Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ SOUDNÍHO DVORA (devátého senátu)

6. února 2020 *

„Řízení o předběžné otázce – Článek 99 jednacího řádu Soudního dvora – Veřejné zakázky – Směrnice 2014/24/EU – Článek 10 písm. h) – Článek 12 odst. 4 – Zvláštní výjimky pro veřejné zakázky na služby – Služby civilní obrany, civilní ochrany a prevence nebezpečí – Neziskové organizace nebo sdružení – Zdravotnická dopravní služba a zdravotnická záchranná služba – Regionální právní předpisy, které ukládají přednostní využívání partnerství mezi veřejnými zadavateli – Svoboda členských států, pokud jde o volbu způsobu poskytování služeb – Meze – Povinnost uvést odůvodnění“

Ve věci C-11/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 26. července 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 7. ledna 2019, v řízení

Azienda ULSS n. 6 Euganea

proti

Pia Opera Croce Verde Padova,

za účasti:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

SOUDNÍ DVŮR (devátý senát),

ve složení S. Rodin, předseda senátu, D. Šváby (zpravodaj) a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Pia Opera Croce Verde Padova A. Veronesem a R. Colagrandem, avvocati,

* Jednací jazyk: italština.

– za rumunskou vládu C.-R. Canțărem a S.-A. Purzou, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi G. Gattinarou a P. Ondrůškem, jakož i L. Haasbeek, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout usnesením s odůvodněním podle článku 99 jednacího řádu Soudního dvora,

vydává toto

Usnesení

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 10 písm. h) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65) ve spojení s bodem 28 odůvodnění této směrnice, jakož i čl. 12 odst. 4 uvedené směrnice.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Azienda ULSS n. 6 Euganea (kancelář místní jednotky poskytující sociální a zdravotní služby č. 6 Euganea, Itálie) (dále jen „AULSS č. 6“) a Pia Opera Croce Verde Padova (charitativní organizace zeleného kříže v Padově, Italie) (dále jen „Croce Verde“) ve věci přidělování služby zdravotnické sanitní přepravy pacientů a pacientů podstupujících hemodialýzu v AULSS č. 6 a Azienda Ospedaliera di Padova (nemocnice v Padově, Itálie).

Právní rámec

Směrnice 2014/24

3 Body 2, 5, 28, 31 a 33 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádějí:

„(2) Veřejné zakázky hrají klíčovou roli ve strategii Evropa 2020 obsaženou ve sdělení Komise ze dne 3. března 2010 nazvaném ‚Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění‘ […] jako jeden z tržně založených nástrojů, jenž se dá využít k dosažení inteligentního, udržitelného růstu podporujícího začlenění a zároveň k zajištění nejefektivnějšího využití veřejných prostředků. Za tímto účelem musí být současná pravidla pro zadávání veřejných zakázek přijatá podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES [ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. 2004, L 134, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 19)] a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES [ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114)] revidována a modernizována, aby se zvýšila efektivita veřejných výdajů, zejména usnadněním účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách, a aby zadavatelé měli možnost lépe využívat veřejných zakázek na podporu společných společenských cílů. Je rovněž třeba vyjasnit základní pojmy a koncepty, aby se zajistila právní jistota, a začlenit do současných pravidel určité aspekty související s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

[…]

(5) Mělo by se připomenout, že žádné ustanovení této směrnice nezavazuje členské státy zadat subdodávky na poskytování služeb, jež si přejí poskytovat samy nebo organizovat jiným způsobem než prostřednictvím veřejných zakázek ve smyslu této směrnice, nebo poskytování těchto služeb externalizovat. […]

[…]

(28) Tato směrnice by se neměla vztahovat na některé pohotovostní služby, pokud je poskytují neziskové organizace nebo sdružení, neboť v případě, že by poskytovatelé těchto služeb museli být vybíráni v souladu s postupy stanovenými v této směrnici, by bylo obtížné zachovat zvláštní povahu těchto organizací. Tato výjimka by však neměla jít nad rámec toho, co je nezbytně nutné. Proto by mělo být výslovně stanoveno, že služby sanitní přepravy pacientů být vyjmuty nesmí. V této souvislosti je dále nutné vyjasnit, že sanitní služby nejsou ve společném slovníku pro veřejné zakázky součástí kategorie CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Společný slovník pro veřejné zakázky)] 601 ‚Služby silniční dopravy', nýbrž třídy 8514. Mělo by proto být vyjasněno, že na služby kódu CPV 85143000-3 spočívající výlučně ve službách sanitní přepravy pacientů by se měl vztahovat zvláštní režim pro sociální a jiné zvláštní služby (dále jen ‚zjednodušený režim'). Ten by se v důsledku toho vztahoval i na veřejné zakázky na poskytování sanitních služeb obecně, pokud by hodnota služeb sanitní přepravy pacientů převyšovala hodnotu ostatních sanitních služeb.

[…]

(31) Existuje značná právní nejistota ohledně toho, do jaké míry by se na smlouvy uzavřené mezi subjekty v rámci veřejného sektoru měla pravidla pro zadávání veřejných zakázek vztahovat. Příslušná judikatura Soudního dvora Evropské unie je v jednotlivých členských státech, a dokonce i jednotlivými veřejnými zadavateli vykládána odlišně. Je proto nezbytné vyjasnit, ve kterých případech se na smlouvy uzavřené v rámci veřejného sektoru nevztahují pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

Mělo by se přitom vycházet ze zásad stanovených v příslušné judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Skutečnost, že obě strany dohody jsou samy veřejnými orgány, sama o sobě nevylučuje použití pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Použití pravidel pro zadávání veřejných zakázek by nicméně nemělo veřejným orgánům bránit svobodně vykonávat úkoly veřejné služby, jež jsou jim svěřeny, s využitím vlastních zdrojů, jež zahrnují možnost spolupráce s jinými veřejnými orgány.

Mělo by být zajištěno, aby spolupráce mezi orgány veřejné správy vyjmutá z oblasti působnosti této směrnice nevedla ve vztahu k soukromým hospodářským subjektům k narušení hospodářské soutěže, pokud se díky takové spolupráci dostává soukromý poskytovatel služeb do výhodnějšího postavení vůči svým konkurentům.

[…]

(33) Veřejní zadavatelé by měli mít možnost rozhodnout se pro společné poskytování svých veřejných služeb prostřednictvím spolupráce, aniž by byli nuceni využívat určitou konkrétní právní formu. Taková spolupráce může zahrnovat všechny druhy činností spojených s prováděním služeb a povinností uložených zúčastněným orgánům nebo jimi nabytých, jako jsou povinné či dobrovolné úkoly místních nebo regionálních orgánů nebo služby svěřené konkrétním subjektům veřejným právem. Služby poskytované jednotlivými zúčastněnými orgány nemusí být nutně totožné; mohou se rovněž doplňovat.

Na smlouvy na společné poskytování veřejných služeb by se neměly vztahovat pravidla stanovená v této směrnici, jsou-li uzavírány výlučně mezi veřejnými zadavateli, řídí-li se provádění uvedené spolupráce pouze ohledy spojenými s veřejným zájmem a nedostává-li se žádný soukromý poskytovatel služeb do výhodnějšího postavení vůči svým konkurentům.

Za účelem splnění těchto podmínek by měla daná spolupráce vycházet z konceptu spolupráce. Tato spolupráce nevyžaduje, aby všechny zúčastněné orgány plnily hlavní smluvní závazky, pokud existují závazky přispívat ke společnému plnění dané veřejné služby. Provádění této spolupráce včetně jakýchkoli finančních převodů mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli se navíc musí řídit pouze ohledy spojenými s veřejným zájmem.“

4 Článek 2 odst. 1 bod 4 této směrnice definuje „veřejnoprávní subjekty“ takto:

„subjekty se všemi těmito vlastnostmi:

a) jsou založeny za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu;

b) mají právní subjektivitu; a

c) jsou financovány převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo podléhají řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jejich správním, řídícím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty“.

5 Kapitola I uvedené směrnice, nadepsaná „Oblast působnosti a definice“, obsahuje oddíl 3, nadepsaný „Výjimky“, který obsahuje články 7 až 12 téže směrnice.

6 Článek 10 směrnice 2014/24, nadepsaný „Zvláštní výjimky pro veřejné zakázky na služby“, stanoví:

„Tato směrnice se nevztahuje na veřejné zakázky na služby, které se týkají:

[…]

h) služeb civilní obrany, civilní ochrany a prevence nebezpečí poskytovaných neziskovými organizacemi nebo sdruženími těchto kódů CPV: 75250000-3 [požární ochrana a záchranné služby], 75251000-0 [požární ochrana], 75251100-1 [hašení požárů], 75251110-4 [prevence požárů], 75251120-7 [hašení lesních požárů], 75252000-7 [záchranné služby], 75222000-8 [civilní obrana]; 98113100-9 [služby v oblasti bezpečnosti jaderných materiálů] a 85143000-3 [sanitní služby] s výjimkou služeb sanitní přepravy pacientů;

[…]“

7 Článek 12 této směrnice, nadepsaný „Veřejné zakázky mezi subjekty ve veřejném sektoru“, stanoví:

„1. Veřejná zakázka zadaná veřejným zadavatelem soukromoprávní či veřejnoprávní právnické osobě spadá mimo oblast působnosti této směrnice, pokud jsou splněny všechny tyto podmínky:

a) veřejný zadavatel ovládá dotčenou právnickou osobu obdobně, jako ovládá vlastní organizační složky;

b) více než 80 % činností ovládané právnické osoby je prováděno při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem nebo jinými právnickými osobami, jež uvedený veřejný zadavatel ovládá, a

c) žádný soukromý subjekt nemá v ovládané právnické osobě přímou kapitálovou účast s výjimkou kapitálové účasti, s níž není spojeno ovládání ani možnost blokovat a již v souladu se Smlouvami vyžadují vnitrostátní právní předpisy, přičemž taková účast nezakládá rozhodující vliv na ovládanou právnickou osobu.

[…]

4. Smlouva uzavřená pouze mezi dvěma nebo více veřejnými zadavateli nespadá do oblasti působnosti této směrnice, pokud jsou splněny všechny tyto podmínky:

a) daná smlouva zakládá nebo provádí spolupráci mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli s cílem zajistit, aby veřejné služby, které mají poskytovat, byly poskytovány za účelem dosahování jejich společných cílů;

b) uskutečnění uvedené spolupráce se řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem a

c) zúčastnění veřejní zadavatelé vykonávají na otevřeném trhu méně než 20 % činností, kterých se spolupráce týká.

[…]“

8 Zjednodušený režim uvedený v bodě 28 odůvodnění uvedené směrnice je definován v článcích 74 až 77 této směrnice.

Italské právo

9 Článek 15, nadepsaný „[d]ohody mezi orgány veřejné správy“, legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (zákon č. 241, 1990, kterým se zavádějí nová pravidla v oblasti správního řízení a práva na přístup ke správním dokumentům), ze dne 7. srpna 1990 (GURI č. 192, ze dne 18. srpna 1990), ve znění použitelném na skutečnosti sporu v původním řízení (dále jen „zákon č. 241/1990“), v odstavci 1 stanoví:

„I kromě případů stanovených v článku 14 mohou orgány veřejné správy při výkonu činností v obecném zájmu mezi sebou vždy uzavírat dohody o spolupráci.“

10 Článek 5, nadepsaný „Společné zásady v oblasti výjimek pro koncese, zadávání veřejných zakázek a dohody mezi veřejnými subjekty a veřejnými zadavateli ve veřejném sektoru“, decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (legislativní nařízení č. 50, zákon o zadávání veřejných zakázek), ze dne 18. dubna 2016 (běžný doplněk ke GURI č. 91, ze dne 19. dubna 2016, dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), v odstavci 6 stanoví:

„Dohoda uzavřená výlučně mezi dvěma nebo více veřejnými zadavateli nespadá do oblasti působnosti tohoto zákona, pokud jsou splněny všechny tyto podmínky:

a) daná smlouva zakládá nebo provádí spolupráci mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli nebo veřejnými zadávajícími entitami s cílem zajistit, aby veřejné služby, které mají poskytovat, byly poskytovány za účelem dosahování jejich společných cílů;

b) uskutečnění uvedené spolupráce se řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem; a

c) zúčastnění veřejní zadavatelé nebo veřejné zadávající entity vykonávají na otevřeném trhu méně než 20 % činností, kterých se spolupráce týká.“

11 Článek 17 tohoto zákona, který je nadepsán „Zvláštní výjimky pro veřejné zakázky a koncese na služby“, v odstavci 1 stanoví:

„Ustanovení tohoto zákoníku se nevztahují na veřejné zakázky a koncese na služby, které se týkají:

[…]

h) služeb civilní obrany, civilní ochrany a prevence nebezpečí poskytovaných neziskovými organizacemi nebo sdruženími těchto kódů CPV 75250000-3 [požární ochrana a záchranné služby], 75251000-0 [požární ochrana], 75251100-1 [hašení požárů], 75251110-4 [prevence požárů], 75251120-7 [hašení lesních požárů], 75252000-7 [záchranné služby], 75222000-8 [civilní obrana]; 98113100-9 [služby v oblasti bezpečnosti jaderných materiálů] a 85143000-3 [sanitní služby] s výjimkou služeb sanitní přepravy pacientů; […]“

12 Decreto legislativo n. 117 – Codice del Terzo settore (legislativní nařízení č. 117, zákoník neziskového sektoru), ze dne 3. července 2017 (běžný doplněk ke GURI č. 179, ze dne 2. srpna 2017), v odstavci 1 článku 57, nadepsaném „Služba neodkladné sanitní přepravy a zdravotnická záchranná služba“, stanoví:

„Služba neodkladné sanitní přepravy a zdravotnická záchranná služba mohou být zadávány přednostně smlouvou dobrovolnickým organizacím zaregistrovaným již nejméně šest měsíců v jediném národním rejstříku neziskového sektoru, které jsou členy sítě sdružení uvedené v čl. 41 odst. 2 a jsou povolené na základě regionálních právních předpisů, pokud byly takové předpisy přijaty, a to v případech, kdy vzhledem ke zvláštní povaze služeb je přímým zadáním zaručeno poskytování služby obecného zájmu v rámci systému přispívajícímu účinně k dosažení sociálního cíle a naplňujícímu cíle solidarity, za podmínek hospodářské efektivity a přiměřenosti a při dodržení zásad transparentnosti a zákazu diskriminace.“

13 Legge regionale n. 26 – Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (regionální zákon č. 26, kterým se stanoví pravidla regionálního systému záchranné sanitní přepravy a neodkladné péče), ze dne 27. července 2012 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n° 61, ze dne 3. srpna 2012, dále jen „regionální zákon č. 26/2012“), stanoví „regionální systém záchranné sanitní přepravy a zdravotnické záchranné služby“.

14 Článek 1 tohoto zákona, nadepsaný „Předmět a účel“, stanoví:

„1. Benátský region [(Itálie)] upravuje regionální systém záchranné sanitní přepravy a zdravotnické záchranné služby, přičemž zdravotnickým zařízením a schváleným a autorizovaným sdružením poskytuje možnost podílet se na výkonu činností záchranné sanitní přepravy a zdravotnické záchranné služby, a to vzhledem k jejich územnímu rozmístění, ukotvení v sociálně-zdravotnické struktuře Benátska, jakož i s ohledem na hodnoty účinnosti a kvality poskytovaných služeb, v obecném zájmu a v souladu se zásadami univerzality, solidarity, hospodárnosti a přiměřenosti.“

15 Článek 2 uvedeného zákona, nadepsaný „Definice“, v odstavci 1 stanoví:

„Pro účely tohoto zákona se [,]záchrannou sanitní přepravou a zdravotnickou záchrannou službou[‘] rozumí činnost prováděná za použití dopravních prostředků záchranné služby zdravotnickým nebo jiným personálem pověřeným poskytováním této služby v rámci výkonu následujících činností:

a) zdravotnické záchranné služby za použití dopravních prostředků záchranné služby, řízené z operačních středisek pro koordinaci [*Servizio urgenze ed emergenze mediche* (zdravotnická záchranná služba) (SUEM)];

b) služba přepravy upravená v rámci [*livelli essenziali di assistenza* (základní zdravotní péče) (LEA)], prováděná za použití dopravních prostředků záchranné služby;

c) služba přepravy, kdy pacientův stav vyžaduje výhradně použití dopravního prostředku záchranné služby a během přepravy vyžaduje poskytování péče zdravotnickým personálem nebo personálem za tímto účelem vyškoleným a rovněž zajištění soustavného poskytování péče.“

16 Článek 4 regionálního zákona č. 26/2012, který upravuje „[r]egionální seznam“, stanoví:

„1. Do šedesáti dnů po vstupu tohoto zákona v platnost regionální rada schválí regionální seznam, do kterého se v počátečním období zapíší zdravotnická zařízení a již schválená sdružení, která provozují činnost záchranné sanitní přepravy a zdravotnické záchranné služby v rámci regionálního území nejméně pět let na účet [*unità locali socio-sanitarie* (místního sociálně-zdravotnického zařízení) (ULSS)], které je pro toto území příslušné, na základě příslušných smluv nebo dohod uzavřených za tímto účelem, které splňují podmínky pro povolení uvedené v [legge regionale n. 22 – Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (regionální zákon č. 22, o povolení a akreditaci zdravotnických, sociálně-zdravotnických a sociálních zařízení), ze dne 16. srpna 2002 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n. 82)], a jejich následných změn v souladu s unijní právní úpravou týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb.

2. Kromě subjektů uvedených v odstavci 1 se do regionálního seznamu uvedeného v tomtéž odstavci zapisují výbory italského Červeného kříže (CRI), a to na základě zvláštní dohody s benátským regionálním výborem tohoto subjektu, jakož i Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza [veřejně prospěšné a dobročinné organizace] (IPAB), které provozují záchrannou sanitní přepravy a zdravotnickou záchrannou službu na základě dohody a náhradního prohlášení o splnění podmínek pro povolení stanovených regionálním zákonem [č. 22] a jejich následných změn, jakož i podmínek stanovených regionální radou podle čl. 3 odst. 2 v souladu s unijní právní úpravou týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb.

3. Regionální seznam uvedený v odstavci 1 se každoročně aktualizuje zahrnutím nových zdravotnických zařízení a sdružení, která splňují podmínky pro povolení a akreditaci stanovené v regionálním zákoně [č. 22] a jejich následné změny.

4. Subjekty zapsané na regionálním seznamu podléhají pravidelným kontrolám, které mají za cíl ověřit, že tyto podmínky jsou nadále splňovány.“

17 Článek 5 tohoto zákona, týkající se „[o]rganizace záchranné sanitní přepravy a zdravotnické záchranné služby“, stanoví:

„1. Záchrannou sanitní přepravu a zdravotnickou záchrannou službu provozují [ULSS], jakož i subjekty zapsané na regionálním seznamu uvedeném v článku 4.

2. Vztahy s [ULSS], jakož i způsoby, jimiž se subjekty zapsané na regionálním seznamu uvedeném v článku 4 podílejí na záchranných a pohotovostních činnostech, se řídí příslušnými smlouvami uzavřenými na základě vzorové smlouvy schválené regionální radou a zveřejněnými v souladu s ustanoveními platné vnitrostátní a unijní právní úpravy v oblasti veřejných zakázek.

3. Smlouvy uvedené v odstavci 2 stanoví rozpočtový systém definovaný podle kritérií založených na uplatňování standardních nákladů určených regionální radou a aktualizovaných každé tři roky.

[…]

5. Nemůže-li být záchranná sanitní přeprava a zdravotnická záchranná služba zajištěna subjekty zapsanými na regionálním seznamu uvedeném v článku 4, mohou [ULSS] tuto činnost za úplatu svěřit subjektům určeným prostřednictvím otevřených zadávacích řízení, a to v souladu s ustanoveními platné vnitrostátní a unijní právní úpravy v oblasti veřejných zakázek, které splňují požadavky umožňující zajistit odpovídající úroveň kvality a posílit sociální funkci služby.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18 V roce 2017 vyhlásila AULSS č. 6 zadávací řízení na veřejnou zakázku s cílem uzavřít podle kritéria hospodářsky nejvýhodnější nabídky zakázku na zdravotnickou dopravní službu a přepravu pacientů podstupujících hemodialýzu na dobu pěti let s případným prodloužením o další rok (dále jen „sporné zadávací řízení“). Roční hodnota této zakázky byla odhadnuta na 5 043 560 eur, což za období pěti let odpovídá částce 25 217 800 eur.

19 Croce Verde u Tribunale amministrativo regionale del Veneto (regionální správní soud pro Benátsko, Itálie) napadl rozhodnutí AULSS č. 6, kterým se rozhodla namísto partnerství subjektů působících ve veřejném sektoru zadat veřejnou zakázku. Pokud jsou totiž splněny podmínky pro uzavření takového partnerství, regionální zákon č. 26/2012 podle názoru Croce Verde vyžaduje, aby byla podle čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 a čl. 5 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách uzavřena smlouva se schváleným veřejným subjektem, aniž je nutné zvažovat zadání veřejné zakázky nebo dokonce veřejné zakázky podléhající zjednodušenému režimu, jak je stanoveno v článku 10 písm. h) této směrnice a v čl. 17 odst. 1 písm. h) uvedeného zákona.

20 V tomto ohledu Croce Verde tvrdí, že není pouhým dobrovolnickým sdružením podle soukromého práva, ale veřejnou institucí postrádající hospodářskou povahu, konkrétně veřejně prospěšnou a dobročinnou organizací (dále jen „IPAB“). Z tohoto titulu se již více než jedno století podílí na zdravotní péči o obyvatele území Padovy (Itálie) tím, že neziskově zajišťuje zejména přepravu zraněných a nemocných. Croce Verde byla ostatně smlouvou uzavřenou dne 22. prosince 2017 na základě regionálního zákona č. 26/2012 zadáno poskytování zdravotnické záchranné služby a služby neodkladné zdravotnické přepravy z AULSS č. 6. Kromě toho byla Croce Verde po ukončení zadávacího řízení vyhlášeného v roce 2010, které bylo dvakrát prodlouženo a jehož platnost uplynula dne 31. března 2018, zadána rovněž zakázka na zdravotnickou dopravní službu.

21 Tribunale amministrativo regionale del Veneto (regionální správní soud pro Benátsko) měl nicméně za to, že články 10 a 74 směrnice 2014/24, jakož i čl. 17 odst. 1 písm. h) zákona o veřejných zakázkách stanoví, že zakázka na sanitní přepravu v případě nikoliv neodkladné péče musí být zadána prostřednictvím zadávacího zařízení.

22 Vzhledem k tomu, že uvedený soud nicméně vyhověl žalobnímu důvodu vycházejícímu z neexistence oprávnění AULSS č. 6 vypsat sporné zadávací řízení, podala AULSS č. 6 odvolání proti rozsudku Tribunale amministrativo regionale del Veneto (regionální správní soud pro Benátsko) k předkládajícímu soudu, a sice Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie).

23 Předkládající soud, který zamítl hlavní odvolání, musí ještě rozhodnout o vzájemném odvolání, v jehož rámci Croce Verde opakuje argumentaci, kterou vznesl v prvním stupni.

24 Předkládající soud má za to, že je třeba rozlišovat mezi službou neodkladné sanitní přepravy a zdravotnickou dopravní službou. Článek 10 směrnice 2014/24 ve spojení s bodem 28 odůvodnění této směrnice, jakož i čl. 17 odst. 1 písm. h) zákona o veřejných zakázkách vylučují z pravidel pro zadávání veřejných zakázek službu neodkladné sanitní přepravy, která v případě neziskových organizací spočívá v sanitní přepravě a v poskytování první pomoci pacientovi v situaci vyžadující neodkladnou péči. Naproti tomu vzhledem k tomu, že zdravotnická dopravní služba není poskytována v případě neodkladné péče, vztahuje se na ni „zjednodušený režim“ zavedený články 74 až 77 směrnice 2014/24, jelikož – jak je tomu ve věci v původním řízení – je její hodnota přinejmenším rovna prahové hodnotě 750 000 eur stanovené směrnicí 2014/24.

25 Článek 5 regionálního zákona č. 26/2012 však stanoví, že jelikož „záchranná“ sanitní přeprava a „zdravotnická“ záchranná služba nejsou uskutečňovány přímo ULSS, musí být prováděny osobami zapsanými na regionálním seznamu uvedeném v článku 4 tohoto zákona, a že vztahy s těmito ULSS, jakož i prováděcí pravidla k uvedeným službám, se řídí dohodami *ad hoc*. Kromě toho zakázka na

záchrannou sanitní přepravu a zdravotnickou záchrannou službu může být podle názoru předkládajícího soudu zadána na základě veřejné zakázky pouze tehdy, pokud tato činnost nemůže být zajištěna osobami zapsanými na uvedeném regionálním seznamu.

26 Podle článku 2 regionálního zákona č. 26/2012 ostatně do působnosti režimu zadávání zakázek na službu „záchranné sanitní přepravy a zdravotnické záchranné služby“ spadá podle předkládajícího soudu činnost, kterou za použití dopravních prostředků záchranné služby vykonává mimo jiné zdravotnický personál, přičemž se jedná zejména o „služby přepravy upravené v rámci základní zdravotní péče (LEA) vykonávané za použití dopravních prostředků záchranné služby“, jakož i „služby přepravy, kdy pacientův stav vyžaduje výhradně použití dopravního prostředku záchranné služby a během přepravy vyžaduje poskytování péče zdravotnickým personálem nebo personálem za tímto účelem vyškoleným a rovněž zajištění soustavného poskytování péče“. Podle předkládajícího soudu tedy činnosti, na které se uvedený režim vztahuje, zejména posledně uvedená činnost, podle všeho nespadají pod zdravotnickou záchrannou službu, ale pod zdravotnickou dopravní službu.

27 Předkládající soud má proto za to, že služba dotčená ve věci v původním řízení může být kvalifikována jako „zdravotnická dopravní služba“ nebo „služba záchranné sanitní přepravy“, a nikoliv jako „služba neodkladné sanitní přepravy“. Na základě článku 5 regionálního zákona č. 26/2012 má tedy předkládající soud za to, že veřejný zadavatel může využít zadávacího řízení pouze v případě, že není možné provést přímé zadání zakázky prostřednictvím smlouvy.

28 Předkládající soud má nicméně pochybnosti o slučitelnosti článku 5 regionálního zákona č. 26/2012 s unijním právem, pokud se toto ustanovení použije i v případě jiných služeb, než jsou služby záchranné sanitní přepravy a zdravotnické záchranné služby. Tato pochybnost se ostatně týká rovněž případu, kdy přímé zadání zakázky představuje uskutečnění partnerství mezi veřejnými zadavateli.

29 Předkládající soud uvádí, že podle článku 15 zákona č. 241/1990 mohou veřejné subjekty vždy použít smluvní nástroj, aby mezi sebou uzavírali dohody, jejichž cílem je stanovit rámec pro spolupráci při výkonu o činnosti ve společném zájmu. Taková spolupráce mezi veřejnými subjekty však nemůže zpochybnit hlavní cíl unijních pravidel použitelných v oblasti veřejných zakázek, a sice volný pohyb služeb a otevření se nenarušené hospodářské soutěži ve všech členských státech.

30 Článek 5 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách potvrzuje výjimku z uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek, pokud jsou splněny podmínky, které stanoví. Tak je tomu přitom podle předkládajícího soudu i v projednávané věci. Společnými cíli AULSS č. 6 a Croce Verde totiž je zapojit subjekty zapsané na regionálním seznamu ve smyslu článku 4 regionálního zákona č. 26/2012 a podporovat dobrovolnictví. Croce Verde je kromě toho podle předkládajícího soudu na uvedeném regionálním seznamu zapsán jakožto IPAB. V poslední řadě Croce Verde vykonává podle názoru předkládajícího soudu na trhu služeb záchranné sanitní přepravy a zdravotnické záchranné služby minimální podíl své činnosti.

31 Předkládající soud nicméně uvádí, že se článek 15 zákona č. 241/1990 a čl. 5 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách omezují na to, že prezentují partnerství mezi subjekty ve veřejném sektoru jako alternativní možnost zadání veřejné zakázky, a že jim nemůže být uloženo jako prioritní způsob. Dohoda mezi orgány veřejné správy je tedy volba ponechaná veřejným zadavatelům a vyžaduje dosažení shody mezi smluvními stranami. Z toho vyplývá, že veřejný zadavatel může pouze vyjádřit svou vůli uzavřít takové partnerství, aniž však může přinutit jiného veřejného zadavatele, aby se pro tuto možnost rozhodl. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že v projednávané věci AULSS č. 6 neměla v úmyslu této možnosti využít, neboť se rozhodla vyhlásit sporné zadávací řízení.

32 Kromě toho má předkládající soud za to, že článek 5 regionálního zákona č. 26/2012 nemůže veřejnému zadavateli uložit povinnost odůvodnit svou volbu zadat zakázku na služby dotčené ve věci v původním řízení prostřednictvím zadávacího řízení. Takový požadavek odůvodnění by totiž byl

podle názoru předkládajícího soudu odůvodněný pouze v případě, že by zadavatel zamýšlel využít přímé zadání na základě dvoustranných jednání, protože takový postup neumožňuje získat ukazatele k porovnání nabídek za účelem určení hospodářsky nejvýhodnější nabídky.

33 Zadávací řízení naopak podle předkládajícího soudu zaručuje dodržování zásad unijního práva, kterými jsou zásady nestrannosti, zveřejňování, transparentnosti, účasti a rovného zacházení, porovnáním několika nabídek s ohledem na kritérium hospodářsky nejvýhodnější nabídky.

34 Vzhledem k tomu, že unijní právo nekvalifikuje jednotlivé obecné a souběžné zájmy, jako je podpora dobrovolnictví, nelze tak podle předkládajícího soudu odůvodnit použití přímého zadání zakázky prostřednictvím smlouvy. Tak je tomu podle předkládajícího soudu i v projednávané věci, neboť Croce Verde tvrdí, že je jedinou osobou schválenou v Benátském regionu, která má postavení veřejnoprávní instituce, což vylučuje jakoukoli hospodářskou soutěž a srovnání s potenciálními subjekty majícími zájem o poskytování služby dotčené ve věci v původním řízení. Naproti tomu stejně jako ostatní dobrovolnické organizace zapsané na regionálním seznamu uvedeném v článku 4 regionálního zákona č. 26/2012 má Croce Verde za to, že jakožto hospodářský subjekt plně požíval práva účastnit se sporného zadávacího řízení, a může tak podle svého názoru v této souvislosti argumentovat výhodností svojí nabídky.

35 Za těchto okolností se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání bod 28 odůvodnění, článek 10 a čl. 12 odst. 4 směrnice [2014/24] v případě, že jsou oba účastníci veřejnými subjekty, použitelnosti článku 5 ve spojení s články 1 [až] 4 regionálního zákona [č. 26/2012], na základě partnerství veřejného sektoru uvedeného v čl. 12 odst. 4 [této směrnice], čl. 5 odst. 6 [zákona o zadávání veřejných zakázek] a [článku] 15 zákona č. 241/1990?

2) Brání bod 28 odůvodnění, článek 10 a čl. 12 odst. 4 směrnice [2014/24] v případě, že jsou oba účastníci veřejnými subjekty, použitelnosti ustanovení regionálního zákona [č. 26/2012] na základě partnerství veřejného sektoru uvedeného v čl. 12 odst. 4 [této směrnice], čl. 5 odst. 6 [zákona o zadávání veřejných zakázek] a [článku] 15 zákona č. 241/1990 pouze v omezeném smyslu, tedy že veřejný zadavatel má povinnost odůvodnit rozhodnutí zadat zdravotnickou dopravní službu prostřednictvím zadávacího řízení namísto přímého zadání prostřednictvím smlouvy?“

K předběžným otázkám

36 Článek 99 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že pokud lze odpověď na položenou předběžnou otázku jasně vyvodit z judikatury nebo pokud o odpovědi na tuto otázku nelze rozumně pochybovat, může Soudní dvůr kdykoli na návrh soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta rozhodnout usnesením s odůvodněním.

37 Toto ustanovení je třeba uplatnit v projednávané věci.

K první otázce

38 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 10 písm. h) a čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 musí být vykládány v tom smyslu, že brání regionální právní úpravě, která podmiňuje zadání veřejné zakázky okolností, že partnerství mezi subjekty ve veřejném sektoru neumožňuje zajistit zdravotnickou dopravní službu.

39 Jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku ze dne 3. října 2019, Irgita (C-285/18, dále jen „rozsudek Irgita“, EU:C:2019:829, bod 41), cílem směrnice 2014/24 je, jak uvádí její bod 1 jejího odůvodnění, koordinovat vnitrostátní postupy při zadávání veřejných zakázek převyšujících určitou hodnotu.

40 Z bodu 43 rozsudku Irgita vyplývá, že čl. 12 odst. 1 této směrnice týkající se interních operací, rovněž označovaných jako „in-house transakce“, který se omezuje na upřesnění podmínek, jež musí veřejný zadavatel dodržet, pokud chce uzavřít „in-house“ transakci, pouze opravňuje členské státy k tomu, aby takovou operaci z působnosti směrnice 2014/24 vyloučily.

41 Toto ustanovení tedy nemůže zbavit členské státy svobody upřednostnit jeden způsob poskytování služeb, provádění stavebních prací nebo dodávek zboží na úkor jiných. Tato svoboda totiž zahrnuje volbu, která se uskutečňuje ve stadiu předcházejícím stadiu zadání zakázky, a tudíž nemůže spadat do působnosti směrnice 2014/24 (rozsudek Irgita, bod 44).

42 Svoboda členských států, pokud jde o volbu způsobu poskytování služeb, jakým veřejní zadavatelé obstarávají vlastní potřeby, vyplývá rovněž z bodu 5 odůvodnění směrnice 2014/24, který stanoví, že „žádné ustanovení této směrnice nezavazuje členské státy zadat subdodávky na poskytování služeb, jež si přejí poskytovat samy nebo organizovat jiným způsobem než prostřednictvím veřejných zakázek ve smyslu této směrnice, nebo poskytování těchto služeb externalizovat“, čímž promítl do právní normy judikaturu Soudního dvora předcházející uvedené směrnici (rozsudek Irgita, bod 45).

43 Stejně jako směrnice 2014/24 členským státům neukládá povinnost využít zadávacího řízení, nemůže je nutit k použití „in-house“ transakce, pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 12 odst. 1 (rozsudek Irgita, bod 46).

44 Jak Soudní dvůr uvedl v bodě 47 rozsudku Irgita, svobodu, která je takto ponechána členským státům, ostatně zdůrazňuje čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. 2014, L 94, s. 1), podle něhož:

„Tato směrnice respektuje zásadu nezávislé správy ze strany celostátních, regionálních a místních orgánů v souladu s vnitrostátním právem a právem Unie. Tyto orgány mohou nezávisle rozhodovat o způsobu řízení, který považují za nejvhodnější pro provedení stavebních prací a poskytnutí služeb, aby byla zajištěna především vysoká úroveň kvality, bezpečnosti a dostupnosti, rovné zacházení a podpora všeobecného přístupu k veřejným službám a práv uživatelů v této oblasti.

Uvedené orgány mohou rozhodnout, zda budou úkoly veřejného zájmu plnit z vlastních zdrojů či ve spolupráci s jinými orgány, nebo zda je svěří hospodářským subjektům.“

45 Svoboda, kterou mají členské státy, pokud jde o volbu způsobu řízení, který považují za nejvhodnější pro provedení stavebních prací nebo poskytování služeb, však nemůže být neomezená. Při jejím uplatňování musí být naopak respektována základní pravidla Smlouvy o FEU, zejména volný pohyb zboží, svoboda usazování a volný pohyb služeb, jakož i zásady, které z nich vyplývají, jako je rovné zacházení, zákaz diskriminace, vzájemné uznávání, proporcionalita a transparentnost (rozsudek Irgita, bod 48).

46 Soudní dvůr v důsledku toho v bodě 50 rozsudku Irgita uvedl, že čl. 12 odst. 1 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátnímu pravidlu, kterým členský stát podmiňuje uzavření „in-house“ transakcí, zejména podmínce, že zadání veřejné zakázky neumožňuje zaručit kvalitu poskytovaných služeb, jejich dostupnost nebo soustavnost, pokud volba konkrétního způsobu poskytování služeb provedená ve stadiu, které předchází stadiu zadání veřejné zakázky, respektuje zásady rovného zacházení, zákazu diskriminace, vzájemného uznávání, proporcionality a transparentnosti.

47 Z výše uvedených úvah na prvním místě vyplývá, že svoboda členských států, pokud jde o volbu způsobu poskytování služeb, jakým veřejní zadavatelé obstarávají vlastní potřeby, *mutatis mutandis* umožňuje vázat zadání veřejné zakázky na nemožnost uzavřít partnerství mezi veřejnými zadavateli v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24.

48 Podle tohoto ustanovení může být partnerství mezi veřejnými zadavateli uzavřeno pouze tehdy, pokud daná smlouva zakládá nebo provádí spolupráci mezi zúčastněnými veřejnými zadavateli s cílem zajistit, aby veřejné služby, které mají poskytovat, byly poskytovány za účelem dosahování jejich společných cílů, pokud se uskutečnění této spolupráce řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem a pokud zúčastnění veřejní zadavatelé vykonávají na otevřeném trhu méně než 20 % činností, kterých se spolupráce týká.

49 V tomto ohledu je třeba uvést, podobně jako to činí Komise ve svém písemném vyjádření, že i když Croce Verde je IPAB, není jisté, že je „veřejnoprávním subjektem“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 4 směrnice 2014/24.

50 Předkládajícímu soudu rovněž přísluší, aby se ujistil, že čl. 5 odst. 2 a 3 regionálního zákona č. 26/2012 může skutečně prokázat existenci spolupráce veřejných zadavatelů, jelikož podle tohoto ustanovení se vztahy mezi ULSS a osobami zapsanými na regionálním seznamu ve smyslu článku 4 tohoto zákona, které se účastní záchranné a pohotovostní činnosti, řídí zvláštními smlouvami uzavřenými na základě vzorové smlouvy schválené regionální radou.

51 Na druhém místě svoboda členských států, pokud jde o volbu způsobu poskytování služeb, jakým veřejní zadavatelé obstarávají vlastní potřeby, je v rámci služeb civilní obrany, civilní ochrany a prevence rizik opravňuje upřednostnit zadání zakázky, na kterou se vztahuje zjednodušený režim definovaný v článcích 74 až 77 směrnice 2014/24, s výhradou dodržení podmínek stanovených v čl. 10 písm. h) této směrnice, neziskovým organizacím nebo sdružením.

52 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 10 písm. h) uvedené směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že výjimka z uplatnění pravidel o zadávání veřejných zakázek, kterou toto ustanovení stanoví, zahrnuje péči o akutní pacienty ve vozidle zdravotnické záchranné služby poskytovanou zdravotnickým záchranářem/sanitářem, na kterou se vztahuje kód CPV 75252000-7 (záchranné služby), jakož i kvalifikovanou sanitní přepravu, na kterou se vztahuje kód CPV 85143000-3 (sanitní služby), pokud je v případě kvalifikované sanitní přepravy tato služba skutečně poskytována personálem řádně vyškoleným v oblasti první pomoci a zaměřuje se na pacienta, u kterého existuje nebezpečí zhoršení jeho zdravotního stavu během přepravy (rozsudek ze dne 21. března 2019, Falck Rettungsienste a Falck, C 465/17, EU:C:2019:234, bod 51). Použití této výjimky totiž předpokládá, že sanitní službu poskytují neziskové organizace nebo sdružení ve smyslu tohoto ustanovení a že se jedná o poskytnutí neodkladné péče (usnesení ze dne 20. června 2019, Italy Emergenza a Associazione voltaria di Pubblica Assistenza „Croce Verde“, C-424/18, EU:C:2019:528, bod 28).

53 V poslední řadě v obou případech uvedených v bodech 47 a 51 tohoto usnesení přísluší členským státům, aby při využívání své volnosti, pokud jde o volbu způsobu poskytování služeb, jakým veřejní zadavatelé obstarávají vlastní potřeby, zajistily dodržování zásad rovného zacházení, zákazu diskriminace, vzájemného uznávání, proporcionality a transparentnosti (rozsudek Irgita, bod 48).

54 Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 10 písm. h) a čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání regionální právní úpravě, která váže zadání veřejné zakázky na okolnost, že partnerství mezi subjekty ve veřejném sektoru neumožňuje zajistit zdravotnickou dopravní službu, pokud volba vyjádřená ve prospěch konkrétního způsobu poskytování služeb a provedená v dřívější fázi před zadáním veřejné zakázky dodržuje zásady rovného zacházení, zákazu diskriminace, vzájemného uznávání, proporcionality a transparentnosti.

K druhé otázce

55 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 10 písm. h) a čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 musí být vykládány v tom smyslu, že brání regionální právní úpravě, která veřejnému zadavateli ukládá povinnost odůvodnit svou volbu zadat zakázku na zdravotnickou dopravní službu prostřednictvím zadávacího řízení, namísto toho, aby ji zadal přímo prostřednictvím smlouvy uzavřené s jiným veřejným zadavatelem.

56 Jak vyplývá z odpovědi poskytnuté na první otázku, čl. 10 písm. h) ani čl. 12 odst. 4 této směrnice nebrání regionální právní úpravě, která zadání veřejné zakázky pojímá pouze jako podpůrný a výjimečný postup.

57 Unijní právo, konkrétně čl. 10 písm. h) a čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24, tudíž nemůže bránit regionální právní úpravě, která veřejnému zadavateli ukládá, aby prokázal, že podmínky použití těchto ustanovení nejsou splněny.

58 Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 10 písm. h) a čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání regionální právní úpravě, která veřejnému zadavateli ukládá povinnost odůvodnit svou volbu zadat zakázku na zdravotnickou dopravní službu prostřednictvím zadávacího řízení, namísto toho, aby ji zadal přímo prostřednictvím smlouvy uzavřené s jiným veřejným zadavatelem.

K nákladům řízení

59 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (devátý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 10 písm. h) a čl. 12 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání regionální právní úpravě, která váže zadání veřejné zakázky na okolnost, že partnerství mezi subjekty ve veřejném sektoru neumožňuje zajistit zdravotnickou dopravní službu, pokud volba vyjádřená ve prospěch konkrétního způsobu poskytování služeb a provedená v dřívější fázi před zadáním veřejné zakázky dodržuje zásady rovného zacházení, zákazu diskriminace, vzájemného uznávání, proporcionality a transparentnosti.**

2) **Článek 10 písm. h) a čl. 12 odst. 4 směrnice 2014/24 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání regionální právní úpravě, která veřejnému zadavateli ukládá povinnost odůvodnit svou volbu zadat zakázku na zdravotnickou dopravní službu prostřednictvím zadávacího řízení, namísto toho, aby ji zadal přímo prostřednictvím smlouvy uzavřené s jiným veřejným zadavatelem.**

Podpisy.