Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
EVGENI TANČEV
prednesené 29. apríla 2021 [1]

Vec C-598/19

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)
proti
Diputación Foral de Guipúzcoa,
Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (Feacem)

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Najvyšší súd Baskicka, Španielsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné obstarávanie – Smernica 2014/24/EÚ – Články 18 a 20 – Vnútroštátna právna úprava vyhradzujúca právo účasti na postupoch verejného obstarávania pre špeciálne centrá zamestnanosti sociálnej iniciatívy – Dodatočné požiadavky neuvedené v smernici“

1. Položenými otázkami Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Najvyšší súd Baskicka, Španielsko) (ďalej len „vnútroštátny súd“) žiada Súdny dvor o poskytnutie prvého výkladu článku 20 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní [2].

2. Položenými otázkami v zásade žiada Súdny dvor, aby objasnil, či členské štáty pri využívaní oprávnenia podľa článku 20 smernice 2014/24 vyhradzujúceho právo účasti na postupoch verejného obstarávania pre určitých prevádzkovateľov musia umožniť všetkým hospodárskym subjektom, ktoré spĺňajú kritériá uvedené v danom ustanovení, aby sa zúčastnili na postupoch verejného obstarávania, alebo či členské štáty pri využívaní tohto oprávnenia môžu ďalej zúžiť okruh hospodárskych subjektov, ktoré sa môžu zúčastniť verejného obstarávania a predkladať ponuky na uzatvorenie predmetných zmlúv.

3. Dospel som k záveru, že členské štáty skutočne môžu určiť okruh hospodárskych subjektov, ktoré majú právo účasti, a to tak, že stanovia prísnejšie kritériá, než sú požiadavky stanovené v článku 20 smernice 2014/24, ktoré podľa mojej analýzy predstavujú minimálne požiadavky. Ak sa však členský štát rozhodne takto postupovať, musí aj v takom prípade dodržať ostatné ustanovenia smernice, vrátane jej článku 18, nazvaného „Zásady obstarávania“, ako aj všeobecne platné podmienky práva Únie v oblasti verejného obstarávania.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Odôvodnenie 1 smernice 2014/24 uvádza:

„Zadávanie verejných zákaziek orgánmi členských štátov alebo v ich mene musí byť v súlade so zásadami Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a najmä so zásadami voľného pohybu tovaru, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ako aj so zásadami, ktoré z nich vyplývajú, ako sú rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia, vzájomné uznávanie, proporcionalita a transparentnosť. Pre verejné zákazky, ktorých výška presahuje určitú hodnotu, by sa však mali vypracovať ustanovenia na koordináciu vnútroštátnych postupov obstarávania, aby sa zabezpečilo, že tieto zásady budú mať praktický účinok a že verejné obstarávanie bude otvorené pre hospodársku súťaž.“

5. Odôvodnenie 2 smernice 2014/24 uvádza:

„Verejné obstarávanie zohráva kľúčovú úlohu v stratégii Európa 2020, stanovenej v oznámení Komisie z 3. marca 2010 s názvom Európa 2020, stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu (‚stratégia Európa 2020 na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu‘), keďže je jedným z trhovo orientovaných nástrojov, ktoré sa majú využívať na dosiahnutie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu a na zabezpečenie čo najefektívnejšieho využitia verejných finančných prostriedkov. Na tento účel sa pravidlá upravujúce verejné obstarávanie prijaté na základe [smernice 2004/17 [3]] a [smernice 2004/18 [4]] musia zrevidovať a zmodernizovať s cieľom zvýšiť efektívnosť verejných výdavkov, uľahčiť najmä účasť malých a stredných podnikov (MSP) na verejnom obstarávaní a umožniť verejným obstarávateľom a obstarávateľom, aby lepšie využívali verejné obstarávanie na podporu spoločných spoločenských cieľov…“

6. Odôvodnenie 36 smernice 2014/24 znie:

„Zamestnanie a povolanie prispievajú k začleneniu do spoločnosti a sú kľúčovými prvkami pri zabezpečovaní rovnakých príležitostí pre všetkých. V tejto súvislosti môžu zohrávať významnú úlohu chránené dielne. To isté platí v prípade iných sociálnych podnikov, ktorých hlavným cieľom je podporovať sociálne a profesionálne začlenenie alebo opätovné začlenenie osôb so zdravotným postihnutím a znevýhodnených osôb, akými sú nezamestnaní, osoby patriace k znevýhodneným menšinám alebo inak sociálne marginalizovaným skupinám. Takéto dielne alebo podniky však nemusia byť schopné získať zákazky za normálnych podmienok súťaže. Z toho dôvodu je vhodné ustanoviť, aby členské štáty takýmto dielňam alebo podnikom mohli vyhradiť právo zúčastňovať sa na postupe zadávania verejných zákaziek alebo niektorých ich častí, alebo vyhradiť plnenie zákaziek v rámci programov chránených pracovných miest.“

[3] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 19).

[4] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

7. Článok 2 odsek 1 bod 5 smernice 2014/24 definuje na účely smernice „verejné zákazky“ ako „odplatné zmluvy uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je uskutočnenie stavebných prác, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb“.

8. Článok 2 ods. 1 bod 10 smernice 2014/24 stanovuje, že „hospodársky subjekt“ je „akákoľvek fyzická alebo právnická osobu alebo verejný subjekt alebo skupina takýchto osôb a/alebo subjektov vrátane akéhokoľvek dočasného združenia podnikov, ktoré na trhu ponúkajú uskutočnenie stavebných prác a/alebo uskutočnenie stavby, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb“.

9. Článok 18 smernice 2014/24 s názvom „Zásady obstarávania“ uvádza:

„1. Verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentným a primeraným spôsobom.

Obstarávanie sa nesmie robiť so zámerom vylúčiť ho z rozsahu pôsobnosti tejto smernice ani umelo zúžiť hospodársku súťaž. Hospodárska súťaž sa považuje za umelo zúženú, ak je návrh obstarávania vypracovaný so zámerom neprimerane zvýhodniť či znevýhodniť niektoré hospodárske subjekty.

…“

10. Článok 20 smernice 2014/24 s názvom „Vyhradené zákazky“ uvádza:

„1. Členské štáty môžu vyhradiť právo účasti na postupoch verejného obstarávania pre chránené pracovné dielne alebo hospodárske subjekty, ktorých hlavným cieľom je sociálna a profesionálna integrácia [zdravotne] postihnutých alebo znevýhodnených osôb alebo môžu zabezpečiť, aby sa takéto zákazky plnili v rámci programov chránených pracovných miest za predpokladu, že aspoň 30 % zamestnancov týchto dielní, hospodárskych subjektov alebo programov tvoria [zdravotne] postihnutí alebo znevýhodnení pracovníci.

…“

B. Španielske právo

11. Článok 20 smernice 2014/24 bol prebratý do španielskeho práva prostredníctvom štvrtého doplňujúceho ustanovenia Ley 9/2017 de contratos del sector público (zákon č. 9/2017 o verejnom obstarávaní) (ďalej len „zákon č. 9/2017“) z 8. novembra 2017, ktoré uvádza:

„1. Rozhodnutím Rady ministrov alebo príslušného orgánu autonómnych spoločenstiev a miestnych územných celkov sa stanoví minimálny percentuálny podiel na vyhradenie práva zúčastňovať sa na postupoch verejného obstarávania na zadávanie určitých zákaziek alebo určitých častí zákaziek, pre špeciálne centrá zamestnanosti sociálnej iniciatívy a pre podniky zamerané na začlenenie nezamestnaných na trh práce,… ktoré spĺňajú požiadavky stanovené [príslušnou] právnou úpravou, alebo minimálny percentuálny podiel na vyhradenie plnenia týchto zákaziek v rámci programov chránených pracovných miest, a to za predpokladu, že podiel zamestnancov so zdravotným postihnutím alebo zamestnancov v situácii sociálneho vylúčenia špeciálnych centier zamestnanosti, podnikov zameraných na začlenenie nezamestnaných na trh

práce, alebo programov, je podiel uvedený v ich príslušných predpisoch, a v každom prípade predstavuje aspoň 30 %.

V uvedenom rozhodnutí Rady ministrov alebo príslušného orgánu autonómnych spoločenstiev a miestnych územných celkov sa stanovia minimálne požiadavky na zabezpečenie splnenia podmienok vyplývajúcich z predchádzajúceho pododseku.

…

2. Oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania obsahuje odkaz na tento článok.

…“

12. Štrnáste záverečné ustanovenie zákona č. 9/2017 uvádza:

„…

4. Za špeciálne centrá zamestnanosti sociálnej iniciatívy sa považujú tie centrá, ktoré spĺňajú požiadavky uvedené v odseku 1 a 2 toho článku a v ktorých majú viac ako 50 % podiel priamo alebo nepriamo, jedny alebo viaceré subjekty, či už verejné, alebo súkromné, ktoré sú neziskové alebo ktoré majú svoje sociálne zameranie uznané vo svojich stanovách, či už ide o združenia, nadácie, verejnoprávne inštitúcie, družstvá sociálnej iniciatívy, alebo iné subjekty sociálneho hospodárstva, ako aj tie centrá, ktoré sú vo vlastníctve vyššie uvedených obchodných spoločností, či už priamo alebo nepriamo…, a za predpokladu, že sa v každom prípade zaviažu vo svojich stanovách alebo v spoločenskej zmluve k opätovnému investovaniu všetkých svojich ziskov na vytvorenie pracovných príležitostí pre osoby so zdravotným postihnutím a k neustálemu zlepšovaniu svojej konkurencieschopnosti a svojej sociálnoekonomickej činnosti, pričom v každom prípade majú právomoc rozhodnúť o opätovnom investovaní svojich ziskov do vlastného špeciálneho centra zamestnanosti sociálnej iniciatívy alebo do iných špeciálnych centier zamestnanosti sociálnej iniciatívy.“

II. Skutkový stav, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

13. Spor, ktorý je predmetom konania vo veci samej, je založený na rozhodnutí z 15. mája 2018 (ďalej len „rozhodnutie z 15. mája 2018“), ktorým Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Guipúzcoa (Rada provincie Guipúzcoa, Španielsko) schválila pokyny určené pre orgány verejného obstarávania tejto inštitúcie. Tieto pokyny sa týkajú vyhradenia práva účasti na postupoch verejného obstarávania vyplývajúceho zo španielskej právnej úpravy preberajúcej smernicu 2014/24.

14. Žalobu v konaní vo veci samej podala Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Národná konfederácia špeciálnych centier zamestnanosti) (ďalej len „CONACEE“), ktorá je asociáciou zastupujúcou špeciálne centrá zamestnanosti v Španielsku. Medzi jej členov patria okrem iných kategórií aj „podnikateľské“ špeciálne centrá zamestnanosti.

15. Ako je zrejmé zo súdneho spisu vedeného Súdnym dvorom, predchádzajúci španielsky zákon umožňoval špeciálnym centrám zamestnanosti v Španielsku zúčastňovať sa na postupoch verejného obstarávania na „vyhradené zákazky“ bez ohľadu na to, či majú neziskovú, alebo

podnikateľskú povahu.[5] Táto situácia sa zmenila prijatím zákona č. 9/2017.

16. Zákon č. 9/2017 zaviedol novú kategóriu takzvaných „špeciálnych centier zamestnanosti sociálnej iniciatívy“ a vyhradil účasť na postupoch verejného obstarávania na vyhradené zákazky podľa článku 20[6] práve týmto centrám.

17. Okrem požiadaviek, ktoré špeciálne centrá zamestnanosti museli spĺňať podľa predchádzajúceho zákona, musia byť špeciálne centrá zamestnanosti sociálnej iniciatívy organizované ako neziskové organizácie alebo musia spĺňať určité požiadavky týkajúce sa vlastníckej štruktúry a musia tiež opätovne investovať svoje zisky buď do vlastnej činnosti, alebo do činnosti iných špeciálnych centier zamestnanosti sociálnej iniciatívy.

18. Podľa CONACEE tieto dodatočné požiadavky vylučujú veľkú časť španielskych špeciálnych centier zamestnanosti z účasti na španielskych verejných obstarávaniach na vyhradené zákazky, a to napriek tomu, že spĺňajú požiadavky stanovené v článku 20 smernice 2014/24.

19. Na základe týchto okolností CONACEE podala žalobu proti rozhodnutiu z 15. mája 2018 na Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Najvyšší súd Baskicka), ktorou napadla rozhodnutie z 15. mája 2018 a v zásade tvrdila, že nová španielska právna úprava odporuje právu Únie.

20. Vnútroštátny súd má pochybnosti o tom, či je nová právna úprava v súlade s právom Únie, a to konkrétne s článkom 20 smernice 2014/24.

21. Vzhľadom na dané okolnosti Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Najvyšší súd Baskicka) prerušil konanie a položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 20 smernice 2014/24/EÚ o verejnom obstarávaní vykladať v tom zmysle, že osobná pôsobnosť výhrady stanovenej v tomto článku sa nemôže obmedziť tak, že sa z jeho pôsobnosti vylúčia podniky alebo hospodárske subjekty, ktoré spĺňajú požiadavku, aby aspoň 30 % ich zamestnancov boli osobami so zdravotným postihnutím, a ktoré sledujú účel alebo cieľ sociálnej a profesionálnej integrácie týchto osôb, a to prostredníctvom stanovenia dodatočných požiadaviek týkajúcich sa zriadenia, zamerania a cieľov uvedených subjektov, ich činnosti, investícií alebo iných požiadaviek?“

22. Písomné vyjadrenia predložili CONACEE, Rada provincie Guipúzcoa, Španielske kráľovstvo a Komisia.

23. Bolo požiadané o pojednávanie, žiadne pojednávanie sa však neuskutočnilo. Súdny dvor položil dve otázky dotknutým účastníkom podľa článku 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ku ktorým mali zaslať písomnú odpoveď. CONACEE, Diputación Foral de Guipúzcoa, Španielske kráľovstvo a Komisia na tieto otázky písomne odpovedali.

[5] CONACEE odkazuje na Ley estatal 31/2015 por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social (vnútroštátny zákon č. 31/2015 o zmene a aktualizácii pravidiel o samostatnej zárobkovej činnosti a o prijatí opatrení na podporu a propagáciu nezávislej práce a sociálneho hospodárstva) z 9. septembra 2015.

[6] Pre zjednodušenie budem, pokiaľ ide o postupy verejného obstarávania na vyhradené zákazky podľa článku 20 smernice 2014/24, odkazovať na „verejné obstarávania na vyhradené zákazky podľa článku 20“.

III. Analýza

24. Vnútroštátny súd predloženou otázkou v zásade požaduje vysvetlenie či ustanovenia predmetnej smernice alebo iných uplatniteľných pravidiel práva Únie v oblasti verejného obstarávania bránia členským štátom, aby stanovili dodatočné obmedzenia alebo požiadavky na podniky alebo hospodárske subjekty, ktoré sa môžu zúčastňovať na postupoch verejného obstarávania k vyhradeným zákazkám podľa článku 20, nad rámec obmedzení vyplývajúcich z uvedeného článku. Vnútroštátny súd sa zaujímal najmä o „dodatočné požiadavky týkajúce sa zriadenia, zamerania a cieľov uvedených subjektov [a] ich činnosti a investícií“.

25. Dospel som k záveru, že správnejší je názor, že článok 20 smernice 2014/24 stanovuje minimálne požiadavky, ktorých splnenie oprávnenými účastníkmi musia členské štáty zabezpečiť,[7] ak sa rozhodnú využiť možnosť vyhradených zákaziek podľa uvedeného článku, a že uvedené ustanovenie samo osebe nebráni členským štátom, aby stanovili ďalšie požiadavky alebo obmedzenia vzťahujúce sa na oprávnených účastníkov, a to buď na všeobecnej úrovni, alebo vo vzťahu ku konkrétnym procesom verejného obstarávania alebo k ich jednotlivým častiam. Ak sa však členské štáty rozhodnú využiť možnosť vyhradených zákaziek podľa článku 20, členské štáty musia aj naďalej dodržiavať pravidlá uvedené v smernici 2014/24 a všeobecné pravidlá práva Únie v oblasti verejného obstarávania; najmä článok 18 smernice a zásady rovnakého zaobchádzania a proporcionality.

A. Úvodné poznámky

26. Podľa článku 4 smernice 2014/24 sa smernica uplatňuje na obstarávania, ktorých predpokladaná hodnota sa rovná alebo je vyššia ako finančné limity uvedené v tomto článku.[8] Obstarávania, ktoré nedosiahnu uvedenú hodnotu, nepodliehajú ustanoveniam tejto smernice, avšak naďalej musia dodržiavať zásady Zmluvy o fungovaní Európskej únie a osobitne pravidlá o voľnom pohybe, ako aj zásady odvodené od týchto pravidiel, vrátane zásady rovnakého zaobchádzania, vzájomného uznávania, nediskriminácie a proporcionality.[9]

27. Predmetná vec sa týka len verejného obstarávania spadajúceho do pôsobnosti smernice 2014/24. Dodávam, že skutkové okolnosti veci prejednávanej v konaní vo veci samej sa, zdá sa, týkajú výlučne španielskych subjektov a že okolnosti, o ktorých musí vnútroštátny súd rozhodnúť, sa netýkajú žiadneho cezhraničného prvku.

28. Podľa článku 20 smernice 2014/24 môžu členské štáty vyhradiť „právo účasti na postupoch verejného obstarávania“ chráneným dielňam a hospodárskym subjektom s určitým špecifickým „hlavným cieľom[-mi]“ alebo môžu zabezpečiť, aby sa takéto zákazky „plnili v rámci programov chránených pracovných miest“. Táto možnosť je však podmienená tým, že „aspoň 30 %“ zamestnancov týchto dielní, hospodárskych subjektov alebo programov tvoria „postihnutí alebo znevýhodnení pracovníci“.

[7] Na podniky a hospodárske subjekty, ktorým členský štát povoľuje zúčastňovať sa na svojich verejných obstarávaniach na vyhradené zákazky podľa článku 20, budem odkazovať ako na „oprávnených účastníkov“.

[8] Finančné limity sú prehodnocované každé dva roky v súlade s článkom 6 smernice 2014/24. Verejné zákazky, ktoré sú zadávané verejnými obstarávateľmi prevádzkujúcimi služby v sektore dodávky vody, elektriny, dopravy a poštových služieb, sú upravené v smernici 2014/25/EÚ a vo všeobecnosti sa na ne nevzťahuje smernica 2014/24. Článok 4 písm. d) uvádza výrazne vyšší finančný limit pre zákazky vo verejnom sektore na poskytnutie uvedených „sociálnych a iných osobitných služieb“. Tieto zákazky podliehajú osobitnému režimu obstarávania podľa kapitoly I hlavy III smernice 2014/24.

[9] Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 1 smernice 2014/24.

29. Španielsko využilo túto možnosť a prijalo právnu úpravu týkajúcu sa jeho špeciálnych centier zamestnanosti, ktorá stanovuje dodatočné obmedzenia pre hospodárske subjekty, ktoré majú záujem zúčastniť sa na postupoch verejného obstarávania k vyhradeným zákazkám podľa článku 20 v Španielsku, a tieto obmedzenia CONACEE napáda v konaní vo veci samej. Uvedená právna úprava v zásade stanovuje, že predmetné subjekty alebo osoby musia byť neziskové organizácie a musia sa zaviazať znovu investovať akékoľvek svoje zisky buď do samotného špeciálneho centra zamestnanosti, alebo do iného obdobného špeciálneho centra zamestnanosti.

30. Španielsko taktiež stanovilo percentuálnu požiadavku zamestnanosti týkajúcu sa podielu znevýhodnených osôb v špeciálnych centrách zamestnanosti, ktorý je výrazne vyšší (70 %) než minimálny podiel vyžadovaný v článku 20 smernice 2014/24 (30 %). Tento limit podľa všetkého nie je sporný v konaní vo veci samej pravdepodobne z dôvodu, že členovia CONACEE v skutočnosti túto požiadavku spĺňajú.

31. Ostatné členské štáty takisto prijali právnu úpravu, v ktorej sú obmedzenia pre oprávnených účastníkov verejného obstarávania na vyhradené zákazky podľa článku 20 prísnejšie než obmedzenia vyplývajúce zo znenia smernice 2014/24. [10]

B. Miera voľnej úvahy členských štátov

32. Článok 20 smernice 2014/24 uvádza niekoľko podmienok pre „oprávnených účastníkov“, ktoré musia splniť v prípade, ak sa predmetný členský štát rozhodne využiť možnosť vyhradených zákaziek podľa článku 20 [11] v rámci verejného obstarávania. Článok 20 odsek 1 vyžaduje aby buď i) oprávnení účastníci v rámci týchto vyhradených postupov vo verejnom obstarávaní patrili do jednej z dvoch rozdielnych kategórií účastníkov, konkrétne buď medzi „chránené pracovné dielne“, alebo „hospodárske subjekty, ktorých hlavným cieľom je sociálna a profesionálna integrácia [zdravotne] postihnutých alebo znevýhodnených osôb“, alebo aby ii) „sa zákazky [museli] plniť v rámci programov chránených pracovných miest“. Vec prejednávaná Súdnym dvorom sa týka len kategórie „hospodárske subjekty, ktorých hlavným cieľom je sociálna a profesionálna integrácia [zdravotne] postihnutých alebo znevýhodnených osôb“ a možnosti stanoviť dodatočné požiadavky účasti v tejto skupine hospodárskych subjektov popri tých požiadavkách, ktoré sú výslovne uvedené v smernici.

33. Článok 20 ods. 1 smernice 2014/24 ďalej stanovuje požiadavku, aby najmenej 30 % zo zamestnancov oprávnených účastníkov tvorili postihnutí alebo znevýhodnení pracovníci.

34. Nakoniec článok 20 ods. 2 smernice 2014/24 vyžaduje od členských štátov, ktoré sa rozhodnú využiť možnosť uvedenú v článku 20, aby vo výzve na súťaž uviedli výslovný odkaz na tento článok. Táto požiadavka nie je v prejednávanej veci spochybňovaná.

35. CONACEE v zásade tvrdí, že znenie článku 20 smernice 2014/24 vyčerpávajúcim spôsobom stanovuje požiadavky, ktoré musia spĺňať hospodárske subjekty na to, aby sa mohli zúčastniť na verejných obstarávaniach na vyhradené zákazky podľa tohto ustanovenia, a že hospodárske

[10] Komisia v odseku 16 svojho vyjadrenia uvádza ako príklad Francúzsko, Českú republiku a Chorvátsko, ktoré majú prísnejšie požiadavky týkajúce sa percentuálneho podielu postihnutých a znevýhodnených zamestnancov, pričom Česká republika v tomto smere započítava len postihnuté osoby, nie však inak znevýhodnené osoby.

[11] Na účel zjednodušenia budem na zákazky získané uchádzačmi vo verejnom obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20 odkazovať ako na „vyhradené zákazky podľa článku 20“.

subjekty, ktoré spĺňajú tieto kritériá, z tohto dôvodu nemôžu byť vylúčené z účasti z dôvodu týchto dodatočných požiadaviek, ako sú požiadavka neziskovej povahy a požiadavka povinnosti znovu investovať zisky, ako tieto požiadavky vyplývajú z predmetnej španielskej právnej úpravy.

36. Komisia v zásade tvrdí, že členské štáty majú k dispozícii širokú mieru voľnej úvahy pri určovaní toho, čo sa v ich vnútroštátnej právnej úprave myslí pod pojmom „hospodárske subjekty, ktorých hlavných cieľom je sociálna a profesionálna integrácia [zdravotne] postihnutých alebo znevýhodnených osôb“ [12].

37. Nemôžem sa stotožniť s analýzou Komisie. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že z potreby jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj zo zásady rovnosti vyplýva, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje žiadny výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a pôsobnosť, si v zásade vyžaduje samostatný a jednotný výklad v celej Európskej únii, ktorý musí zohľadňovať nielen znenie tohto ustanovenia, ale aj jeho kontext a cieľ sledovaný príslušnou právnou úpravou. [13]

38. Z toho dôvodu si nemyslím, že členské štáty majú k dispozícii širokú mieru voľnej úvahy pri definovaní významu ustanovení článku 20 smernice 2014/24. Podľa môjho názoru musia byť tieto ustanovenia vykladané jednotne. Z tohto dôvodu akákoľvek voľná úvaha, ktorú môžu uplatniť členské štáty pri prebratí článku 20 smernice 2014/24, nevyplýva z voľnej úvahy každého z nich pri určovaní významu ustanovení tejto smernice.

39. Požiadavky vyplývajúce z článku 20 smernice 2014/24 by skôr mali byť chápané buď ako *minimálne požiadavky*, ktoré členské štáty musia uplatniť voči oprávneným účastníkom na to, aby mohol členský štát legálne využiť verejné obstarávanie na vyhradené zákazky podľa článku 20, alebo, ako to uvádza CONACEE, ako *taxatívne vymedzenie* požiadaviek stanovujúcich, ktoré hospodárske subjekty majú členské štáty akceptovať ako oprávnených účastníkov v prípade, ak sa členské štáty rozhodnú využiť verejné obstarávanie na vyhradené zákazky podľa článku 20.

40. Ako ďalej vysvetlím, podľa môjho názoru by požiadavky podľa článku 20 smernice 2014/24 mali byť správne chápané ako minimálne požiadavky, čo umožňuje členským štátom stanoviť dodatočné obmedzenia, čím zúžia okruh oprávnených účastníkov v rámci svojich verejných obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20, avšak v rozsahu obmedzení vyplývajúcich z ďalších ustanovení smernice 2014/24 a z iných príslušných ustanovení práva Únie v oblasti verejného obstarávania. Nie je to teda článok 20 smernice 2014/24, ktorý obmedzuje možnosť členských štátov stanoviť dodatočné požiadavky na oprávnených účastníkov, ale článok 18 uvedenej smernice a zásady rovnakého zaobchádzania a proporcionality, ako aj zákaz umelého zužovania hospodárskej súťaže.

41. Po prvé znenie článku 20 smernice 2014/24 nijako nevyžaduje, aby všetky hospodárske subjekty spĺňajúce požiadavky podľa tohto článku mali právo účasti na akomkoľvek verejnom obstarávaní vedenom členským štátom na vyhradené zákazky podľa článku 20.

[12] Bod 14 vyjadrenia Komisie: „… Les États membres sont en droit de préciser dans leur législation ce qu'il convient d'entendre par ‚*opérateurs économiques dont l'**objet principal** est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées*'“ („Členské štáty majú právo spresniť vo svojej právnej úprave, čo sa považuje za ‚hospodárske subjekty, ktorých ***hlavným cieľom*** je sociálna a profesionálna integrácia zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených osôb'“).

[13] Rozsudok zo 4. júna 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, bod 24).

42. Článok 20 smernice 2014/24 naopak poskytuje členským štátom možnosť – ktorú môžu alebo nemusia využiť – a stanovuje podmienky, ktoré členské štáty musia dodržať, ak sa rozhodnú využiť možnosť podľa uvedeného článku. Tieto podmienky širokým a nejednoznačným spôsobom vymedzujú druhy podnikov alebo hospodárskych subjektov, ktorým môžu členské štáty vyhradiť verejné obstarávania a stanoviť minimálnu percentuálnu mieru postihnutých alebo znevýhodnených pracovníkov zamestnaných v takýchto podnikoch alebo hospodárskych subjektoch.

43. Po druhé, ako sa uvádza v odôvodnení 36 smernice 2014/24 a v odôvodnení 28 smernice 2004/18, zmysel zaradenia článku 20 smernice 2014/24 a jeho predchodcu, článku 19 smernice 2004/18, do týchto dvoch smerníc je potrebné vnímať v kontexte „zabezpečenia rovnakých príležitostí pre všetkých“, pričom zamestnanie a povolanie predstavujú „kľúčové prvky“ tohto účelu. Článok 20 smernice 2014/24 (a jeho predchodca, článok 19 smernice 2004/18) teda umožňujú členským štátom napĺňať ciele sociálnej politiky a zamestnanosti prostredníctvom nástrojov verejného obstarávania.

44. Je potrebné pripomenúť, že v tomto smere majú členské štáty ponechanú širokú mieru voľnej úvahy nielen pri rozhodovaní, či budú napĺňať konkrétny cieľ v oblasti sociálnej politiky a politiky zamestnanosti, [14] ale aj pri definovaní opatrení, prostredníctvom ktorých ho môžu naplniť. [15] Berúc do úvahy zmysel článku 20 smernice 2014/24, som toho názoru, že definícia oprávnených účastníkov je v prvom rade vecou sociálnej politiky a politiky zamestnanosti, v ktorej oblasti majú členské štáty širokú mieru voľnej úvahy.

45. Musím tiež zdôrazniť, že kým článok 20 musí ako výnimka zo všeobecného režimu postupov verejného obstarávania podľa smernice 2014/24 podliehať reštriktívnemu výkladu, tento prístup k výkladu by sa podľa môjho názoru mal logicky uplatniť na *rozsah vyňatých vzťahov* z riadnych postupov verejného obstarávania vo vzťahu k časti trhu, ktorý pokrývajú (čo nie je predmetom tohto sporu a v žiadnom prípade nevyplýva zo žiadnych výslovných obmedzení uvedených v smernici 2014/24, ktoré by podliehali reštriktívnemu alebo zužujúcemu výkladu rozsahu takýchto vyňatých vzťahov), a na *hĺbku* vyňatých vzťahov vo význame rozsahu pravidiel, ktoré sa neuplatnia na verejné obstarávania na vyhradené zákazky. Nemali by sa uplatňovať tak, aby vyžadovali uplatnenie čo najširšieho okruhu oprávnených účastníkov v akomkoľvek verejnom obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20. Keď už dôjde k vyčleneniu časti trhu verejného obstarávania z bežného trhu a k jeho vyhradeniu pre hospodárske subjekty, o ktorých sa predpokladá, že nebudú konkurencieschopné z dôvodu značných sociálnych prínosov, ktoré poskytujú, nevidím skutočný prínos pre zásady trhovej ekonomiky, hospodárskej súťaže alebo rovnakého zaobchádzania, aby sme trvali na tom, že okruh oprávnených účastníkov (ktorí sa považujú za nekonkurencieschopných) musí byť definovaný tak extenzívne, ako je to len možné. Z pohľadu trhovej ekonomiky je – podľa môjho názoru – dôležitá veľkosť okruhu vyňatých vzťahov, pričom vymedzenie presnej hranice oprávnených subjektov by malo byť vnímané ako otázka – a nástroj – sociálnej politiky a politiky zamestnanosti, v rámci ktorej majú členské štáty k dispozícii širokú mieru voľnej úvahy.

46. Z uvedeného dôvodu podľa môjho názoru doslovný a teleologický výklad článku 20 smernice 2014/24 podporuje záver, že členské štáty *nie sú* povinné v zmysle uvedeného článku akceptovať účasť akéhokoľvek hospodárskeho subjektu spĺňajúceho kritériá uvedené v predmetnom ustanovení na verejnom obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20. Akékoľvek

[14] To zodpovedá rozhodnutiu normotvorcu Únie upraviť verejné obstarávania na vyhradené zákazky podľa článku 20 ako dobrovoľné pre členské štáty.

[15] Rozsudok z 19. septembra 2018, Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, bod 59 a citovaná judikatúra).

dodatočné obmedzenia však musia byť v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 18 smernice 2014/24 a iných uplatniteľných ustanovení alebo zásad práva Únie v oblasti verejného obstarávania.

47. Tento záver podporuje aj história článku 20 smernice 2014/24 a jeho predchodcu, článku 19 smernice 2004/18, ktoré zaviedli inštitút „vyhradených zákaziek“ do smerníc o verejnom obstarávaní. [16]

48. Článok 20 smernice 2014/24 umožňuje, resp. jeho predchodca umožňoval, členským štátom vyhradiť právo prístupu k verejným zákazkám alebo k ich častiam, pretože dotknuté dielne alebo sociálne podniky nemusia byť schopné získať zákazky za normálnych konkurenčných podmienok, pričom základnou premisou je, že zamestnávanie konečných beneficientov vyhradených zákaziek vo verejnom obstarávaní podľa článku 20, teda zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených osôb, ktorých sociálna a profesionálna integrácia musí byť hlavným cieľom hospodárskych subjektov, ktoré predmetné členské štáty uznávajú ako oprávnených účastníkov, predstavuje alebo by mohla predstavovať ekonomické znevýhodnenie predmetných hospodárskych subjektov v takom rozsahu, že od nich nemožno očakávať, že by boli schopné súťažiť za bežných trhových podmienok. Z uvedeného dôvodu môžu členské štáty za stanovených podmienok a obmedzení vytvoriť určitý chránený priestor pre verejné obstarávanie, v rámci ktorého takéto subjekty súťažia len s inými subjektmi, ktoré sa nachádzajú v podobných podmienkach.

49. Ak posudzujeme článok 20 smernice 2014/24 izolovane, je zrejmé, že skutočne rovnocenné alebo aspoň približne rovnocenné prostredie pre takýchto účastníkov je možné zabezpečiť len tým, že doplníme podrobnosti k hrubo naznačeným hraniciam vyplývajúcim z uvedeného ustanovenia smernice. Ak prijmeme predpoklad, že tieto hospodárske subjekty sa nebudú môcť zúčastniť hospodárskej súťaže za bežných trhových podmienok z dôvodu ich zásadného prínosu pre spoločnosť, je tiež rovnako potrebné pripustiť, že pojmy „postihnutí alebo znevýhodnení“ pokrývajú veľmi rozmanité skupiny ľudí a že v rámci každej podskupiny týchto skupín sa môžu ich členovia výrazne líšiť v ich schopnostiach a potenciálnej produktivite. Preto hospodársky subjekt, ktorý sa pokúša o integráciu napríklad niekoho, kto je dlhodobo nezamestnaný, čelí veľmi odlišným výzvam v porovnaní s hospodárskym subjektom, ktorý sa pokúša o integráciu osoby s trvalým postihnutím, napríklad nevidiaceho. S ohľadom na túto skutočnosť a na cieľ vyjadrený v odôvodnení 36 smernice 2014/24, ktorým je „zabezpečenie rovnakých možností pre všetkých“, som toho názoru, že účel článku 20 smernice 2014/24 je najlepšie možné dosiahnuť tým, že umožníme členským štátom, aby stanovili podrobnejšie požiadavky v rámci svojich verejných obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20.

50. Tento záver je ešte jednoznačnejší v prípade, ak článok 20 smernice 2014/24 analyzujeme v spojení s jeho predchodcom, článkom 19 smernice 2004/18. Článok 19 smernice 2004/18 stanovoval výrazne prísnejšie požiadavky týkajúce sa zamestnancov oprávnených účastníkov v rámci vyhradených postupov verejného obstarávania, ktoré vyžadovali, aby väčšina zamestnancov boli „osoby so zdravotným postihnutím, ktoré z dôvodu povahy alebo závažnosti

[16] Smernica 2014/24 bola prijatá spolu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1) a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 243), pričom články 24 a 38 sa takmer doslovne zhodujú s článkom 20 smernice 2014/24. Smernica 2004/18 bola prijatá spolu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 1) a jej článok 28 sa takmer doslovne zhoduje s článkom 19 smernice 2004/18.

svojho postihnutia nemôžu vykonávať svoje povolanie za normálnych podmienok“, čím stanovil hranicu výrazne vyššie, a to tak pokiaľ ide o minimálny percentuálny podiel znevýhodnených zamestnancov, ako aj pokiaľ ide o závažnosť a povahu ich znevýhodnenia.

51. Keď došlo k rozšíreniu osobnej pôsobnosti vo vzťahu k vyhradeným zákazkám v článku 20 smernice 2014/24, úmyslom normotvorcu Únie nebolo začať „preteky o dosiahnutie čo najnižšej hranice“, v ktorých by sociálne podniky zamestnávajúce nižší podiel menej postihnutých osôb – podľa nových miernejších požiadaviek – predbehli sociálne podniky spĺňajúce prísnejšie požiadavky stanovené predchádzajúcou právnou úpravou pre verejné obstarávania na vyhradené zákazky podľa článku 20. S ohľadom na predpoklad uvedený v odôvodnení 36 smernice 2014/24 a v odôvodnení 28 smernice 2004/18, ktorý vysvetľuje účel vyhradenia zákaziek spočívajúci v tom, že dotknuté subjekty by nemuseli byť schopné zúčastniť sa hospodárskej súťaže za bežných trhových podmienok, by však bolo možné očakávať práve taký výsledok, ak by sa ktorýkoľvek hospodársky subjekt zamestnávajúci aspoň 30 % menej postihnutých osôb mohol zúčastniť hospodárskej súťaže za rovnakých podmienok, aké platia pre subjekty, ktoré spĺňajú predchádzajúce, oveľa prísnejšie požiadavky: hospodárske subjekty spĺňajúce predchádzajúce, prísnejšie požiadavky, by boli nútené prepustiť svojich najmenej produktívnych a pravdepodobne najviac odkázaných zamestnancov až do úrovne 30 %, alebo čeliť hrozbe straty vyhradených zákaziek, z ktorých mali mať prospech, ale v skutočnosti by prospech z týchto zákaziek mali hospodárske subjekty, ktoré majú podstatne miernejšiu sociálnu zodpovednosť.

52. Je potrebné zdôrazniť, že táto analýza nepovoľuje členským štátom, aby svojvoľne vylúčili hospodárske subjekty z vlastných postupov verejného obstarávania podľa článku 20, a ani nerozhoduje o tom, či vylúčenie *en bloc* „podnikateľských“ špeciálnych centier zamestnanosti zo španielskych postupov verejného obstarávania podľa článku 20 je zákonné. Táto otázka by skôr mala byť posúdená v prvom rade podľa noriem a zásad uvedených v článku 18 smernice 2014/24.

C. Hranice voľnej úvahy členských štátov

1. Uplatniteľnosť článku 18 smernice 2014/24

53. Členské štáty nemajú voľnosť v stanovovaní požiadaviek oprávneným účastníkom verejného obstarávania na vyhradené zákazky podľa článku 20 podľa vlastného uváženia. Naopak, verejné obstarávania na vyhradené zákazky podľa článku 20 podliehajú ustanoveniam smernice 2014/24, vrátane jej článku 18, a akékoľvek stanovené dodatočné požiadavky musia z toho dôvodu byť v súlade s článkom 18 a zásadami uvedenými v ňom.

54. Tento záver podporuje znenie článku 20 smernice 2014/24, v ktorom sa nijako neuvádza, že by mali byť vyhradené zákazky vyňaté z uplatnenia ostatných ustanovení smernice, ako aj zaradenie tohto článku do kapitoly II, nazvanej „Všeobecné pravidlá“, hlavy I, a nie do oddielu 3, nazvaného „Vylúčenia zákaziek“, kapitoly I hlavy I, čo by predstavovalo prirodzené umiestnenie pre ustanovenie, ktoré stanovuje výnimku z uplatniteľnosti smernice.

55. Navyše z legislatívnej histórie predchodcu ustanovenia článku 20 smernice 2014/24, konkrétne článku 19 smernice 2004/18, je zrejmé, že zámerom nebolo vylúčiť verejné obstarávania na vyhradené zákazky z uplatnenia ostatných ustanovení uvedenej smernice.

56. Článok 19 smernice 2004/18, ktorý spolu s článkom 28 smernice 2004/17 zaviedol inštitút „vyhradených zákaziek“ do práva Únie v oblasti verejného obstarávania, nebol zahrnutý v pôvodnom návrhu danej smernice navrhovanom Komisiou. Má svoj pôvod v pozmeňujúcom návrhu č. 9 k stanovisku Výboru Európskeho parlamentu pre priemysel, zahraničný obchod, výskum a energetiku z 29. júna 2001 k navrhovanej smernici, ktorý by v pôvodne navrhovanom znení úplne vylučoval „verejné zákazky na dodávky tovaru, služieb alebo práce“ priznané „chráneným schémam zamestnanosti“ z uplatňovania smernice 2004/18. [17]

57. Tento pozmeňujúci návrh prešiel viacerými zmenami a boli ponúknuté rôzne odôvodnenia pre rôzne navrhnuté verzie daného ustanovenia predtým, než bolo určené jeho konečné znenie, a to osobitne v prípade článku 19 smernice 2004/18. Vyjadrenie Komisie k verzii navrhovaného ustanovenia v „Pozmeňujúcom návrhu“ predložené 6. mája 2002 [18] vysvetľuje, že „výhrada nepredstavuje vyňatie z uplatnenia všetkých ostatných ustanovení smernice uplatniteľných na verejné zákazky“. To sa tiež odráža v znení smernice 2004/18, v akom bola prijatá, ktoré nevylučuje predmetné zákazky z uplatňovania smernice 2004/18 (ako to bolo v prípade pôvodného pozmeňujúceho návrhu), ale len uvádza, že účasť na postupoch verejného obstarávania vo vzťahu k daným zákazkám má byť vyhradená pre takéto dielne. Jednotlivé štádiá legislatívneho procesu vedúce ku konečnému zneniu článku 19 smernice 2004/18 ďalej dokazujú jasný legislatívny zámer, aby „vyhradené zákazky“ zostali predmetom hospodárskej súťaže v rámci celej Únie v súlade s ostatnými ustanoveniami smernice 2004/18 a s „príslušnými pravidlami Zmluvy“ [19].

58. Rozličné zdôvodnenia pre zavedenie tohto nového ustanovenia v rôznych štádiách legislatívneho procesu a odôvodnenie 28 konečného znenia smernice dávajú jasne najavo, že dôvodom na prijatie článku 18 smernice 2004/18 bolo, že predmetné dielne a programy zamestnanosti by nemuseli byť schopné „získať zákazky za normálnych podmienok hospodárskej súťaže“. Toto odôvodnenie 28 uvádza, že tieto dielne a programy zamestnanosti „efektívne prispievajú k začleneniu alebo opätovnému začleneniu osôb so zdravotným postihnutím na trh práce“. Toto odôvodnenie v tejto súvislosti tiež uvádza, že „zamestnanie a povolanie sú kľúčovými prvkami pri zabezpečovaní rovnakých príležitostí pre všetkých“.

59. Legislatívna história článku 19 smernice 2004/18 a odôvodnenie 28 uvedenej smernice teda jednoznačne vyjadrujú, že účelom uvedeného ustanovenia bolo umožniť členským štátom, aby využívali verejné obstarávania na vyhradené zákazky na to, aby poskytli určitým oprávneným účastníkom zákazky, ktoré by za bežných trhových podmienok neboli schopné získať, a že odôvodnením takéhoto prednostného zaobchádzania bolo efektívne prispievanie k začleneniu alebo opätovnému začleneniu osôb, ktoré mali mať z toho systému v konečnom dôsledku prospech, ktorými sú podľa článku 19 smernice 2004/18 „osoby so zdravotným postihnutím, ktoré z dôvodu povahy alebo závažnosti svojho postihnutia nemôžu vykonávať svoje povolanie za normálnych podmienok“. Tento účel bol súčasťou vyššieho cieľa, ktorým je „zabezpečiť rovnaké

[17] Stanovisko výboru pre právne záležitosti a vnútorný trh k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o koordinácii postupov obstarávania verejných zákaziek na dodávku tovaru, verejných zákaziek na služby a verejných zákaziek na práce [KOM(2000) 275 – C5-0367/2000 – 2000/0115(COD)], dostupné na internetovej stránke https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0378+0+DOC+XML+V0//EN (posledná návšteva z 23. marca 2021).

[18] Zmenený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o koordinácii postupov obstarávania verejných zákaziek na dodávku tovaru, verejných zákaziek na služby a verejných zákaziek na práce, KOM(2002) 236 v konečnom znení – 2000/0115(COD), pozmeňujúci návrh č. 36.

[19] Pozri napríklad pôvodný pozmeňujúci návrh č. 9 a neskoršie odôvodnenie kompromisnej zmeny č. 29 od A. P. Vallelersundiho, citované v poznámke pod čiarou 20 nižšie. Prehľad legislatívnej histórie článku 19 smernice 2004/18 je možné nájsť v HEBLY, Jan M.: *European Public Procurement – Legislative History of the „Classic“ Directive 2004/18/EC*, s. 603 a nasl.

príležitosti pre všetkých“. Vyhradené zákazky sa mali využívať za dodržiavania všetkých ostatných ustanovení smernice 2004/18, pričom sa pri vyhradených zákazkách osobitne predpokladalo zachovanie cezhraničnej hospodárskej súťaže. [20]

60. Smernica 2014/24 zaviedla viacero zmien do režimu „vyhradených zákaziek“ [21]. Článok 20 smernice 2014/24 teda nanovo formuluje a rozširuje možnosť, ktorá bola pôvodne poskytnutá členským štátom v článku 19 smernice 2004/18 vyhradiť pre určité subjekty právo zúčastniť sa postupov obstarávania verejných zákaziek. V porovnaní s článkom 19 smernice 2004/18 článok 20 smernice 2014/24 v podstatnej miere rozširuje okruh subjektov, ktoré môžu byť oprávnenými účastníkmi v postupoch verejného obstarávania pre vyhradené zákazky. Avšak žiadna z týchto zmien nevyjadruje úmysel normotvorcu Únie vylúčiť verejné obstarávanie k vyhradeným zákazkám podľa článku 20 z uplatnenia zvyšku smernice 2014/24 alebo úmysel znížiť rozsah sociálnej zodpovednosti znášanej jednotlivými oprávnenými účastníkmi. Uplatnenie tohto ustanovenia z hľadiska osobnej pôsobnosti je jednoducho rozšírené tak, aby sa umožnilo viacerým subjektom splniť podmienky ako oprávnení účastníci, pravdepodobne s úmyslom rozšíriť tento inštitút sociálnej politiky a politiky zamestnanosti na účel poskytnutia benefitu väčšej a širšie definovanej, a tým aj početnejšej skupine skupiny konečných beneficientov (zamestnaných postihnutých alebo znevýhodnených osôb).

61. Legislatívna história smernice 2014/24 sama osebe poskytuje relatívne slabý návod ako vykladať článok 20. Európsky hospodársky a sociálny výbor vo svojom stanovisku k „návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o verejnom obstarávaní“ [COM(2011) 896 final], navrhol určité zmeny, ktoré však neboli prijaté, vrátane požiadavky, aby „chránené dielne a hospodárske subjekty, ktorých hlavným cieľom je sociálna a profesionálna integrácia zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených pracovníkov, ‚boli podporované a ovládané primárne neziskovými subjektmi‘“, čo by podľa jeho názoru ďalej odôvodňovalo takéto prednostné zaobchádzanie a podporu zo strany štátu. [22]

2. Všeobecné poznámky k článku 18 smernice 2014/24

62. Článok 18 smernice 2014/24, nazvaný „Zásady obstarávania“, v prvom pododseku odseku 1 vyžaduje, aby verejní obstarávatelia zaobchádzali s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konali „primeraným spôsobom“. Ide v podstate o opätovné vyjadrenie zásad rovnakého zaobchádzania a proporcionality, ktoré by sa uplatnili aj bez existencie vyššie

[20] Pozri odôvodnenie kompromisnej zmeny č. 29 od A. P. Vallelersundiho, v ktorom sa navrhované znenie mení z vylúčenia zákaziek zadaných chráneným dielňam a schémam na inštitút vyhradených zákaziek v ich prospech: „Je tiež potrebné zabezpečiť, aby zákazky tohto druhu… boli zadané takýmto dielňam kdekoľvek v [Únii] a aby sa z nich nestal ďalší nástroj na preferovanie regionálnych alebo miestnych uchádzačov“. Tento názor je nepriamo vyjadrený aj vo vyjadrení k pozmeňovaciemu návrhu č. 36 k zmene návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o koordinácii postupov obstarávania verejných zákaziek na dodávku tovaru, verejných zákaziek na služby a verejných zákaziek na práce [KOM(2002) 236 v konečnom znení – 2000/0115(COD), Ú. v. EÚ C 203 E, 2002, s. 210]: „Tento pozmeňujúci návrh je možné akceptovať, ak bude upravený tak, aby dával jasne najavo, že vyhradenie nepredstavuje vyňatie z pôsobnosti všetkých ostatných ustanovení smernice uplatniteľných na verejné zákazky“.

[21] Okrem zmien uvedených v článku 20 zaviedla smernica 2014/24 v kapitole I, nazvanej „Sociálne a iné osobitné služby“, (články 74 – 77), hlavy III, nazvanej „Osobitné režimy obstarávania“, odlišný typ vyhradených zákaziek pre určité zdravotné, sociálne a kultúrne služby. Tento režim je odlišný a je oddelený od ustanovení prejednávaných v tejto veci, je však možné, že španielsky zákonodarca sa inšpiroval znením článku 77 ods. 2 písm. b) pri formulácii požiadavky „opätovného investovania ziskov“ nachádzajúcej sa v španielskej právnej úprave.

[22] Body 4.10 a 4.11 stanoviska Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb“ [COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD)]; „Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o verejnom obstarávaní“ [COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD)], „Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o udeľovaní koncesií“ [COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD)] (Ú. v. EÚ C 191, 2012, s. 84).

uvedeného ustanovenia.[23] Druhý pododsek článku 18 ods. 1 uvádza, že „obstarávanie sa nesmie robiť so zámerom… umelo zúžiť hospodársku súťaž. Hospodárska súťaž sa považuje za umelo zúženú, ak je návrh obstarávania vypracovaný so zámerom neprimerane zvýhodniť či znevýhodniť niektoré hospodárske subjekty“. Hoci sa skutkové okolnosti konania vo veci samej zjavne dotýkajú výlučne španielskych subjektov, je potrebné brať do úvahy, že smernica 2014/24 rozširuje uplatnenie zásad rovnakého zaobchádzania s uchádzačmi, proporcionality a nenarušenej súťaže aj na vnútroštátne situácie.[24]

63. V konaní vo veci samej Španielsko prijalo právnu úpravu, ktorá, ako sa zdá, *en bloc* vylučuje veľkú časť osobitného odvetvia, konkrétne podnikateľské špeciálne centrá zamestnanosti, z verejného obstarávania na vyhradené zákazky daného členského štátu podľa článku 20. Táto právna úprava ďalej vyhradzuje uvedené zákazky výlučne ďalšej podskupine špeciálnych centier zamestnanosti, a to „špeciálnym centrám zamestnanosti sociálnej iniciatívy“, a tým, zdá sa, podstatnú časť zákaziek vyčleňuje do verejných obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20.

64. To vyvoláva celkom zjavné pochybnosti, pokiaľ ide o súlad so zásadami rovnakého zaobchádzania, proporcionality a zákazu umelého zužovania hospodárskej súťaže.

3. Článok 18 smernice 2014/24 a zásada rovnakého zaobchádzania

65. Podľa ustálenej judikatúry zásada rovnakého zaobchádzania predstavuje jednu zo základných zásad práva Únie,[25] ktorú musia členské štáty dodržiavať, ak konajú v rámci pôsobnosti práva Únie. Táto zásada, predstavujúca jednu zo základných zásad, ktorých dodržiavanie zaručuje Súdny dvor,[26] vyžaduje, aby rovnaké alebo porovnateľné situácie neboli posudzované odlišne, ak takýto rozdielny prístup nie je objektívne odôvodnený.[27] Keďže ide o základnú zásadu práva Únie, zásada rovnakého zaobchádzania musí byť dodržiavaná členskými štátmi v prípade, ak preberajú právnu úpravu Únie. Z toho vyplýva, že členské štáty musia v maximálnom možnom rozsahu uplatňovať tieto pravidlá v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z ochrany základných práv v právnom poriadku Únie.[28]

66. V oblasti práva Únie týkajúceho sa verejného obstarávania našla zásada rovnakého zaobchádzania osobitné vyjadrenie v podobe zásady rovnakého zaobchádzania s uchádzačmi, čo znamená, aby všetci uchádzači mali rovnaké príležitosti pri formulovaní znenia svojich ponúk.[29] Ako zdôraznil generálny advokát Bot vo svojich návrhoch vo veci Wall[30], cieľom zásady

[23] Toto ustanovenie predstavuje rozšírenie, oproti svojmu predchodcovi, článku 2 smernice 2004/18, ktorý požadoval len rovnaké a nediskriminačné zaobchádzanie s hospodárskymi subjektmi a transparentnosť, ale ktorý sa nezmieňoval o proporcionalite.

[24] Pozri v tomto smere návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Grupo Hospitalario Quirón (C-552/13, EU:C:2015:394, bod 40 a nasl.) vo vzťahu k článku 23 ods. 2 smernice 2004/18, týkajúce sa rovnakého prístupu uchádzačov a neexistencie neodôvodnených prekážok hospodárskej súťaže v kontexte technických špecifikácií.

[25] Rozsudky z 19. októbra 1977, Ruckdeschel a i. (117/76 a 16/77, EU:C:1977:160, bod 7); zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 23), a zo 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a i. (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 85).

[26] Rozsudky z 12. decembra 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, bod 32), a zo 17. januára 2008, Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, bod 32).

[27] Rozsudky z 25. novembra 1986, Klensch a i. (201/85 a 202/85, EU:C:1986:439, bod 9); z 12. decembra 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, bod 32 a citovaná judikatúra), a zo 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a i. (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 85).

[28] Rozsudok z 12. decembra 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, bod 30). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Wall (C-91/08, EU:C:2009/659, body 35 a 36).

[29] Rozsudok z 2. júna 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404, bod 36).

[30] (C-91/08, EU:C:2009/659, bod 38).

rovnakého zaobchádzania s uchádzačmi je podporiť rozvoj zdravej a účinnej hospodárskej súťaže medzi podnikmi zúčastnenými na verejnom obstarávaní. Dodržiavanie tejto zásady musí umožniť zabezpečiť možnosť objektívneho porovnania ponúk a je vyžadované v každom štádiu tohto procesu. Inými slovami, pravidlá hry musia byť známe všetkým potenciálnym uchádzačom a musia sa na nich všetkých uplatňovať rovnakým spôsobom.

67. Vylúčenie jednej skupiny potenciálnych uchádzačov z verejného obstarávania členského štátu na vyhradené zákazky podľa článku 20, z ktorého má prospech iná skupina uchádzačov, ako je to v prípade vylúčenia podnikateľských špeciálnych centier zamestnanosti v prospech špeciálnych centier zamestnanosti sociálnej iniciatívy, ku ktorému dochádza v Španielsku, je preto prípustné len v prípade, ak tieto dve skupiny potenciálnych uchádzačov nie sú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii, alebo ak je rozdielne zaobchádzanie objektívne odôvodnené.

68. Vnútroštátneho súdu, ktorý má jediný právomoc rozhodnúť o skutkových okolnostiach vo veci samej, prináleží posúdiť, či „podnikateľské“ špeciálne centrá zamestnanosti a špeciálne centrá zamestnanosti sociálnej iniciatívy sú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii a/alebo či je rozdielne zaobchádzanie objektívne odôvodnené. Zdá sa, že „podnikateľské“ špeciálne centrá zamestnanosti už predtým splnili a aj v súčasnosti plnia rovnaké spoločensky prospešné funkcie ako tie, ktoré sa vyžadujú od špeciálnych centier zamestnanosti sociálnej iniciatívy. Preto sa na prvý pohľad nejaví neprimerané zastávať názor, že tieto dve skupiny špeciálnych centier zamestnanosti sú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii vo vzťahu k ich schopnosti plniť úlohu pomáhať sociálnej a profesionálnej integrácii zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených osôb. Rovnako však existujú rozdiely v organizácii „podnikateľských“ špeciálnych centier zamestnanosti a špeciálnych centier zamestnanosti sociálnej iniciatívy, najmä týkajúce sa neziskovej povahy tejto poslednej uvedenej skupiny a požiadavky na opätovné investovanie ziskov, ktoré by zjavne mohli podporovať záver v tom zmysle, že tieto dve skupiny subjektov nie sú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii, alebo že rozdielne zaobchádzanie objektívne odôvodnené. V konečnom dôsledku ide o posúdenie, ktoré v sebe zahŕňa výklad uplatniteľných ustanovení španielskeho práva, ktorého uskutočnenie prináleží vykonať vnútroštátneho súdu.

4. Článok 18 smernice 2014/24 a zásada proporcionality

69. Ako Súdny dvor konštatoval vo svojej judikatúre, účelom vnútroštátnej právnej úpravy týkajúcej sa verejného obstarávania je vo všeobecnosti zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie s uchádzačmi. Z uvedeného dôvodu v súlade so zásadou proporcionality takáto právna úprava nemôže prekračovať rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto sledovaného cieľa. [31]

70. Keď členské štáty prijímajú vnútroštátnu právnu úpravu na prebratie článku 20 smernice 2014/24 a na vymedzenie „vyhradených zákaziek“ vo verejných obstarávaniach v prospech poskytovateľov chráneného zamestnávania, účel takejto právnej úpravy je prinajmenšom dvojaký: rovnaké zaobchádzanie s uchádzačmi spomenuté v predchádzajúcom odseku a sociálna politika a politika zamestnanosti, teda sprístupniť vyhradené zákazky poskytovateľom chráneného zamestnávania.

[31] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. februára 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, bod 32); z 2. mája 2019, Lavorgna (C-309/18, EU:C:2019:350, bod 24 a tam citovaná judikatúra); z 30. januára 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, bod 45), a zo 14. mája 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, bod 71).

71. Rovnako ako v prípade zásady rovnakého zaobchádzania, aj v tomto prípade vnútroštátnemu súdu, ktorý má jediný právomoc rozhodovať o skutkových okolnostiach vo veci samej, prináleží preveriť, či uloženie dodatočných požiadaviek je skutočne vhodným prostriedkom na dosiahnutie legitímnych cieľov, ktoré členský štát sleduje v súvislosti s maximalizáciou sociálnych cieľov integrácie a reintegrácie zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených osôb, a ak áno, či tieto požiadavky presahujú rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov.

72. Z môjho pohľadu možno požiadavky, aby účastníci verejných obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20 mali podobu neziskových subjektov alebo aby ich vlastníkmi boli takéto neziskové subjekty a aby museli opätovne investovať zisky pochádzajúce z vyhradených zákaziek podľa článku 20, považovať za vhodné prostriedky na dosiahnutie legitímneho cieľa sociálnej a profesionálnej integrácie zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených osôb. Žiadna z týchto požiadaviek sa nevymyká z rámca článku 20 ods. 1, podľa ktorého „hlavným cieľom“ oprávnených hospodárskych subjektov (s výnimkou „chránených dielní“) musí byť „sociálna a profesionálna integrácia [zdravotne] postihnutých alebo znevýhodnených osôb“. Ziskový subjekt vo všeobecnosti má ako jeden zo svojich „cieľov“ vytváranie zisku pre svojich vlastníkov. Nie je zásadne nesprávne predpokladať, že tento prístup odvádza jeho pozornosť od sociálneho cieľa. Preto požiadavka týkajúca sa neziskovej povahy oprávneného účastníka alebo jeho konečné vlastníctvo takýmto neziskovým subjektom, zdá sa, slúži legitímnemu cieľu. Požiadavka, aby boli zisky opätovne investované do tých istých alebo do podobných sociálnych podnikov, ktorých cieľom je sociálna a profesionálna integrácia zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených osôb, ešte jasnejšie slúži tomuto cieľu a vzhľadom na s tým spojený presun verejných prostriedkov, ktoré sú predpokladané pri verejných obstarávaniach na vyhradené zákazky podľa článku 20 (pričom základnou podstatou tohto ustanovenia je, že oprávnení účastníci nemusia byť schopní zúčastniť sa hospodárskej súťaže za obvyklých podmienok, pokiaľ ide o cenu/kvalitu, z čoho vyplýva, že verejní obstarávatelia sú ochotní zaplatiť pri nákupoch vo verejnom obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20 vyššiu cenu), sa opätovné investovanie vykázaných ziskov na účely dosiahnutia príslušných sociálnych cieľov javí ako mimoriadne vhodné.

73. Požiadavka na 70 % podiel zamestnanosti uvedená v španielskej právnej úprave zjavne taktiež prispieva k dosiahnutiu konečného cieľa verejných obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20, ktorým je „sociálne a profesionálne začlenenie alebo opätovné začlenenie osôb so zdravotným postihnutím a znevýhodnených osôb“ [32].

74. Z uvedených dôvodov sa podľa môjho názoru tieto požiadavky zdajú byť vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Požiadavka, aby špeciálne centrá zamestnanosti mali osobitnú právnu formu neziskového subjektu alebo aby spĺňali požiadavky týkajúce sa vlastníckej štruktúry, sa podľa môjho názoru javí ako prekračujúca rámec potrebný na dosiahnutie týchto cieľov. Je ťažké pochopiť, ako by mohlo vylúčenie veľkej podskupiny hospodárskych subjektov, ktorá predtým pomáhala napĺňať, v súčasnosti napĺňa a v budúcnosti má v úmysle napĺňať práve tieto sociálne ciele a potreby tejto časti populácie, len z dôvodu právnej formy takýchto hospodárskych subjektov alebo právnej formy konečných vlastníkov takýchto subjektov, neprekračovať rámec toho, čo je nevyhnutné na zabezpečenie dosiahnutia legitímneho cieľa, ktorým je sociálne a profesionálne začlenenie alebo opätovné začlenenie osôb so zdravotným postihnutím a znevýhodnených osôb. To *a fortiori* platí v prípade, ak je zachovaná požiadavka týkajúca sa opätovného investovania ziskov.

[32] Odôvodnenie 36 smernice 2014/24.

75. Zastávam preto názor, s výhradou overenia vnútroštátnym súdom, že požiadavky na právnu formu alebo vlastnícku štruktúru hospodárskych subjektov, ktoré sú uznané ako oprávnení účastníci verejných obstarávaní na vyhradené zákazky v členskom štáte podľa článku 20, akými sú požiadavky v Španielsku, o ktoré ide v konaní vo veci samej, sú v rozpore so zásadou proporcionality.

5. Článok 18 smernice 2014/24 a zákaz umelého zužovania súťaže

76. Ako uvádza článok 18 ods. 1 druhý pododsek smernice 2014/24, obstarávanie sa nesmie robiť so zámerom vylúčiť ho z pôsobnosti tejto smernice ani umelo zúžiť hospodársku súťaž. Hospodárska súťaž sa považuje za umelo zúženú, ak je návrh obstarávania vypracovaný so zámerom neprimerane zvýhodniť či znevýhodniť niektoré hospodárske subjekty.

77. Je zrejmé, že špeciálne centrá zamestnanosti sociálnej iniciatívy sú zvýhodňované predmetnou španielskou právnou úpravou a že podnikateľské špeciálne centrá zamestnanosti sú znevýhodňované. Taktiež sa zdá, že sa tak deje úmyselne. Článok 18 ods. 1 druhý pododsek smernice 2014/24 však nezakazuje každé úmyselné zvýhodňovanie alebo znevýhodňovanie. Zákaz sa vzťahuje len na zámer „neprimerane“ zvýhodniť alebo znevýhodniť niektoré hospodárske subjekty.

78. Súdny dvor doposiaľ neobjasnil význam pojmu „neprimerane“ (alebo „umelo“) v kontexte článku 18 smernice 2014/24. Istý návod pre výklad týchto pojmov však môže byť vyvodený zo zásad rovnakého zaobchádzania a proporcionality. Hoci inštitúty rovnakého zaobchádzania a „neumelo zúženej hospodárskej súťaže“ sú zjavne odlišné, „zvýhodnenie“ alebo „znevýhodnenie“ niektorých hospodárskych subjektov oproti iným naznačuje rozdielne zaobchádzanie. Je ťažké predstaviť si „zvýhodnenie“ alebo „znevýhodnenie“, ktoré je „neprimerané“ a ktoré by zároveň bolo „objektívne odôvodnené“ a naopak, takže zjavne musí existovať nejaký prienik medzi týmito dvomi odlišnými inštitútmi. Rovnako, pokiaľ ide o vzťah medzi umelo zúženou hospodárskou súťažou a proporcionalitou, je ťažké si predstaviť zvýhodňovanie alebo znevýhodňovanie niektorých hospodárskych subjektov oproti iným, ktoré „primerane“ prekračujú rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaných cieľov. Umelo zúžená súťaž sa tak, zdá sa, v určitom zmysle prekrýva s porušením zásady proporcionality.

79. Môže sa zdať lákavé definovať „umelé zužovanie hospodárskej súťaže“ výlučne odkazom na dve zásady spomenuté v predchádzajúcom bode. Zahrnutie zákazu umelého zúženia hospodárskej súťaže do druhého pododseku článku 18 ods. 1 by však bolo zbytočné, ak by sa vzťahovalo len na správanie, ktoré je už zakázané zásadami rovnakého zaobchádzania a proporcionality. Preto podľa môjho názoru by mal byť zákaz umelého zužovania hospodárskej súťaže vykladaný v širšom rozsahu než uvedené zásady.

80. Ako už bolo spomenuté v rámci analýzy proporcionality v bode 74 vyššie, zúženie hospodárskej súťaže, ktoré je dôsledkom vylúčenia podnikateľských špeciálnych centier zamestnanosti z verejných obstarávaní na vyhradené zákazky podľa článku 20 v Španielsku sa nejaví ako primerané na dosiahnutie legitímneho cieľa, pokiaľ ide o požiadavku, aby mali predmetné hospodárske subjekty formu neziskových subjektov alebo aby boli ich konečnými vlastníkmi úplne alebo sčasti neziskové subjekty. Bez ohľadu na presný rozsah zákazu umelého zužovania hospodárskej súťaže sa táto požiadavka javí ako porušujúca uvedený zákaz. V konečnom dôsledku však vnútroštátnemu súdu prináleží určiť, či v prejednávanej veci existuje zámer neprimerane zvýhodniť alebo znevýhodniť niektorý hospodársky subjekt.

81. Pokiaľ ide o požiadavku opätovného investovania ziskov, táto by podľa môjho názoru oprávnene mohla byť považovaná za umelé zužovanie hospodárskej súťaže, a to aj v prípade, ak sa prijme moja analýza, že táto požiadavka môže spĺňať štandardy rovnakého zaobchádzania a proporcionality. Ak je požiadavka stanovená nielen na to, aby sledovala legitímny cieľ podpory sociálnej a profesionálnej integrácie zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených osôb, ale zároveň je úmyselne koncipovaná tak, aby z nej mala prospech jedna skupina potenciálnych uchádzačov na úkor inej skupiny z dôvodov, ktoré nesúvisia so sledovaným legitímnym cieľom,[33] podľa môjho názoru by to malo byť považované za neprimerané zvýhodňovanie a znevýhodňovanie príslušných skupín a za umelé zužovanie hospodárskej súťaže. Vnútroštátnemu súdu prináleží určiť, či je to tak aj v tomto prípade.

IV. Záver

82. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal vnútroštátnemu súdu takto:

Článok 20 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní nebráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej právo účasti na postupoch verejného obstarávania na vyhradené zákazky podľa uvedeného článku podlieha splneniu podmienok, ktoré dopĺňajú podmienky už uvedené v tomto článku.

Takéto dodatočné podmienky však musia byť v súlade s uplatniteľnými požiadavkami práva Únie, vrátane článku 18 smernice 2014/24 a zásadami rovnakého zaobchádzania a proporcionality, a tieto podmienky nesmú umelo zužovať hospodársku súťaž.

V tejto súvislosti podmienka, že na postupoch verejného obstarávania na vyhradené zákazky sa môžu zúčastniť len hospodárske subjekty, ktoré sú neziskovými subjektmi alebo ktorých vlastníkmi sú úplne alebo sčasti neziskové subjekty, sa *prima facie* javí ako podmienka prekračujúca rámec toho, čo je nevyhnutné na splnenie legitímneho cieľa, ktorým je podpora sociálnej a profesionálnej integrácie zdravotne postihnutých a znevýhodnených osôb.

Úmyselné vylúčenie veľkej skupiny hospodárskych subjektov z dôvodov, ktoré nesúvisia s legitímnym cieľom, ktorým je podpora sociálnej a profesionálnej integrácie zdravotne postihnutých a znevýhodnených osôb, sa *prima facie* javí ako umelo zužujúce hospodársku súťaž.

[33] Takéto dôvody by napríklad mohli vyplývať z ideologicky alebo politicky motivovaných snáh zvýhodniť jednu skupinu alebo jednu formu podnikov voči iným.