GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2015 m. birželio 11 d.[1]

Byla C-552/13

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

(Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 6 de Bilbao (Ispanija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Viešojo pirkimo sutarčių sudarymo tvarka — Direktyva 2004/18/EB — 2 straipsnis ir 23 straipsnio 2 dalis — Vienodo ūkio subjektų vertinimo principas — Sveikatos priežiūros paslaugos — Reikalavimas teikti paslaugą tik konkrečios savivaldybės teritorijoje esančiuose centruose“

I – Įžanga

1. Ar viešojo sveikatos paslaugų teikimo konkurso techninėse specifikacijose gali būti nustatytas reikalavimas, kad paslaugos būtų teikiamos tik konkrečios savivaldybės teritorijoje esančiuose centruose? Ar šis reikalavimas gali būti pateisinamas dėl priežasčių, susijusių su sveikatos priežiūros prieinamumu ir kokybe?

2. Minėti klausimai rodo abejones, dėl kurių į Teisingumo Teismą kreipėsi *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no6 de Bilbao* (Bilbao pirmosios instancijos administracinių bylų teismas) (Ispanija) byloje, susijusioje su dviem konkursais, kuriuos baskų valdžios institucijos paskelbė siekdamos sudaryti paslaugų teikimo sutartis, susijusias su chirurginėmis procedūromis. Pagal šias sutartis turėjo būti sudarytos galimybės privačiosiose ligoninėse esančias operacines naudoti viešosiose sveikatos priežiūros įstaigose dirbančių gydytojų atliekamoms procedūroms, kad sutrumpėtų procedūros laukimo laikas.

1 — Originalo kalba: lenkų.

II – **Teisinis pagrindas**

A – *Sąjungos teisė*

3. 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo [2] 2 straipsnyje „Sutarčių sudarymo principai“ nustatyta:

„Perkančiosios organizacijos ūkio subjektams taiko vienodas sąlygas, jų nediskriminuoja ir veikia skaidriai.“

4. Šios direktyvos 21 straipsnis suformuluotas taip:

„Sutartys II B priede išvardytoms paslaugoms sudaromos išimtinai 23 straipsnyje ir 35 straipsnio 4 dalyje nustatyta tvarka.“

5. Pagal šios direktyvos 23 straipsnio 2 dalį:

„Techninės specifikacijos turi sudaryti vienodas sąlygas visiems dalyviams, jos neturi sukurti nepateisinamų kliūčių viešųjų pirkimų atvėrimui konkurencijai.“

6. Direktyvos II priedo B dalyje nurodytos „Sveikatos bei socialinės paslaugos“ (Nr. 25).

B – *Ispanijos teisė*

7. Direktyvos 2004/18 2 straipsnis ir 23 straipsnio 2 dalis perkelti į Ispanijos teisę 2007 m. spalio 30 d. Įstatymo Nr. 30/2007 dėl viešojo sektoriaus sutarčių (*Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*) [3] 101 straipsnio 2 dalimi ir 123 straipsniu.

III – **Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas**

8. Pagrindinė byla susijusi su dviem viešojo pirkimo procedūromis, kurių dalykas yra ligoninės teikiamos paslaugos, susijusios su bendrosios chirurgijos, virškinamojo trakto, urologijos, ginekologijos, ortopedijos, traumatologijos procedūromis, smulkiomis chirurginėmis procedūromis ir oftalmologijos chirurginėmis procedūromis. Šie viešieji pirkimai nėra susiję su pačiomis chirurgo, kuris dirba viešojoje sveikatos priežiūros įstaigoje ir atvyksta į privačią ligoninę, atrinktą per konkursą, atlikti procedūros, paslaugomis.

9. 2010 m. gruodžio 15 d. *Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco* (Baskų krašto vyriausybės Sveikatos apsaugos departamentas, toliau – *Departamento de Sanidad*) patvirtino viešojo pirkimo Nr. 21/2011 dėl viešosios paslaugos teikimo atliekant chirurgines procedūras Biskajos sveikatos priežiūros teritorijoje (Basurto ir Galdakao viešųjų ligoninių veiklos teritorija) konkurso sąlygas. Apytikrė pirkimo vertė yra 5 841 041,84 EUR.

10. 2011 m. gegužės 10 d. *Departamento de Sanidad* patvirtino viešojo pirkimo Nr. 50/2011 dėl viešosios paslaugos teikimo oftalmologijos chirurgijos srityje konkurso sąlygas. Ši paslauga susijusi su Galdakao viešosios ligoninės veiklos teritorija. Apytikrė pirkimo vertė yra 6 273 219,53 EUR.

2 — OL L 134, p. 114; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 132, su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 1177/2009 (OL L 314, p. 64).

3 — *Boletín Oficial del Estado*, 2007 m. spalio 31 d.

11. Skelbimai apie abu konkursus buvo paskelbti atitinkamai 2011 m. sausio 31 d. ir 2011 m. birželio 14 d. *Boletín Oficial del País Vasco* (*Baskų krašto oficialusis leidinys*). Kiekvieno skelbimo 2 punkto d papunktyje buvo nurodyta, kad paslaugų teikimo vieta turi būti Bilbao.

12. Abiejų pirkimų atveju techninių specifikacijų A dalyje „Ligoninės struktūra, įranga ir paslaugų apimtis“ prie būtinųjų reikalavimų yra toks 2 punktas „Vieta“:

„Atsižvelgiant į būtinybę teikti šias paslaugas protingu atstumu nuo pacientų ir jų artimųjų [gyvenamosios vietos], viešojo transporto prieinamumą ir kelionės trukmę, taip pat į būtinybę kuo labiau sumažinti ligoninių darbuotojų [, priklausančių viešajai sveikatos sistemai,] važinėjimą, siūlomi sveikatos priežiūros centrai turi būti Bilbao savivaldybės teritorijoje.“

13. *Grupo Hospitalario Quirón SA* (toliau – *Grupo Hospitalario Quirón*) yra bendrosios ligoninės, esančios Erandio savivaldybėje, savininkė. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad ši ligoninė atitinka techninėse specifikacijose nurodytus reikalavimus, išskyrus tai, kad ji yra ne Bilbao, o kaimyninės savivaldybės teritorijoje.

14. 2011 m. rugsėjo 13 d. *Grupo Hospitalario Quirón* apskundė *Departamento de Sanidad* priimtus sprendimus dėl dviejų minėtų viešojo pirkimo konkursų paskelbimo *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no6 de Bilbao*. Ji, be kita ko, prašė pripažinti minėtus sprendimus negaliojančiais ir įpareigoti surengti naują viešojo pirkimo konkursą, kuriame nebūtų taikomas reikalavimas teikti paslaugas Bilbao teritorijoje.

15. Į bylas, kurias prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas sujungė, atsakovu įstojo *Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad*, kuriam Bilbao priklauso sveikatos priežiūros centras.

16. Savo ieškinyje *Grupo Hospitalario Quirón* tvirtina, jog reikalavimas, kad paslaugos būtų teikiamos tik Bilbao teritorijoje esančiuose centruose, neatitinka lygybės principo, galimybės nevaržomai dalyvauti konkursuose ir nediskriminavimo, vienodo dalyvių vertinimo ir laisvos konkurencijos principų. Ji pažymi, kad dėl minėto reikalavimo būtina disponuoti kompleksine fizine infrastruktūra Bilbao, o tam reikia didelių investicijų ir daug laiko. Jeigu būtų teikiamos paslaugos, kurios ir yra pirkimo dalykas, tokios investicijos neturėtų pagrindo. Tad vieninteliai ūkio subjektai, galintys dalyvauti konkurse, yra Bilbao esančios ligoninės.

17. *Grupo Hospitalario Quirón* tvirtina, kad net atsižvelgus į sunkumus, susijusius su pacientų ir chirurgų, dirbančių Basurto ir Galdakao esančiose viešosiose ligoninėse, atvykimu, minėtas reikalavimas yra nepagrįstas, visų pirma ieškovės, kuriai priklauso su Bilbao besiribojančioje savivaldybėje esanti ligoninė, atveju.

18. Atsiliepime į ieškinį *Departamento de Sanidad* nurodo, kad ginčijamas reikalavimas neapriboja nė vieno ūkio subjekto teisės dalyvauti konkurse, nes iš jų nereikalaujama disponuoti centrais Bilbao, o reikalaujama tik to, kad sutarties sudarymo atveju jie galėtų teikti paslaugas Bilbao esančiuose centruose. Jis taip pat tvirtina, jog sąlyga, kad paslaugos teikimo vieta turi būti Bilbao, yra pagrįsta atsižvelgiant į galimus nepatogumus, susijusius su pacientų atvykimu. Bilbao aglomeracijos plataus viešojo transporto tinklo sistema užtikrina nesunkų atvykimą.

19. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, jog negalima atmesti fakto, kad ginčijamas reikalavimas yra susijęs su neleistinu laisvos konkurencijos apribojimu konkursų srityje. Šis teismas pažymi, kad praktiniu požiūriu šis reikalavimas neatrodo būtinas. Sutarčių dėl sveikatos paslaugų teikimo centruose, esančiuose savivaldybėje, kuri nėra pacientų gyvenamoji vieta, sudarymas yra įprasta Ispanijos viešosios sveikatos priežiūros sistemos institucijų praktika. Be to, atvykti iš Bilbao į *Grupo Hospitalario Quirón* priklausančią ligoninę yra kelios galimybės – metro ir autobusu, o asmeniniu transportu galima atvykti vidutiniškai per 14 minučių.

20. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, reikia įvertinti, pirma, ar šiuo atveju reikalavimas, kad paslauga būtų teikiama tik Bilbao teritorijoje, gali būti pagrįstas atsižvelgiant į sutarties dalyką, antra, ar šis reikalavimas nereiškia neleistino konkurencijos apribojimo, nes neatrodo, kad jis būtų pagrįstas paslaugos prieinamumo pacientams sąlyga. Konkrečiai, šio teismo nuomone, nėra objektyvios priežasties, kuria remiantis būtų galima neleisti konkurse dalyvauti subjektui, kuriam priklauso kaimyninėje savivaldybėje esanti ligoninė, jeigu pacientai iš savo gyvenamosios vietos gali atvykti į ligoninę per protingą laiką. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas papildomai nurodo, kad paslaugos susijusios ne tik su Bilbao savivaldybėje gyvenančiais pacientais. Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, negalima atmesti fakto, kad ginčijamu konkurso techninių specifikacijų reikalavimu pažeidžiamas Direktyvos 2004/18 2 straipsnis ir 23 straipsnio 2 dalis.

21. Šiomis aplinkybėmis *Juzgado Contencioso-Administrativo no 6 de Bilbao* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą:

„Ar su Europos Sąjungos teise suderinamas toks viešojo pirkimo sutartyse dėl viešųjų sveikatos priežiūros paslaugų teikimo numatytas reikalavimas, pagal kurį tokių sutarčių dalyką sudarančios sveikatos priežiūros paslaugos turi būti teikiamos tik konkrečioje savivaldybėje, kuri gali ir nebūti pacientų gyvenamoji vieta?“

IV – **Procesas Teisingumo Teisme**

22. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas gavo 2013 m. spalio 25 d. Teisingumo Teismas paprašė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikti paaiškinimus ir 2014 m. balandžio 11 d. šis atsakė į šį prašymą.

23. Rašytines pastabas pateikė pagrindinės bylos atsakovai, Ispanijos vyriausybė ir Komisija. *Departamento de Sanidad* ir Ispanijos vyriausybė paprašė surengti posėdį. 2015 m. balandžio 20 d. įvykusiame posėdyje dalyvavo *Grupo Hospitalario Quirón*, *Departamento de Sanidad*, Ispanijos vyriausybė ir Komisija.

V – **Analizė**

A – *Pirminės pastabos*

24. Pagrindinė byla susijusi su dviem viešojo pirkimo procedūromis dėl viešosios sveikatos priežiūros paslaugos teikimo. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad sutarčių dalykas yra ligoninės teikiamos paslaugos, susijusios su chirurginėmis procedūromis pagal savitą viešosios sveikatos sistemos ir privačiųjų ligoninių bendradarbiavimo mechanizmą siekiant sumažinti viešosios sveikatos sistemos pacientų eiles. Sutartys nėra susijusios su pačiomis chirurgo paslaugomis, nes procedūras turi atlikti viešosiose ligoninėse dirbantys gydytojai, kurie atvyktų į privačiąją ligoninę, atrinktą per konkursą.

25. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą nėra aišku, ar minėti konkursai susiję su viešojo paslaugų pirkimo sutartimis, ar su paslaugų koncesijos sutartimis, kurioms Direktyva 2004/18 netaikoma [4].

26. Vis dėlto iš papildomų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo paaiškinimų, kuriuos jis pateikė paprašytas Teisingumo Teismo, taip pat iš šalių per posėdį pateiktų paaiškinimų matyti, kad pagrindinė byla susijusi su viešuoju paslaugų pirkimu, patenkančiu į minėtos direktyvos taikymo sritį.

4 — Žr. Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 14 punktą ir 17 straipsnį.

27. Iš minėtų paaiškinimų matyti, kad per konkursą atrinktas ūkio subjektas gauna atlygį už paslaugas tiesiogiai iš perkančiosios organizacijos, be to, jam nereikia prisiimti ekonominės rizikos, susijusios su paslaugų teikimu, esminės dalies [5]. Kaip per posėdį nurodė *Departamento de Sanidad*, viešoji institucija išlieka atsakinga už galimą žalą pacientui, padarytą dėl procedūros. Be to, Ispanijos vyriausybė savo rašytinėse pastabose pažymi, kad minėtų pirkimų kvalifikavimą kaip paslaugų pirkimų lemia ir skelbime apie konkursą nurodytos nacionalinės teisės nuostatos.

28. Taip pat reikia pažymėti, kad apytikrė kiekvieno pirkimo vertė gerokai viršija Direktyvos 2004/18 7 straipsnyje nurodytas ribas.

29. Šios aplinkybės, kurias, aišku, turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, akivaizdžiai rodo, kad Direktyva 2004/18 yra taikoma.

30. Vis dėlto norėčiau pažymėti, kad vienodo ūkio subjektų vertinimo paslaugų teikimo srityje principas, dėl kurio pateikti tolesni svarstymai, būtų taikomas ir tuo atveju, jeigu sutartis būtų sudaryta dėl paslaugų koncesijos.

31. Nors pagal galiojančią Sąjungos teisę Direktyva 2004/18 netaikoma sutartims dėl paslaugų koncesijos skyrimo, vis dėlto viešosios institucijos privalo laikytis pagrindinių ESV sutarties nuostatų, ypač SESV 49 ir 56 straipsnių, su sąlyga, kad pirkimas neabejotinai kelia tarptautinį susidomėjimą [6]. Be to, šioje byloje, kaip savo rašytinėse pastabose pažymi pati Ispanijos vyriausybė, atrodo tikėtina, kad pirkimai gali kelti tarptautinį susidomėjimą, atsižvelgiant į didelę jų apytikrę vertę ir Baskų krašto geografinę padėtį.

32. Tokios viešosios sveikatos priežiūros sistemoje teikiamos paslaugos, kurios yra konkurso dalykas, neabejotinai turi esminę reikšmę visuomenei.

33. Reikia priminti, jog ir iš SESV 168 straipsnio 7 dalies, ir iš Teisingumo Teismo praktikos darytina išvada, kad Sąjungos teisė nedaro įtakos valstybių narių kompetencijai tvarkyti savo viešąsias sveikatos priežiūros sistemas [7].

34. Vis dėlto įgyvendindamos šią kompetenciją valstybės narės negali nustatyti arba išlaikyti nepagrįstų pagrindinių vidaus rinkos laisvių apribojimų. Vertinant šį draudimą turi būti atsižvelgta į tai, kad žmonių sveikata ir gyvybė tarp Sutarties saugomų interesų užima svarbiausią vietą ir kad valstybės narės, kurioms suteikta diskrecija, turi nuspręsti, kokio lygio visuomenės sveikatos apsaugą jos ketina užtikrinti ir kaip šį lygį pasiekti [8].

35. Be to, sveikatos priežiūros sistemos atskirose valstybėse narėse yra organizuojamos labai skirtingai, o tarpvalstybinis pagal šias sistemas teikiamų paslaugų mastas yra ribotas.

36. Į šią aplinkybę atsižvelgė Sąjungos teisės aktų leidėjas, nurodydamas, kad „sveikatos paslaugos“ priskiriamos prie neprioritetinių paslaugų, išvardytų Direktyvos 2004/18 II priedo B dalyje, kategorijos [9].

5 — Žr. panašius sprendimus *Contse ir kt.* (C-234/03, EU:C:2005:644, 22 punktas); *Eurawasser* (C-206/08, EU:C:2009:540, 66–67 punktai), *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler* (C-274/09, EU:C:2011:130, 37 punktas).

6 — Sprendimai *Coname* (C-231/03, EU:C:2005:487, 16 punktas), *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler* (C-274/09, EU:C:2011:130, 49 punktas). 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo (OL L 94, p. 1) šioje byloje netaikytina atsižvelgiant į perkėlimo į nacionalinę teisę terminą ir į jos 54 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas pereinamojo laikotarpio nuostatas.

7 — Žr. Sprendimą *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ ir kt.* (C-113/13, EU:C:2014:2440, 55 punktas ir nurodyta teismo praktika).

8 — Ten pat, 56 punktas ir nurodyta teismo praktika.

9 — Specialioji sveikatos paslaugoms taikoma sistema taip pat nustatyta naujoje 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (74 straipsnis ir XIV priedas), kuri šioje byloje netaikoma *ratione temporis*, o koncesijų skyrimo srityje – Direktyvoje 2014/23 (19 straipsnis ir IV priedas).

37. Šiuo atveju Sąjungos teisės aktų leidėjas rėmėsi prielaida, kad šio pobūdžio paslaugos *a priori* nekelia tarptautinio susidomėjimo, todėl ne visos jos patenka į direktyvos dalykinę taikymo sritį [10].

38. Pagal Direktyvos 2004/18 21 straipsnį jos II priedo B dalyje išvardytos paslaugos, taigi ir „sveikatos bei socialinės paslaugos“, patenka tik į šios direktyvos 23 straipsnio ir 35 straipsnio 4 dalies taikymo sritį.

39. Vis dėlto, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką, Direktyvos 2004/18 21 straipsnyje neatmetamas bendrųjų ir baigiamųjų direktyvos nuostatų, įskaitant prejudiciniame klausime nurodytą jos 2 straipsnį, taikymas [11].

B – *Dėl ūkio subjektų galimybės dalyvauti pirkimo procedūrose ribojimo atsižvelgiant į Direktyvos 2004/18 2 straipsnį ir 23 straipsnio 2 dalį*

40. Reikia pažymėti, kad Direktyvos 2004/18 2 straipsnyje ir 23 straipsnio 2 dalyje išreikštas vienodo ūkio subjektų vertinimo principas, kuris taip pat yra bendrasis principas, kylantis iš pagrindinių vidaus rinkos laisvių, apibrėžtų, be kita ko, SESV 49 ir 56 straipsniuose. Todėl aiškinant minėtas direktyvos nuostatas yra svarbi Teisingumo Teismo praktika, susijusi su pagrindinių vidaus rinkos laisvių aiškinimu.

41. Tačiau analizuojant šią bylą pagal minėtą teismo praktiką reikia atkreipti dėmesį į tai, kad pagal Direktyvą 2004/18 vienodo ir nediskriminacinio ūkio subjektų vertinimo principo taikymas išplečiamas ir vidaus atvejams. Kadangi tai yra Sąjungos teisės suderinta sritis, taikant šį principą pirkimams, patenkantiems į direktyvos taikymo sritį, nėra būtinybės ieškoti tarptautinio elemento.

42. Pagal Direktyvos 2004/18 2 straipsnyje nurodytą bendrąjį principą perkančiosios organizacijos ūkio subjektams taiko vienodas sąlygas, jų nediskriminuoja ir veikia skaidriai. Šie principai turi lemiamą reikšmę techninėms specifikacijoms, atsižvelgiant į diskriminavimo grėsmę, susijusią arba su jų pasirinkimu, arba su formulavimo būdu [12].

43. Atsižvelgiant į tai, Direktyvos 2004/18 23 straipsnio 2 dalyje, kurioje nurodyti techninių specifikacijų apibrėžimo ir perkančiosios organizacijos reikalavimų nustatymo jose principai, nustatyta, kad techninės specifikacijos turi sudaryti vienodas sąlygas visiems dalyviams ir neturi sukurti nepateisinamų kliūčių tam, kad viešieji pirkimai būtų atverti konkurencijai.

44. Šioje byloje nekelia abejonių tai, kad abiejų pirkimų, kurie yra ginčo dalykas, techninėse specifikacijose nustatytas reikalavimas turėti sveikatos priežiūros centrą Bilbao gali apsunkinti šio centro neturinčių potencialių dalyvių galimybę patekti į pirkimų rinką.

45. Norėčiau pažymėti, kad minėtas reikalavimas apsunkina tokią galimybę, nors jis ir nėra laikomas ūkio subjektų kvalifikaciniu kriterijumi, o centrą reikalaujama turėti tik sutarties vykdymo etapu.

46. Šiuo klausimu nesutinku su *Departamento de Sanidad*, kuris remiasi Sprendimu *Contse* [13], tvirtindamas, kad reikalavimas turėti centrą paslaugos teikimo vietoje neapriboja galimybių dalyvauti konkurse, jeigu tai yra tik sutarties vykdymo sąlyga.

10 — Sprendimas *Komisija / Airija* (C-507/03, EU:C:2007:676, 25 punktas). Šis klausimas taip pat analizuojamas literatūroje, žr. A. Sołtysińska „Europejskie prawo zamówień publicznych“ („Europos viešųjų pirkimų teisė“), LEX Wolters Kluwer, Varšuva, 2012, p. 167.

11 — Pagal analogiją žr. Sprendimą *Contse ir kt.* (C-234/03, EU:C:2005:644, 47 punktas).

12 — Sprendimas *Komisija / Nyderlandai* (C-368/10, EU:C:2012:284, 62 punktas).

13 — Sprendimas *Contse ir kt.* (C-234/03, EU:C:2005:644).

47. Primenu, kad Sprendimas *Contse*[14] buvo susijęs su reikalavimu turėti biurą konkrečioje provincijoje, kad būtų galima dalyvauti kvėpavimo ligų gydymo paslaugų pirkimo procedūroje. Šis reikalavimas buvo kvalifikacinis kriterijus, taikomas pasiūlymų teikimo etapu, ir tikriausiai jis nebūtų kėlęs problemų, jeigu jį būtų reikėję atitikti tik šiuo paslaugos teikimo etapu.

48. Vis dėlto iš minėto sprendimo aišku, kad norint atitikti reikalavimą turėti biurą konkrečioje provincijoje, nereikėjo didelių investicijų, be to, atsižvelgiant į jo pobūdį, jis galėjo būti bet kada nesunkiai įvykdytas. Šioje byloje yra kitaip, nes, kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, norint sukurti ligoninės infrastruktūrą Bilbao, reikėtų didelių investicijų ir daug laiko, o tai tikriausiai neapsimokėtų, atsižvelgiant į pirkimo dalyką sudarančių paslaugų ribotą apimtį.

49. Atsižvelgiant į pagrindinėje byloje ginčijamą reikalavimą, dalyvavimas konkurse siejamas su ūkio subjekto įsipareigojimu atlikti investicijas, būtinas paslaugoms Bilbao teritorijoje esančiuose centruose teikti.

50. Be to, nors reikalavimas, susijęs su būtinybe turėti centrą konkrečioje savivaldybėje, taikomas tik sutarties vykdymo etapu, dėl jo naudojimasis Sutartyje užtikrinama paslaugų teikimo laisve gali būti ribojamas arba gali tapti ne toks patrauklus.

51. Atsižvelgiant į pateiktus svarstymus, ginčijamu reikalavimu neabejotinai ribojama ūkio subjektų galimybė dalyvauti pirkimo procedūrose, kaip tai suprantama Direktyvos 2004/18 2 straipsnyje ir 23 straipsnio 2 dalyje.

C – *Dėl pateisinimo bendrojo intereso pagrindais*

52. Dabar reikia apsvarstyti, ar šį reikalavimą galima pateisinti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais ir ar jis atitinka proporcingumo principą.

53. Norėčiau pažymėti, kad jeigu ginčijamas reikalavimas reikštų pateisinamą ribojimą, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktikoje, susijusioje su pagrindinių vidaus rinkos laisvių įgyvendinimo ribojimais, suformuluotus principus taip pat reikėtų pripažinti, kad jis atitinka Direktyvos 2004/18 2 straipsnį ir 23 straipsnio 2 dalį. Juk šiose nuostatose draudžiama kurti „nepateisinamas kliūtis“ atveriant viešuosius pirkimus konkurencijai.

54. Iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad kriterijai, taikomi vykdant viešuosius pirkimus, turi atitikti nediskriminavimo principą, kylantį iš Sutarties nuostatų, susijusių su paslaugų teikimo laisve. Be to, galimi paslaugų teikimo laisvės apribojimai gali būti pateisinami, jeigu atitinka teismų praktikoje, susijusioje su šia laisve, nustatytas sąlygas[15].

55. Kad nacionalines nuostatas, dėl kurių pagrindinių laisvių įgyvendinimas yra ribojamas ar tampa ne toks patrauklus, būtų galima pripažinti atitinkančiomis SESV 49 ir 56 straipsnius, turi būti tenkinamos keturios sąlygos: šios nuostatos turi būti taikomos nediskriminuojamai, pateisinamos privalomaisiais viešojo intereso pagrindais, tinkamos jomis siekiamo tikslo pasiekimui užtikrinti ir neviršyti to, kas būtina šiam tikslui pasiekti[16].

56. Atsakovai pagrindinėje byloje ir Ispanijos vyriausybė teisina ginčijamą reikalavimą remdamiesi būtinybe užtikrinti aukštą viešosios sveikatos apsaugos sistemos kokybę ir veikimo patikimumą.

14 — Ten pat, 55–57 punktai.

15 — Ten pat, 49 punktas.

16 — Sprendimas *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, 37 punktas).

57. Ispanijos vyriausybė tvirtina, kad skundžiamų procedūrų tikslas – remti viešąsias sveikatos paslaugas chirurginių procedūrų srityje. Kadangi tai yra esminę reikšmę visuomenei turinčios paslaugos, kurias teikia baskų vyriausybė, nestebina tai, kad ši vyriausybė, vadovaudamasi bendrojo intereso pagrindais, nusprendžia sudaryti sutartį su privačiuoju subjektu, turinčiu ligoninę Bilbao, kur gyvena daugelis Biskajos provincijos gyventojų. Pagrindų, susijusių su sveikatos paslaugų, teikiamų viešosios valdžios institucijų vardu ir lėšomis, kokybe ir patikimumu, turi pakakti norint pateisinti tokį Sutartyje užtikrinamų laisvių apribojimą.

58. Siekdamas pateisinti minėtą reikalavimą, *Departamento de Sanidad* nurodo sunkumus, susijusius su chirurgų, taip pat pacientų ir jų artimųjų važinėjimu, ir mini platų viešojo transporto tinklą Bilbao aglomeracijoje ir tiesiogines viešojo transporto jungtis tarp Bilbao ir kitų provincijos vietovių. Jis taip pat pažymi, kad pacientų požiūriu naudingiausios medicinos centrų vietos parinkimas yra viena iš viešosios sveikatos priežiūros sistemai tenkančių pareigų.

59. Be to, *Departamento de Sanidad* nurodo teritorinį suskirstymą, nustatytą viešųjų sveikatos paslaugų teikimo srityje. Šis suskirstymas turi būti išlaikytas ir tuo atveju, kai viešąsias paslaugas padedama teikti pasitelkiant per konkursą atrinktus privačiuosius medicinos centrus. Tokių konkursų techninių specifikacijų atveju paslaugų teikimo vieta konkrečioje sveikatos priežiūros apskrityje yra esminis reikalavimas, susijęs su paslaugų, kurios yra papildomai pasitelkiamos teikiant viešąsias paslaugas, teikimu. *Departamento de Sanidad* pažymi, kad *Grupo Hospitalario Quirón* priklausanti ligoninė yra Erandio, taigi savivaldybėje, kuri priklauso kitai sveikatos priežiūros apskričiai nei Basurto ir Galdakao ligoninės. Erandio savivaldybė yra Cruces viešosios ligoninės, su kuria ginčo dalyką sudarantys pirkimai nėra susiję, veiklos teritorijoje.

60. Mano nuomone, šie argumentai nėra įtikinami.

61. Dėl *Departamento de Sanidad* argumento, susijusio su viešosios sveikatos sistemos teritoriniu suskirstymu, reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką valstybės narės negali pagrindinės laisvės apribojimų pateisinti remdamosi administracinio pobūdžio motyvais [17].

62. Taigi šioje byloje rėmimasis valdžios nustatytu viešosios sveikatos sistemos teritoriniu suskirstymu nėra pakankamas argumentas, kuris pateisintų paslaugų, kurios yra pirkimo dalykas, teikimo vietos apribojimą. Šis pateisinimas turi būti paremtas realių praktinių sunkumų, dėl kurių konkrečią paslaugą būtina teikti Bilbao esančiuose sveikatos priežiūros centruose, nurodymu.

63. Be to, manęs neįtikina ir *Departamento de Sanidad* argumentas, kad jeigu konkursas apimtų ir kitose savivaldybėse esančius centrus, nebereikėtų sudarinėti sutarčių su privačiaisiais subjektais, nes atitinkamas procedūras būtų galima atlikti kitai sveikatos priežiūros apskričiai priklausančioje viešojoje ligoninėje, būtent Cruces ligoninėje, su kuria skundžiami konkursai nėra susiję.

64. Sąjungos teisėje nedraudžiama, kad *Departamento de Sanidad* į pagalbą pasitelktų kitoje provincijos savivaldybėje esančią viešąją ligoninę. Valdžios institucija gali įgyvendinti su viešuoju interesu susijusias užduotis savo priemonėmis ir neprivalo naudotis kitų, jos tarnyboms nepriklausančių, subjektų paslaugomis ir gali tai daryti bendradarbiaudama su kitomis valdžios institucijomis [18].

65. Tačiau jeigu minėtoji institucija nusprendė, kad sutartį su privačiuoju subjektu būtina sudaryti konkurso būdu, ji negali atmesti dalyvio remdamasi vien administraciniu teritoriniu suskirstymu, susijusiu su viešųjų ligoninių veikla.

17 — Žr. Sprendimą *Komisija / Austrija* (C-356/08, EU:C:2009:401, 46 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

18 — Sprendimas *Komisija / Vokietija* (C-480/06, EU:C:2009:357, 45 punktas).

66. Be to, kalbant apie motyvus, susijusius su sveikatos priežiūros sistemos patikimumu ir aukšta kokybe, kuriuos nurodo Ispanijos vyriausybė, reikia pažymėti, kad šie motyvai neabejotinai yra sąlyga, kuri galėtų pateisinti paslaugų teikimo laisvės apribojimą.

67. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką tikslas išlaikyti subalansuotą ir visiems prieinamą aukštos kokybės medicininę ir ligoninių sistemą gali būti priskiriamas prie vienos iš SESV 52 straipsnyje numatytų išimčių, jeigu jis padeda pasiekti aukštą sveikatos apsaugos lygį [19].

68. Sveikatos priežiūros centro buvimo vieta paciento gyvenamosios vietos požiūriu neabejotinai yra svarbi aplinkybė teikiant sveikatos paslaugas. Važinėjimo būtinybė yra susijusi su papildomomis išlaidomis, o skubiais atvejais net ir grėsme paciento sveikatai, sunkumais jo artimiesiems, o šioje byloje – ir su nepatogumais, susijusiais su viešojoje ligoninėje dirbančio medicinos personalo būtinybe vykti į privačiąją ligoninę, kurioje bus atliekama procedūra.

69. Mano nuomone, šios aplinkybės neabejotinai gali pateisinti konkursų dalyką sudarančių sveikatos paslaugų teikimo geografinės teritorijos apribojimą.

70. Vis dėlto apribojimas, susijęs su paslaugų teikimo vieta, turi atitikti proporcingumo principą, taigi turi būti tinkamas numatytam tikslui pasiekti ir neviršyti to, kas būtina šiam tikslui pasiekti [20].

71. Kad apribojimas, susijęs su centrų buvimo vieta, galėtų užtikrinti tikslo, susijusio su sveikatos priežiūros prieinamumu ir kokybe, pasiekimą, jis negali būti grindžiamas vien administraciniu teritoriniu suskirstymu. Juk dažniausiai šiuo suskirstymu neatsižvelgiama į specifiką, susijusią su sveikatos priežiūros centrų buvimo vieta ir pacientų gyvenamąja vieta.

72. Nustatant paslaugų teikimo vietą turi būti objektyviai atsižvelgiama į nepatogumus, susijusius su sveikatos priežiūros centro atstumu nuo pacientų gyvenamosios vietos.

73. Be to, reikia pažymėti, kad atstumas iki sveikatos priežiūros centro gali turėti skirtingą reikšmę, atsižvelgiant į paslaugos pobūdį. Atstumas neabejotinai turi esminę reikšmę skubių procedūrų atveju. Vis dėlto planinių procedūrų atveju praktiniai sunkumai, susiję su kelionės trukme, nėra vienodai svarbi sveikatos paslaugos teikimo sąlyga.

74. Mano įsitikinimu, ginčijamas reikalavimas nėra proporcingas, nes pagal jį paslaugos teikimas yra numatytas Bilbao miesto ribose, kurios yra nustatytos administraciniais tikslais. Šis reikalavimas nėra grindžiamas objektyviu atvykimo iki centro sunkumų įvertinimu, be to, juo neatsižvelgiama į sveikatos paslaugų, kurios yra konkurso dalykas, pobūdį.

75. Minėto reikalavimo neproporcingumą taip pat patvirtina aplinkybė, kad tiksliniai pacientai, kaip pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, gyvena ne tik Bilbao teritorijoje, bet ir kaimyninėse savivaldybėse, o vieno iš pirkimų atveju viešoji ligoninė, kuri naudojasi privačiųjų ligoninių teikiama pagalba, yra Galdakao ligoninė, esanti ne Bilbao savivaldybėje.

76. *Departamento de Sanidad* ir Ispanijos vyriausybė tvirtina, jog Bilbao kaip paslaugų teikimo vietos nustatymas yra grindžiamas prielaida, kad čia yra viešojo transporto mazgas, tad galima nesunkiai atvykti iš kitų provincijos vietų.

19 — Be kitų, žr. sprendimus *Kohll* (C-158/96, EU:C:1998:171, 50–51 punktai), *Smits ir Peerbooms* (C-157/99, EU:C:2001:404, 73–74 punktai).

20 — Sprendimai *Komisija / Ispanija* (C-158/03, EU:C:2005:642, 70 punktas); *Contse ir kt.* (C-234/03, EU:C:2005:644, 41 punktas). Reikėtų priminti, kad proporcingumo kriterijus atlieka esminį vaidmenį tikrinant valstybių narių veiksmų, kuriais ribojamos vidaus rinkos laisvės, teisėtumą, žr. A. Frąckowiak-Adamska „Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej“ („Proporcingumo principas kaip Europos Bendrijos vidaus rinkos laisvių garantija“), Varšuva, Wolters Kluwer, 2009, 3.1.1 skyrius.

77. Mano įsitikinimu, minėto argumento nepakanka pagrindinėje byloje ginčijamo reikalavimo proporcingumui pateisinti.

78. Pirma, negalima atmesti fakto, kad atvykimas iš Bilbao centro į privačiąją ligoninę, esančią miesto prieigose, keltų panašių sunkumų kaip ir atvykimas į kaimyninėje savivaldybėje esančią ligoninę.

79. Antra, iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo sprendimo matyti, kad kelionės iš Bilbao centro į kaimyninėje savivaldybėje esančią ieškovei priklausančią ligoninę trukmė nekelia didelių sunkumų. Iš šalių atsakymų per posėdį taip pat aišku, kad pirkimų dalykas yra sveikatos paslaugos, susijusios su planinėmis procedūromis.

80. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad anksčiau *Departamento de Sanidad* organizuotuose viešuosiuose sveikatos paslaugų konkursuose nebuvo panašaus reikalavimo, susijusio su centrų buvimo vieta, o perkančiosios organizacijos teisės tarnyba pateikė nuomonę, kurioje siūlė atsisakyti šio reikalavimo kaip tokio, kurį sunku suderinti su ūkio subjektų vienodo vertinimo principu.

81. Reikia priminti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nustatyti faktines aplinkybes ir jomis remdamasis įvertinti proporcingumą.

82. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo sprendime nurodytos aplinkybės rodo, kad pacientams ir medicinos personalui nekiltų didelių sunkumų atvykti į Erandio savivaldybėje esančią ligoninę. Taigi šios aplinkybės leidžia daryti išvadą, kad ginčijamas reikalavimas nėra proporcingas.

83. Kaip Komisija teisingai nurodo savo rašytinėse pastabose, reikia papildomai apsvarstyti, ar yra paslaugų teikimo laisvę mažiau ribojančių priemonių, kurios leistų pasiekti numatytą tikslą.

84. Šioje byloje negalima atmesti fakto, kad bendrasis interesas, kuriuo remiasi *Departamento de Sanidad* ir Ispanijos vyriausybė, būtų užtikrintas pasitelkus mažiau ribojančias priemones, pavyzdžiui, nustačius reikalavimą teikti paslaugas tokiuose sveikatos priežiūros centruose, į kuriuos pacientams ir medicinos personalui nebūtų pernelyg sunku atvykti viešojo transporto priemonėmis. Šitaip apibrėžtose techninėse specifikacijose taip pat galėtų būti nurodyta orientacinė kelionės iš Bilbao centro trukmė, kurią perkančioji organizacija laiko pagrįsta.

VI – **Išvada**

85. Atsižvelgdamas į pirmiau pateiktus svarstymus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n 6 de Bilbao* (Ispanija) pateiktą prejudicinį klausimą:

Pagal 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 2 straipsnį ir 23 straipsnio 2 dalį viešojo sveikatos priežiūros paslaugų pirkimo techninėse specifikacijose draudžiama nustatyti reikalavimą, kad šios paslaugos būtų teikiamos tik konkrečios savivaldybės teritorijoje esančiuose sveikatos priežiūros centruose, jeigu šis reikalavimas nėra grindžiamas objektyviu sunkumų, susijusių su pacientų atvykimu, įvertinimu atsižvelgiant į sveikatos paslaugų, kurios yra viešojo pirkimo dalykas, pobūdį.