Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 11. júna 2015 [1]

Vec C-552/13

Grupo Hospitalario Quirón SA
proti
Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco
a
Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Španielsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Postupy zadávania verejných zákaziek — Smernica 2004/18/ES — Článok 2 a článok 23 ods. 2 — Zásada rovnosti zaobchádzania s hospodárskymi subjektmi — Služby zdravotnej starostlivosti — Požiadavka poskytovania služieb výlučne v zariadeniach nachádzajúcich sa na území konkrétnej obce“

I – Úvod

1. Môže byť v technických špecifikáciách verejnej zákazky na poskytovanie služieb zdravotnej starostlivosti stanovená požiadavka, podľa ktorej sa takéto služby majú poskytovať výlučne v zariadeniach nachádzajúcich sa na území konkrétnej obce? Môže byť takáto požiadavka odôvodnená dostupnosťou a kvalitou zdravotnej starostlivosti?

2. Tieto otázky odzrkadľujú pochybnosti týkajúce sa dvoch konaní o zadaní verejných zákaziek baskických orgánov na poskytovanie služieb súvisiacich s chirurgickými zákrokmi, s ktorými sa obrátil Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Správny súd č. 6 v Bilbau) (Španielsko) na Súdny dvor. Tieto zákazky mali umožniť využitie operačných sál v súkromných nemocniciach lekármi zamestnanými vo verejných zdravotníckych zariadeniach s cieľom skrátiť čakacie lehoty na zákroky.

1 — Jazyk konania: poľština.

II – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

3. Článok 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby[2], nazvaný „Zásady zadávania zákaziek“, stanovuje:

„Verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentne.“

4. Článok 21 tejto smernice znie:

„Na zákazky, ktorých predmetom sú služby uvedené v prílohe II B, sa vzťahujú len článok 23 a článok 35 ods. 4.“

5. Článok 23 ods. 2 tejto smernice stanovuje:

„Technické špecifikácie umožňujú rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov a nemajú za následok vytváranie neopodstatnených prekážok na otváranie verejného obstarávania hospodárskej súťaži.“

6. V prílohe II B k smernici sú uvedené „zdravotnícke a sociálne služby“ (kategória 25).

B – *Španielske právo*

7. Článok 2 a článok 23 ods. 2 smernice 2004/18 boli prebraté do španielskeho právneho poriadku článkom 101 ods. 2 a článkom 123 zákona 30/2007 o zadávaní zákaziek vo verejnom sektore (Ley 30/2007 de contratos del sector público) z 30. októbra 2007[3].

III – **Konanie vo veci samej a prejudiciálna otázka**

8. Konanie vo veci samej sa týka dvoch konaní o zadaní verejných zákaziek, ktorých predmetom sú služby poskytované nemocnicou v súvislosti s vykonávaním ambulantných zákrokov v oblasti všeobecnej chirurgie, gastroenterológie, urológie, gynekológie, traumatológie, ortopédie a očnej chirurgie. Tieto verejné zákazky sa netýkajú služieb chirurga zamestnaného vo verejnom zdravotníctve, ktorý musí dochádzať do súkromnej nemocnice, ktorej bola zákazka zadaná, aby tu vykonával chirurgické zákroky.

9. Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (oddelenie vlády autonómnej oblasti Baskicko pre zdravotníctvo, ďalej len „Departamento de Sanidad“) 15. decembra 2010 schválilo podmienky týkajúce sa zadania verejnej zákazky č. 21/2011 na správu verejnej služby spočívajúcej v poskytovaní chirurgických zákrokov v zdravotnom obvode Vizcaya (spádová oblasť verejných nemocníc v Basurte a Galdakau). Odhadovaná hodnota zákazky predstavovala 5 841 041,84 eura.

10. Departamento de Sanidad 10. mája 2011 schválilo podmienky konania o zadanie verejnej zákazky č. 50/2011 na správu verejnej služby spočívajúcej v poskytovaní chirurgických zákrokov v oblasti oftalmológie. Táto služba sa týka spádovej oblasti verejnej nemocnice v Galdakau. Odhadovaná hodnota zákazky predstavovala 6 273 219,53 eura.

2 — Ú. v. ES L 134, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132, zmenená a doplnená nariadením Komisie (ES) č. 1177/2009 z 30. novembra 2009 (Ú. v. ES L 314, s. 64, ďalej len „smernica 2004/18“).

3 — *Boletín Oficial del Estado* z 31. októbra 2007.

11. Oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania týkajúce sa oboch verejných zákaziek boli uverejnené v *Boletín Oficial del País Vasco* (Úradný vestník Baskicka) 31. januára 2011, resp. 14. júna 2011. V odseku 2 písm. d) oboch oznámení bolo uvedené, že miestom poskytovania služieb musí byť Bilbao.

12. Technické špecifikácie oboch zákaziek v časti A nazvanej „Štruktúra, vybavenie a opis služieb nemocnice“ oddielu týkajúceho sa minimálnych požiadaviek stanovujú v bode 2 nazvanom „Umiestnenie“:

„So zreteľom na potrebu poskytovať tieto služby v dostatočnej blízkosti bydliska pacientov a ich blízkych osôb, na dostupnosť verejnej dopravy a čas strávený dopravou, ako aj na potrebu minimalizovať nevyhnutné premiestňovanie zdravotníckeho personálu z [verejných] nemocníc sa ponúkané zdravotné strediská musia nachádzať v obci Bilbao.“

13. Spoločnosť Grupo Hospitalario Quirón SA (ďalej len „Grupo Hospitalario Quirón“) je vlastníkom všeobecnej nemocnice v obci Erandio. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že táto nemocnica spĺňa podmienky stanovené v technických špecifikáciách až na to, že sa nenachádza na území obce Bilbao, ale na území susednej obce.

14. Dňa 13. septembra 2011 podala Grupo Hospitalario Quirón žalobu na Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao proti rozhodnutiam Departamento de Sanidad o oboch oznámeniach o vyhlásení verejného obstarávania týkajúcich sa uvedených verejných zákaziek. Žalobkyňa sa okrem iného domáhala určenia neplatnosti uvedených rozhodnutí a uloženia žalovanému správnemu orgánu povinnosti usporiadať nové konanie o zadaní verejnej zákazky, z ktorého sa mala vypustiť požiadavka, podľa ktorej sa služby majú poskytovať na území obce Bilbao.

15. Do konania vstúpil ako žalovaný Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, ktorý je vlastníkom zariadenia zdravotnej starostlivosti v Bilbau. Vnútroštátny súd tieto konania spojil.

16. Grupo Hospitalario Quirón vo svojej žalobe tvrdí, že požiadavka, podľa ktorej sa služby majú poskytovať výlučne v nemocniciach nachádzajúcich sa na území obce Bilbao, je v rozpore so zásadami rovnosti, voľného prístupu ku konaniam o zadaní verejných zákaziek, zákazu diskriminácie, rovnosti zaobchádzania s uchádzačmi a so zásadou slobodnej hospodárskej súťaže. Poukazuje na to, že vzhľadom na túto požiadavku je nevyhnutné mať v Bilbau k dispozícii zložitú materiálnu infraštruktúru, ktorej zriadenie je časovo a finančne náročné. Nemá zmysel, aby sa takéto investície vynaložili iba na účely poskytovania služieb na základe zákazky. Konania o zadaní verejnej zákazky sa preto mohli zúčastniť iba hospodárske subjekty, ktoré majú k dispozícii nemocnicu v Bilbau.

17. Grupo Hospitalario Quirón tvrdí, že uvedená požiadavka nie je opodstatnená, ani ak by sa prihliadlo na ťažkosti spojené s dochádzaním pacientov a chirurgov zamestnaných vo verejných nemocniciach v Basurte a Galdakau, *a fortiori* v prípade žalobkyne, ktorá vlastní nemocnicu v obci susediacej s Bilbaom.

18. Departamento de Sanidad vo vyjadrení k žalobe tvrdí, že predmetná požiadavka neobmedzuje právo hospodárskych subjektov zúčastniť sa konania o zadanie zákazky, pretože sa od nich nepožaduje, aby mali zariadenia v Bilbau, ale iba to, aby boli v prípade, ak dôjde k uzavretiu zmluvy, schopní poskytovať služby v zariadeniach v Bilbau. Departamento de Sanidad ďalej tvrdí, že požiadavka, aby sa služby poskytovali v Bilbau, je odôvodnená ťažkosťami, ktorým by mohli byť vystavení dochádzajúci pacienti. Radiálne usporiadanie siete verejnej dopravy v metropolitnej oblasti Bilbao totiž umožňuje bezproblémové dochádzanie.

19. Vnútroštátny súd uvádza, že nemožno vylúčiť, že sporná požiadavka predstavuje neprípustné obmedzenie slobodnej hospodárskej súťaže v oblasti zadávania zákaziek. Zdôrazňuje, že uvedená požiadavka sa z praktického hľadiska nejaví byť nevyhnutnou. V Španielsku je bežné, že orgány verejného zdravotníctva uzatvárajú zmluvy o poskytovaní služieb zdravotnej starostlivosti s nemocnicami nachádzajúcimi sa v iných obciach ako v obci, kde majú bydlisko pacienti. Okrem toho do nemocnice patriacej skupine Grupo Hospitalario Quirón možno dochádzať z obce Bilbao metrom a autobusom a tá istá cesta súkromnými dopravnými prostriedkami trvá v priemere 14 minút.

20. Vnútroštátny súd zastáva názor, že v prejednávanej veci treba po prvé určiť, či požiadavku, aby sa služby poskytovali výlučne na území obce Bilbao, možno odôvodniť predmetom zmluvy, a po druhé, či táto požiadavka nepredstavuje neprípustné obmedzenie slobodnej hospodárskej súťaže, keďže z hľadiska cieľa zabezpečiť prístup pacientov k dotknutým službám sa nejaví ako odôvodnená. Domnieva sa, že predovšetkým neexistuje žiadny objektívny dôvod na vylúčenie z konania o zadaní zákazky hospodárskeho subjektu, ktorý má nemocnicu v susednej obci, pokiaľ bude čas, ktorí pacienti strávia cestou zo svojho bydliska do nemocnice, primeraný. Vnútroštátny súd ďalej poukazuje na to, že služby nie sú určené len pacientom, ktorí majú bydlisko v obci Bilbao. Podľa jeho názoru teda nemožno vylúčiť, že spornou požiadavkou stanovenou v technických špecifikáciách zákaziek sa porušuje článok 2 a článok 23 ods. 2 smernice 2004/18.

21. Za týchto okolností sa Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnemu otázku:

„Je požiadavka vo verejných zákazkách na správu verejných služieb zdravotnej starostlivosti, podľa ktorej sa služby zdravotnej starostlivosti, ktoré sú predmetom tejto zákazky, majú poskytovať výlučne v konkrétnom meste, ktoré nemusí byť nevyhnutne miestom bydliska pacientov, zlučiteľná s právom Európskej únie?“

IV – **Konanie pred Súdnym dvorom**

22. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol do kancelárie Súdneho dvora doručený 25. októbra 2013. Súdny dvor požiadal vnútroštátny súd o vysvetlenie, ktorý odpovedal 11. apríla 2014.

23. Písomné pripomienky predložili žalované v konaní vo veci samej, španielska vláda a Európska Komisia. Departamento de Sanidad a španielska vláda požiadali, aby sa uskutočnilo pojednávanie. Pojednávania, ktoré sa konalo 20. apríla 2015, sa zúčastnili Grupo Hospitalario Quirón, Departamento de Sanidad, španielska vláda a Komisia.

V – **Analýza**

A – *Úvodné poznámky*

24. Konanie vo veci samej sa týka dvoch konaní o zadaní verejných zákaziek na správu verejnej služby zdravotnej starostlivosti. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že predmetom sporných zákaziek sú služby poskytované nemocnicou v súvislosti s pomocnými chirurgickými zákrokmi v rámci osobitného mechanizmu spolupráce medzi verejným zdravotníctvom a súkromnými nemocnicami, ktorých cieľom je skrátiť čakacie lehoty pacientom verejnej zdravotnej starostlivosti. Zákazky sa netýkajú služieb chirurga ako takých, pretože zákroky musia vykonávať lekári zamestnaní vo verejných nemocniciach, ktorí dochádzajú do súkromnej nemocnice, ktorej bola zákazka zadaná.

25. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu nie je úplne jasné, či sa uvedené konania týkajú verejných zákaziek na poskytovanie služieb, alebo udelenia koncesie na služby, ktoré nepatria do rozsahu pôsobnosti smernice 2004/18 [4].

26. Z dodatočných vysvetlení predložených vnútroštátnym súdom na žiadosť Súdneho dvora a z vysvetlení účastníkov konania prednesených na pojednávaní vyplýva, že konanie vo veci samej sa týka verejných zákaziek na poskytovanie služieb patriacich do rozsahu pôsobnosti tejto smernice.

27. Z týchto vysvetlení je zrejmé, že úspešný uchádzač, ktorému bola zákazka zadaná, dostane odmenu za poskytnuté služby priamo od verejného zadávateľa a že v prevažnej miere neponesie hospodárske riziko spojené s poskytovaním služieb. [5] Departamento de Sanidad na pojednávaní konkrétne uviedlo, že verejné zdravotníctvo naďalej zodpovedá za prípadné škody, ktoré utrpí pacient v súvislosti so zákrokom. Okrem toho španielska vláda vo svojich písomných pripomienkach poukazuje na to, že sporné verejné zákazky treba najmä so zreteľom na ustanovenia vnútroštátneho práva uvedené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania považovať za verejné zákazky na poskytovanie služieb.

28. Ďalej treba uviesť aj to, že odhadovaná hodnota každej zákazky výrazne presahuje prahové hodnoty stanovené v článku 7 smernice 2004/18.

29. Tieto okolnosti, ktorých zistenie samozrejme prináleží vnútroštátnemu súdu, jasne naznačujú, že sa uplatní smernica 2004/18.

30. Rád by som však zdôraznil, že zásada rovnosti zaobchádzania s hospodárskymi subjektmi v oblasti poskytovania služieb, ktorou sa budem v týchto návrhoch bližšie zaoberať, by sa uplatnila aj v prípade, ak by sa zákazky udelili formou koncesie na služby.

31. Napriek tomu, že za súčasného stavu práva Únie nepatria zmluvy o udelení koncesie na služby do rozsahu pôsobnosti smernice 2004/18, verejné orgány sú predsa len povinné – pokiaľ sa konanie o zadanie verejnej zákazky určitým spôsobom dotýka cezhraničných záujmov – dodržiavať základné ustanovenia Zmluvy o FEÚ, najmä články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ. [6] Ako ďalej zdôrazňuje vo svojich písomných pripomienkach španielska vláda, je pravdepodobné, že existuje cezhraničný záujem na zákazkách z dôvodu ich značnej odhadovanej hodnoty a zemepisnej polohy Baskicka.

32. Služby poskytované v rámci systému verejnej zdravotnej starostlivosti, ako sú služby, ktoré sú predmetom uvedených verejných zákaziek, majú nepochybne zásadný spoločenský význam.

33. Treba pripomenúť, že tak z článku 168 ods. 7 ZFEÚ, ako aj z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že právo Únie nemá vplyv na právomoc členských štátov upraviť svoje systémy verejného zdravotníctva. [7]

34. Pri výkone tejto právomoci však členské štáty nemôžu prijať alebo zachovávať nedôvodné obmedzenia výkonu základných slobôd. Pri posudzovaní dodržiavania tohto zákazu však treba zohľadniť skutočnosť, že zdravie a život osôb zaujímajú medzi Zmluvou chránenými hodnotami a záujmami prvé miesto a že členským štátom prináleží v medziach ich voľnej úvahy rozhodnúť o úrovni, na ktorej chcú zaistiť ochranu verejného zdravia, ako aj o spôsobe, akým sa má táto úroveň dosiahnuť. [8]

4 — Pozri článok 1 ods. 14 a článok 17 smernice 2004/18.

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

6 — Rozsudky Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, bod 16) a Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, bod 49). Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií (Ú. v. EÚ L 94, s. 1) sa v prejednávanej veci neuplatní tak z dôvodu lehoty na jej prebratie, ako aj z dôvodu prechodných ustanovení uvedených v jej článku 54 ods. 2.

7 — Pozri rozsudok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 55 a citovanú judikatúru).

8 — Tamže (bod 56 a citovaná judikatúra).

35. Okrem toho sú systémy zdravotnej starostlivosti v jednotlivých členských štátoch organizované veľmi rozdielne a služby poskytované v rámci týchto systémov majú len zriedkavo cezhraničný rozmer.

36. Normotvorca Únie tieto okolnosti zohľadnil a rozhodol, že „zdravotnícke a sociálne služby“ patria do kategórie „neprioritných služieb“ uvedených v prílohe II B k smernici 2004/18. [9]

37. Normotvorca Únie vychádzal z predpokladu, že služby tohto druhu nemajú *a priori* cezhraničný význam, a preto neboli v plnej miere zahrnuté do rozsahu pôsobnosti smernice. [10]

38. Podľa článku 21 smernice 2004/18 sa služby uvedené v prílohe II B, a teda aj „zdravotnícke a sociálne služby“, spravujú výlučne článkom 23 a článkom 35 ods. 4 smernice.

39. Podľa judikatúry Súdneho dvora však článok 21 smernice 2004/18 nevylučuje uplatnenie všeobecných a záverečných ustanovení smernice vrátane jej článku 2, na ktorý odkazuje rozhodnutie vnútroštátneho súdu. [11]

B – *O obmedzení prístupu hospodárskych subjektov ku konaniam o zadávaní verejných zákaziek v zmysle článku 2 a článku 23 ods. 2 smernice 2004/18*

40. Treba uviesť, že tak článok 2, ako aj článok 23 ods. 2 smernice 2004/18 sú vyjadrením zásady rovnosti zaobchádzania s hospodárskymi subjektmi, ktorá je všeobecnou zásadou vyplývajúcou zo základných slobôd vnútorného trhu upravených okrem iného v článkoch 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ. Pri výklade vyššie uvedených ustanovení smernice je preto potrebné zohľadniť judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa výkladu základných slobôd vnútorného trhu.

41. Pri posudzovaní prejednávanej veci z hľadiska judikatúry je však potrebné mať na zreteli, že smernica 2004/18 rozširuje rozsah pôsobnosti zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie hospodárskych subjektov na vnútroštátne situácie. Keďže ide o oblasť, ktorá bola harmonizovaná právom Únie, na uplatnenie tejto zásady na konania o zadaní verejnej zákazky patriacich do rozsahu pôsobnosti smernice nie je nevyhnutná existencia cezhraničného prvku.

42. Podľa všeobecnej zásady stanovenej v článku 2 smernice 2004/18 verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentne. Tieto zásady majú kľúčový význam, pokiaľ ide o technické špecifikácie, vzhľadom na nebezpečenstvo diskriminácie spojené s ich výberom alebo so spôsobom, akým sú formulované. [12]

43. Článok 23 ods. 2 smernice 2004/18, ktorý upravuje zásady vypracovania technických špecifikácií a stanovenia požiadaviek verejných obstarávateľov, konkrétne stanovuje, že technické špecifikácie umožňujú rovnaký prístup ku konaniam pre všetkých uchádzačov a nemajú za následok vytváranie neopodstatnených prekážok otvárania verejného obstarávania hospodárskej súťaži.

44. V prejednávanej veci je nesporné, že požiadavka stanovená v technických špecifikáciách oboch sporných verejných zákaziek, podľa ktorej treba mať k dispozícii zariadenie zdravotnej starostlivosti v Bilbau, môže potenciálnym hospodárskym subjektom, ktoré nemajú takéto zariadenie k dispozícii, sťažiť prístup ku konaniam o zadaní zákazky.

9 — Osobitný režim pre služby zdravotnej starostlivosti obsahuje aj nová smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, s. 65) (článok 74 a príloha XIV), ktorú nemožno uplatniť *ratione temporis* na prejednávanú vec, ako aj v súvislosti s udeľovaním koncesií smernica 2014/23 (článok 19 a príloha IV).

10 — Rozsudok Komisia/Írsko (C-507/03, EU:C:2007:676, bod 25). Táto otázka je analyzovaná aj v odbornej literatúre: pozri Sołtysińska, A.: *Europejskie prawo zamówień publicznych*, LEX Wolters Kluwer, Varšava, 2012, s. 167.

11 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Contse a i. (C-234/03, EU:C:2005:644, bod 47).

12 — Rozsudok Komisia/Holandsko (C-368/10, EU:C:2012:284, bod 62).

45. Chcel by som zdôrazniť, že uvedená požiadavka obmedzuje prístup ku konaniam o zadaní verejnej zákazky, aj keď nie je stanovená ako kritérium pre výber hospodárskych subjektov, a mať k dispozícii zariadenie zdravotnej starostlivosti je nevyhnutným predpokladom až vo fáze plnenia zákazky.

46. V tomto smere sa nestotožňujem so stanoviskom Departamento de Sanidad, ktoré sa odvoláva na rozsudok Contse a i.[13] a tvrdí, že požiadavka mať k dispozícii uvedené zariadenie v mieste poskytovania služby neobmedzuje prístup ku konaniam o zadaní verejnej zákazky, aj keď je stanovená ako podmienka na plnenie zákazky.

47. Pripomínam, že vo veci Contse a i.[14] si účasť na konaní o zadaní verejnej zákazky na poskytovanie zdravotníckych služieb respiračných terapií vyžadovala, aby uchádzači mali kanceláriu v konkrétnej provincii. Táto požiadavka bola podmienkou účasti, ktorá musela byť splnená v čase predloženia ponuky, pričom pravdepodobne by nespôsobovalo problémy, ak by mala byť splnená až vo fáze poskytovania služieb.

48. Z uvedeného rozsudku však jasne vyplýva, že požiadavka mať k dispozícii kanceláriu v konkrétnej provincii nevyžadovala vynaložiť značné investície a vzhľadom na svoju povahu ju bolo možné kedykoľvek ľahko splniť. V prejednávanej veci to tak ale nie je, pretože ako uvádza vnútroštátny súd, zriadenie zdravotníckej infraštruktúry v Bilbau je časovo náročné a vyžaduje si značné investície, ktoré by vzhľadom na obmedzený rozsah služieb, ktoré sú predmetom konania o zadaní verejnej zákazky, pravdepodobne neboli nákladovo efektívne.

49. So zreteľom na spornú požiadavku v konaní vo veci samej si prístup ku konaniam o zadaní verejných zákaziek vyžaduje, aby hospodársky subjekt prijal záväzok, že uskutoční investície nevyhnutné na to, aby mohol poskytovať služby v zariadení na území obce Bilbao.

50. Okrem toho požiadavka mať k dispozícii určité zariadenie v konkrétnej obci môže obmedziť slobodné poskytovanie služieb zaručené Zmluvou o fungovaní EÚ alebo spôsobiť, že jej využitie bude menej príťažlivé, a to napriek tomu, že sa týka výhradne obdobia plnenia zákazky.

51. Na základe predchádzajúcich úvah sporná požiadavka nepochybne obmedzuje prístup hospodárskych subjektov ku konaniam o zadaní verejnej zákazky v zmysle článku 2 a článku 23 ods. 2 smernice 2004/18.

C – *O odôvodnení na základe dôvodov všeobecného záujmu*

52. Ďalej treba posúdiť, či uvedená požiadavka môže byť odôvodnená naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a či je zlučiteľná so zásadou proporcionality.

53. Rád by som zdôraznil, že ak sporná požiadavka predstavuje odôvodnené obmedzenie z hľadiska zásad uplatňovaných v judikatúre Súdneho dvora v oblasti obmedzení týkajúcich sa základných slobôd vnútorného trhu, v takom prípade treba tiež vychádzať z toho, že je v súlade s článkom 2 a s článkom 23 ods. 2 smernice 2004/18. Tieto ustanovenia totiž zakazujú vytváranie „neopodstatnených prekážok“ otvárania verejných obstarávaní hospodárskej súťaži.

54. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že kritériá uplatňované pri zadávaní verejných zákaziek musia byť v súlade so zásadou nediskriminácie vyplývajúcou z ustanovení Zmluvy týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb. Okrem toho prípadné obmedzenia slobodného poskytovania služieb musia spĺňať podmienky vyvodené judikatúrou.[15]

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

14 — Tamže (body 55 až 57).

15 — Tamže (bod 49).

55. Vnútroštátne opatrenia, ktoré obmedzujú základné slobody alebo spôsobujú menšiu príťažlivosť ich využitia, musia spĺňať nasledujúce štyri predpoklady na to, aby boli v súlade s článkami 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ: musia sa uplatňovať bez akejkoľvek diskriminácie, musia byť odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, musia byť vhodné na dosiahnutie cieľa, ktorý sledujú, a nesmú presiahnuť to, čo je na dosiahnutie tohto cieľa potrebné. [16]

56. Žalovaní v konaní vo veci samej a španielska vláda odôvodňujú spornú požiadavku nutnosťou zabezpečiť kvalitu a spoľahlivosť systému verejného zdravotníctva.

57. Španielska vláda tvrdí, že účelom sporných konaní je podpora verejných služieb zdravotnej starostlivosti v oblasti chirurgických zákrokov. Keďže tieto služby, ktoré sú v pôsobnosti baskickej vlády, majú zásadný význam pre obyvateľstvo, neprekvapuje, že baskická vláda sa z dôvodov všeobecného záujmu rozhodla uzatvoriť zmluvu so súkromným hospodárskym subjektom, ktorý má k dispozícii nemocničné zariadenie v Bilbau, kde má bydlisko veľká časť obyvateľov provincie Vizcaya. Úvahy týkajúce sa kvality a spoľahlivosti zdravotníckych služieb poskytovaných na účet verejných orgánov dostatočne odôvodňujú takéto obmedzenie slobôd zaručených zmluvou.

58. Pri odôvodňovaní spornej požiadavky sa Departamento de Sanidad odvoláva na ťažkosti spojené s dochádzaním chirurgov, pacientov a ich blízkych osôb, radiálnu povahu siete verejnej dopravy v metropolitnej oblasti Bilbaa, ako aj na existenciu priamych dopravných spojení medzi Bilbaom a inými mestami v provincii. Takisto poukazuje na to, že výber najvýhodnejšieho umiestnenia zdravotníckych zariadení vo vzťahu k pacientom patrí k povinnostiam verejného zdravotníctva.

59. Okrem toho sa Departamento de Sanidad odvoláva na územné rozdelenie služieb verejnej zdravotnej starostlivosti na zdravotné obvody. Toto rozdelenie sa musí dodržať aj v prípade, ak sú služby v systéme verejného zdravotníctva doplnkovo poskytované súkromnými zdravotníckymi zariadeniami vybranými na základe konaní o zadaní verejných zákaziek. V súvislosti s technickými špecifikáciami týchto verejných zákaziek je dôležitou požiadavkou na poskytovanie doplnkových služieb k verejným službám, že sa musia poskytovať v konkrétnom zdravotnom obvode. Departamento de Sanidad zdôrazňuje, že nemocnica, ktorej vlastníkom je Grupo Hospitalario Quirón, sa nachádza v obci Erandio, teda v obci patriacej do iného zdravotného obvodu ako nemocnice v obciach Basurto a Galdakao. Obec Erandio sa nachádza v spádovej oblasti verejnej nemocnice Cruces, ktorej sa netýkali konania o zadanie verejných zákaziek, o ktoré ide v spore vo veci samej.

60. Podľa môjho názoru nie sú tieto tvrdenia presvedčivé.

61. Pokiaľ ide o tvrdenie Departamento de Sanidad týkajúce sa územného rozdelenia verejných služieb zdravotnej starostlivosti, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora členské štáty nemôžu odôvodniť obmedzenie základných slobôd dôvodmi administratívnej povahy. [17]

62. V prejednávanej veci teda nie je odkaz na územné rozdelenie služieb verejnej zdravotnej starostlivosti dostatočným argumentom na odôvodnenie obmedzenia, resp. požiadavky, aby sa služby, ktoré sú predmetom konaní o zadaní verejných zákaziek, poskytovali v konkrétnom mieste. Takéto odôvodnenie by sa muselo zakladať na existencii skutočných praktických ťažkostí, ktoré by si vyžiadali, aby sa služby poskytovali v zariadeniach zdravotnej starostlivosti nachádzajúcich sa v Bilbau.

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

17 — Pozri rozsudok Komisia/Rakúsko (C-356/08, EU:C:2009:401, bod 46 a citovanú judikatúru).

63. Rovnako nepovažujem za presvedčivé ani tvrdenie Departamento de Sanidad, že ak by sa konania o zadaní verejných zákaziek rozšírili na zariadenia nachádzajúce sa v iných obciach, nebolo by potrebné uzavrieť zmluvy so súkromnými hospodárskymi subjektmi, pretože príslušné zákroky by sa mohli vykonávať vo verejnej nemocnici patriacej do iného zdravotného obvodu, ktorého sa sporné konania netýkajú, napr. v nemocnici Cruces.

64. Právo Únie nebráni tomu, aby Departamento de Sanidad využilo podporu verejnej nemocnice nachádzajúcej sa v inej obci provincie. Orgán verejnej moci môže plniť zverené úlohy vo verejnom záujme vlastnými prostriedkami bez toho, aby bol nútený obrátiť sa na vonkajšie subjekty, ktoré nepatria do jeho organizačnej štruktúry, a svoje úlohy môže plniť aj v spolupráci s inými orgánmi verejnej moci. [18]

65. Keďže sa však tento orgán rozhodol uzavrieť zmluvu o zadanie zákazky so súkromným hospodárskym subjektom, nemôže uchádzača vylúčiť len s odvolaním sa na administratívne územné rozdelenie na spádové oblasti verejných nemocníc.

66. Okrem toho, pokiaľ ide o dôvody týkajúce sa kvality a spoľahlivosti systému verejnej zdravotnej starostlivosti, na ktoré sa odvoláva španielska vláda, treba si uvedomiť, že tieto dôvody by zjavne mohli odôvodniť obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

67. Cieľ zabezpečiť vyvážené a kvalitné zdravotnícke a nemocničné služby dostupné pre všetkých môže podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora spadať pod výnimky z dôvodu verejného zdravia na základe článku 52 ZFEÚ, pokiaľ takýto cieľ prispieva k dosiahnutiu vysokej úrovne ochrany zdravia. [19]

68. Umiestnenie zariadenia zdravotnej starostlivosti podľa miesta bydliska pacienta má nepochybne zásadný význam pri poskytovaní zdravotníckych služieb. Potreba dochádzať so sebou prináša dodatočné náklady, v naliehavých prípadoch dokonca aj zdravotné riziko pre pacienta, prináša ťažkosti jeho blízkym osobám a v prejednávanej veci nevýhody spojené s tým, že sa zdravotnícky personál zamestnaný vo verejných nemocniciach musí dopraviť do súkromnej nemocnice, v ktorej sa zákrok vykoná.

69. Podľa môjho názoru niet pochýb o tom, že tieto okolnosti môžu odôvodniť zemepisné vymedzenie oblasti poskytovania zdravotníckych služieb, ktoré sú predmetom konaní o zadaní verejných zákaziek.

70. Obmedzenie miesta poskytovania služieb však musí byť v súlade so zásadou proporcionality, musí teda zabezpečiť uskutočnenie sledovaného cieľa a nemá ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie. [20]

71. Ak sa má týmto obmedzením týkajúcim sa umiestnenia zariadení zabezpečiť uskutočnenie cieľa spočívajúceho v zabezpečení dostupnosti a kvality zdravotnej starostlivosti, v takom prípade sa toto obmedzenie nesmie opierať výlučne o administratívne územné rozdelenie. Toto rozdelenie totiž vo väčšine prípadov nezohľadňuje osobitosti vyplývajúce z umiestnenia zariadení zdravotnej starostlivosti a bydliska pacientov.

72. Pri výbere miesta poskytovania služieb treba objektívne zohľadniť nevýhody spojené so vzdialenosťou zariadení zdravotnej starostlivosti od bydliska pacientov.

18 — Rozsudok Komisia/Nemecko (C-480/06, EU:C:2009:357, bod 45).

19 — Pozri tiež rozsudky Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, body 50 a 51) a Smits a Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, body 73 a 74).

20 — Rozsudky Komisia/Španielsko (C-158/03, EU:C:2005:642, bod 70) a Contse a i. (C-234/03, EU:C:2005:644, bod 41). Treba pripomenúť, že kritérium proporcionality má zásadný význam pri preskúmavaní zákonnosti opatrení členského štátu, ktorými sa obmedzujú základné slobody vnútorného trhu: pozri FRĄCKOWIAK-ADAMSKA, A.: *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Wolters Kluwer, Varšava, 2009, oddiel 3.1.1.

73. Treba tiež uviesť, že vzdialenosť zariadenia zdravotnej starostlivosti môže mať rôzny význam v závislosti od druhu služby. Vzdialenosť má samozrejme zásadný význam v prípade naliehavých zákrokov. Naopak, v prípade plánovaných zákrokov predstavujú praktické ťažkosti spojené s dochádzaním menej významnú okolnosť pri poskytovaní zdravotníckych služieb.

74. Sporná požiadavka je podľa môjho názoru neprimeraná, pretože predpokladá poskytovanie služieb na území obce Bilbao. Táto požiadavka sa nezakladá na objektívnom posúdení ťažkostí spojených s dochádzaním do zariadenia a nezohľadňuje ani povahu zdravotníckych služieb, ktoré sú predmetom konaní o zadaní verejných zákaziek.

75. O tom, že je sporná požiadavka neprimeraná, svedčí aj skutočnosť, že dotknutí pacienti – ako zdôrazňuje vnútroštátny súd – nemajú bydlisko výlučne v Bilbau, ale aj v susedných obciach, a že v prípade jednej z verejných zákaziek spolupracuje verejná nemocnica v Galdakau, ktorá leží mimo obce Bilbao, so súkromnými zariadeniami.

76. Departamento de Sanidad a španielska vláda tvrdia, že Bilbao bolo vybrané ako miesto poskytovania služieb preto, lebo je dopravným uzlom v rámci rôznych druhov verejnej dopravy, čo umožňuje bezproblémovú dopravu do Bilbaa z iných miest v provincii.

77. Domnievam sa, že tento argument sám osebe nestačí na odôvodnenie primeranosti požiadavky, ktorá bola spochybnená v konaní vo veci samej.

78. Po prvé, nemožno vylúčiť, že cesta z centra Bilbaa do súkromnej nemocnice nachádzajúcej sa na území mesta bude spojená s podobnými ťažkosťami ako cesta do nemocnice, ktorá sa nachádza v susednej obci.

79. Po druhé, z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že cesta z centra Bilbaa do nemocnice v susednej obci, ktorej vlastníkom je žalobkyňa, nie je nijako časovo náročná. Z vyjadrení účastníkov konania prednesených na pojednávaní tiež vyplýva, že predmetné verejné zákazky na služby zdravotnej starostlivosti sa týkajú plánovaných zákrokov.

80. Vnútroštátny súd ďalej uvádza, že verejné zákazky na zdravotnícke služby, ktoré v minulosti zadalo Departamento de Sanidad, neobsahovali žiadnu takúto požiadavku na umiestnenie zariadení a že právne oddelenie verejného obstarávateľa, ktorý inicioval konanie, vydal stanovisko odporúčajúce upustiť od tejto požiadavky z dôvodu, že nie je v súlade so zásadou rovnosti zaobchádzania s hospodárskymi subjektmi.

81. Treba pripomenúť, že vnútroštátnemu súdu prináleží zistiť skutkový stav a zo skutkového stavu vyvodiť závery týkajúce sa primeranosti obmedzenia.

82. Okolnosti opísané v rozhodnutí vnútroštátneho súdu však naznačujú, že dochádzanie do nemocnice nachádzajúcej sa v obci Erandio by pacientom a zdravotníckemu personálu nespôsobovalo väčšie ťažkosti. Na základe týchto skutočností treba teda rozhodnúť, že sporná požiadavka je neprimeraná.

83. Ako napokon správne uvádza Komisia vo svojich písomných pripomienkach, mali by sa tiež zvážiť opatrenia, ktoré by menej obmedzovali slobodné poskytovanie služieb, ale pritom by umožnili dosiahnuť sledovaný cieľ.

84. V prejednávanej veci nemožno vylúčiť, že všeobecný záujem, na ktorý sa odvolávajú Departamento de Sanidad a španielska vláda, možno dosiahnuť menej reštriktívnymi opatreniami, napr. požiadavkou, aby sa služby poskytovali v zariadeniach zdravotnej starostlivosti, do ktorých môžu pacienti a zdravotnícky personál dochádzať bez väčších ťažkostí verejnou dopravou. Takto vymedzené technické špecifikácie by mohli stanoviť aj orientačný čas potrebný na prepravu z centra Bilbaa, považovaný verejným obstarávateľom za primeraný.

VI – **Návrh**

85. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázku, ktorú mu položil Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Španielsko), takto:

Článok 2 a článok 23 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby bránia tomu, aby bola v technických špecifikáciách verejnej zákazky na poskytovanie služieb zdravotnej starostlivosti uvedená požiadavka, podľa ktorej sa tieto služby majú poskytovať výlučne v zariadeniach zdravotnej starostlivosti nachádzajúcich sa na území konkrétnej obce, pokiaľ sa táto požiadavka nezakladá na objektívnom posúdení ťažkostí spojených s dochádzaním pacientov a nie je zohľadnená povaha služieb, ktoré sú predmetom verejnej zákazky.