např. požadavkem poskytovat služby v zařízeních zdravotní péče, do nichž mohou pacienti a zdravotnický personál dojíždět bez zbytečných obtíží veřejnou dopravou. Takto definované technické specifikace by mohly stanovit i orientační dobu dojezdu z centra Bilbaa, kterou veřejný zadavatel považuje za přiměřenou.

VI – **Závěry**

85. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázku Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Španělsko) odpověděl následovně:

Článek 2 a čl. 23 odst. 2 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 brání tomu, aby byl v technických specifikacích veřejné zakázky na poskytování služeb zdravotní péče uveden požadavek, aby tyto služby byly poskytovány výlučně v zařízeních zdravotní péče nacházejících se na území dotyčné obce, pokud se tento požadavek nezakládá na objektivním vyhodnocení problémů spojených s dojížděním pacientů a není-li zohledněn druh služeb, které jsou předmětem veřejné zakázky.