Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

22 октомври 2015 година*

„Преюдициално запитване — Поръчки за услуги — Директива 2004/18/ЕО — Член 23, параграф 2 — Управление на обществени здравни услуги — Доставка на здравни услуги към обществени болници в рамките на частни предприятия — Изискване, предвиждащо предоставянето на услугите на територията на конкретна община“

По дело C-552/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Административен съд № 6 на Билбао, Испания) с акт от 30 септември 2013 г., постъпил в Съда на 25 октомври 2013 г., в рамките на производство по дело

Grupo Hospitalario Quirón SA

срещу

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на състава, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (докладчик) и D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 април 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Grupo Hospitalario Quirón SA, от J. L. Cabrera Ayala и I. Millán Fernández, abogados,

— за Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, от L. Pérez Ovejero, в качеството на представител,

— за Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, от L. Galdos Tobalina и A. Arenaza Artabe, abogados,

* Език на производството: испански.

— за испанското правителство, от L. Banciella Rodríguez-Miñón, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от A. Tokár и E. Sanfrutos Cano, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 юни 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на правото на Съюза в областта на обществените поръчки, и по-специално на член 23, параграф 2 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Grupo Hospitalario Quirón SA (наричано по-нататък „Grupo Hospitalario Quirón“), от една страна, и Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (департамент на здравеопазването на правителството на баските) и Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, от друга страна, по повод законосъобразността на условие, включено в две обявления за възлагане на обществена поръчка, публикувани от последното образувание.

Правна уредба

3 Съображение 2 от Директива 2004/18 гласи:

„Възлагането на поръчки, които са сключени в държавите членки за сметка на държавата, регионалните или местните органи и други публичноправни организации, се извършва при съблюдаване на принципите на Договора, и по-специално на принципите на свободно движение на стоки, свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги, както и на принципите, произтичащи от тях, като принципа на равнопоставеност, принципа на недискриминация, принципа на взаимно признаване, принципа на пропорционалност и принципа на прозрачност. […]“.

4 Член 1 от посочената директива, озаглавен „Определения“, предвижда:

„[…]

2.

а) „обществени поръчки“ са писмени договори с определен паричен интерес, сключени между един или повече икономически оператори и един или повече възлагащи органи, с [предмет] изпълнение на строителство, доставяне на стоки или предоставяне на услуги по смисъла на настоящата директива.

[…]

г) „обществени поръчки за услуги“ са обществени поръчки, различни от обществените поръчки за строителство или обществените поръчки за доставки, с обект предоставянето на услуги, посочени в приложение II.

[…]

4. „Концесия за услуги“ е договор от същия вид като обществена поръчка за услуги с изключение на факта, че насрещната престация за предоставянето на услугите се състои или единствено в правото да се експлоатира услугата или в това право заедно с плащане.

[…]“.

5 Член 2 от същата директива, озаглавен „Принципи на възлагане на поръчките“, гласи:

„Възлагащите органи третират икономическите оператори равнопоставено, недискриминационно и действат по прозрачен начин“.

6 Съгласно член 7 от Директива 2004/18, озаглавен „Прагови стойности на обществените поръчки“, актуализиран с Регламент (ЕО) № 1177/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 г. (ОВ L 314, стр. 64), приложим ratione temporis по главното производство, Директивата се прилага за обществени поръчки за услуги, възложени от възлагащи органи, различни от централната администрация, чиято прогнозна стойност без данък добавена стойност (ДДС) е равна или по-висока от 193 000 EUR.

7 Член 21 от Директива 2004/18, озаглавен „Поръчки за услуги, включени в приложение II Б“, има следната редакция:

„Възлагането на поръчки с обект услуги, включени в приложение II Б, се подчинява единствено на член 23 и член 35, параграф 4“.

8 Съгласно приложение II Б към тази директива здравните услуги са включени в графа 25 от това приложение, озаглавена „Социални и санитарни услуги“.

9 Член 23 от посочената директива, озаглавен „Технически спецификации“, предвижда в параграф 2:

„Техническите спецификации предоставят равен достъп на оферентите и не създават неоснователни пречки пред отварянето на обществените поръчки за конкуренция“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

10 От представената пред Съда преписка е видно, че в Страната на баските (Испания) доставката на публични здравни услуги се извършва на териториален принцип и се разпределя по здравни райони. Съгласно този принцип пациентите, които се поемат от публична здравна услуга, се обслужват в обществена болница, наречена „референтна болница“, намираща се в съответния здравен район.

11 С цел разтоварване на обществените болници и намаляване на времето за чакане на пациентите от района на тези болнични заведения, нуждаещи се от медицински грижи, които не могат да бъдат осигурени в разумен срок от обществените здравни служби, компетентните органи установяват механизъм за сътрудничество със здравните заведения и частните болници, съгласно който определени публични услуги за спомагателни медицински грижи се възлагат на външни изпълнители и се осигуряват от тези частни болнични заведения на договорна основа след възлагане на обществена поръчка за услуги. Така тези частни болнични заведения предоставят на публичната здравна услуга инфраструктурата и техническите и човешки ресурси, а именно медицински сестри и асистенти с цел да се подпомогне изпълнението на задачите на

системата на публичната здравна услуга. Въпреки това хирургичните операции и другите медицински грижи се осъществяват от хирурзи, принадлежащи към публичната здравна услуга, които за целта пътуват до посочените частни болнични заведения.

12 Именно в този контекст на 15 декември 2010 г. териториалната дирекция на департамента по здравеопазване на правителството на Страната на баските одобрява заданието, стойността и спецификацията на обществената поръчка за управление на публична услуга за „леки хирургични интервенции от областта на общата, коремната, гинекологичната, урологичната, травматологичната и ортопедичната хирургия“ за пациенти от района на обществените болници на Басурто, намиращ се в община Билбао, и Галдакао, намиращ се в едноименната община. Поръчката била възложена чрез открита процедура, а обявлението за възлагане е публикувано в *Boletín Oficial del País Vasco* (Официален вестник на Страната на баските) от 31 януари 2011 г. Максималната прогнозна стойност на поръчката, включително евентуалните пренасяния, възлиза на 5 841 041,84 EUR (наричана по-нататък „Поръчка № 21/2011“).

13 На 10 май 2011 г. същият публичен оран одобрява заданието, стойността и спецификацията на обществената поръчка за управление на публична услуга за „хирургични интервенции в областта на офталмологията“ за пациентите от района на обществената болница на Галдакао. Поръчката била възложена чрез открита процедура, а обявлението за възлагане е публикувано в *Boletín Oficial del País Vasco* от 14 юни 2011 г. Максималната прогнозна стойност на поръчката, включително евентуалните пренасяния, възлиза на 6 273 219,53 EUR (наричана по-нататък „Поръчка № 50/2011)“.

14 Както при Поръчка № 21/2011, така и при Поръчка № 50/2011 изпълнителят — доставчик на услугите, следвало да получава заплащане директно от здравния департамент на правителството на баските в качеството му на възлагащ орган.

15 В техническите спецификации по двете поръчки в точката относно минималните изисквания, озаглавена „Местоположение“, се уточнява:

„Предвид необходимостта тези услуги да бъдат извършвани на разумно разстояние от [местоживеенето на] пациентите и техните близки, предвид достъпността на обществения транспорт и времето за придвижване, а също и предвид необходимостта да се намалят до минимум пътуванията на болничните служители […], предлаганите здравни заведения трябва да се намират на територията на община Билбао“.

16 Вследствие на това съгласно техническите спецификации по посочените поръчки местоизпълнението на съответните услуги е изключително в община Билбао.

17 Grupo Hospitalario Quirón, собственик на многопрофилна болница, която се намира в община Ерандио, обжалва двете обявления за обществени поръчки № 21/2011 и № 50/2011 първоначално по административен, а впоследствие и по съдебен ред. Групата посочва, че изискването за изпълнение на услугите, посочени в тези обявления, в община Билбао е в разрез с принципа на равнопоставеност, със свободата на достъп до обществените поръчки и свободната конкуренция.

18 Запитващата юрисдикция отбелязва, че болницата на Grupo Hospitalario Quirón отговаря на всички изисквания, установени в техническите спецификации, с изключение на изискването за местоположение, тъй като се намира не в община Билбао, а в община Ерандио, която е съседна на първата община. Въпреки това общините Билбао и Ерандио, заедно с още няколко общини, образуват т.нар. „голяма община Билбао“, или „градската територия на Билбао“. Всъщност не е имало предходни процедури за възлагане на обществени поръчки относно същите поръчки, обявени от здравния департамент на правителството на баските, включващи задължението за доставка на съответните здравни услуги в определена местност.

19 Запитващата юрисдикция уточнява, че формално няма изискване кандидатът да разполага или да е собственик на здравни структури, разположени в община Билбао, а се изисква само да е в състояние да извърши доставката на здравните услуги по поръчки № 21/2011 и № 50/2011 в структурите, намиращи се в тази община, независимо от правното основание за ползването им. Въпреки това било безспорно, че като се оставят настрана разходите, свързани с ползването на тези структури, единствените кандидати, които могат да участват в процедурата, са здравните оператори, установени в Билбао и никъде другаде, тъй като всички останали оператори не биха могли да разполагат с подходящи структури и персонал в сроковете между датата на публикуване на процедурата за възлагане на обществени поръчка и датата за подаване на оферти.

20 Според запитващата юрисдикция включеното в техническите спецификации на посочените поръчки условие относно местоположението представлява ограничаване на конкуренцията и нарушение на принципа за свободен достъп на оферентите до процедури за обществени поръчки, които не могат да бъдат обосновани с неотложна нужда. Действително съседните общини на Билбао и Ерандио от 1924 г. до 1982 г. били част от същата община, а понастоящем заедно с други общини образували градската зона на Билбао. Освен това болницата на Grupo Hospitalario Quirón била лесно достъпна от община Билбао с градския транспорт.

21 В допълнение здравните услуги, предмет на Поръчка № 21/2011, не били предназначени само за пациентите от района на обществената болница на Басурто, намиращ се в община Билбао, но и за пациентите от района на обществената болница на Галдакао, разположена в община Галдакао, отделна от община Билбао. Що се отнася до услугите, предмет на Поръчка № 50/2011, те били предназначени единствено за пациентите от района на обществената болница на Галдакао. Вследствие на това съществувала голяма вероятност пациентите, за които са предназначени услугите, предмет на двете поръчки, да живеят преимуществено в община, различна от Билбао, поради което доводът, изведен от местоживеенето на пациентите, не бил основателен.

22 Ето защо запитващата юрисдикция достига до извода, че разглежданото в главното производство условие не може да се приеме за съвместимо с член 23, параграф 2 от Директива 2004/18.

23 С оглед на тези съображения Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместимо ли е с правото на Съюза в процедури за възлагане на обществени поръчки за управление на публични услуги за здравни грижи да се изисква услугите, предмет на поръчката, да се извършват единствено в определена община, която може да не е общината по постоянния адрес на пациентите?“.

По преюдициалния въпрос

24 На първо място, следва да се посочи, че видно от предоставената на Съда преписка, двете поръчки № 21/2011 и № 50/2011 представляват обществена поръчка за услуги по смисъла на член 1, параграф 2, букви а) и г) от Директива 2004/18, чиято стойност надвишава прага, предвиден в член 7 от нея, а не концесия на услуги по смисъла на член 1, параграф 4 от същата директива, тъй като възнаграждението на изпълнителя изцяло се осигурява от възлагащия орган, който носи и икономическия риск.

25 Следва да се отбележи също така, че както следва от точки 7 и 8 от настоящото решение, посочените поръчки относно здравните услуги се уреждат единствено от разпоредбите на член 23 и член 35, параграф 4 от Директива 2004/18.

26 На второ място, е важно да се подчертае, от една страна, че член 23, параграф 2 от Директива 2004/18 — разпоредбата, която урежда посочените поръчки и е израз на принципа на равнопоставеност — предвижда, че техническите спецификации трябва да позволяват равен достъп на оферентите.

27 От друга страна, както следва от точка 15 от настоящото решение, заданията на разглежданите в главното производство две поръчки се отнасят до необходимостта да се гарантира близост и достъпност на частното болнично заведение, което ще бъде избрано, в интерес на пациентите, техните близки и медицинския персонал, който трябва да пътува до това заведение — критерии, които са присъщи на характера на търсените услуги.

28 Изискването това заведение задължително да е разположено в определена община, която да бъде единствено място на доставка на въпросните медицински услуги, предвидени в заданието и техническите спецификации на поръчки № 21/2011 и № 50/2011, предвид разглежданото в главното производство географско положение представлява ограничение в териториалното изпълнение, като същото не може да допринесе за постигането на посочената в предходната точка от настоящото решение цел, а именно да се гарантира близост и достъпност на помощното частно болнично заведение в интерес на пациентите, техните близки и медицинския персонал, който трябва да пътува до това заведение, като същевременно се гарантира равен и недискриминационен достъп до тези поръчки на всички оференти.

29 Що се отнася до разглежданото по главното производство географско положение, изискване за географско местоположение като формулираното в заданието и техническите спецификации на поръчки № 21/2011 и № 50/2011 води до автоматично изключване на оферентите, които не могат да предоставят посочените услуги в заведение, намиращо се в определена община, независимо от това, че евентуално отговарят на другите условия, определени в заданието и техническата спецификация на посочените поръчки.

30 Запитващата юрисдикция отбелязва, че такъв е случаят с жалбоподателя по главното производство, чието болнично заведение отговаря на всички необходими условия, включително за близост и достъпност, с изключение на изискването за местоположение на територията на община Билбао, тъй като това болнично заведение е разположено в съседна на нея община.

31 В това отношение е важно да се подчертае, че както отбелязва запитващата юрисдикция, много пациенти, които би трябвало да се ползват от услугите, които ще бъдат предоставяни в частното болнично заведение на изпълнителя, живеят извън общината, на територията на която трябва да бъде разположено това заведение съгласно разглежданата клауза за местоположение.

32 Вследствие на това посоченото изискване не гарантира равен и недискриминационен достъп на всички оференти по разглежданите в главното производство две поръчки, който да осигури близост и достъпност на помощното здравно заведение, доколкото дава достъп до двете поръчки само на оферентите, които са в състояние да предоставят въпросните услуги в болнично заведение, намиращо се в общината, определена в съответното обявление за възлагане на обществена поръчка. Ето защо то противоречи на член 23, параграф 2 от Директива 2004/18.

33 С оглед на гореизложените съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 23, параграф 2 от Директива 2004/18 не допуска изискване като разглежданото в главното производство, формулирано като техническа спецификация в обявления за възлагане на обществена поръчка относно доставката на здравни услуги, съгласно което медицинските услуги, предмет на обществена поръчка, трябва да се предоставят единствено от частни болнични заведения, намиращи се в определена община, която може да не е общината по постоянния адрес на пациентите, за които са предназначени тези услуги, тъй като това

изискване води до автоматично изключване на оферентите, които не могат да предоставят посочените услуги в такова заведение, намиращо се в посочената община, но отговарят на всички други условия, предвидени в тези обявления.

По съдебните разноски

34 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Член 23, параграф 2 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки не допуска изискване като разглежданото в главното производство, формулирано като техническа спецификация в обявления за възлагане на обществена поръчка относно доставката на здравни услуги, съгласно което медицинските услуги, предмет на обществена поръчка, трябва да се предоставят единствено от частни болнични заведения, намиращи се в определена община, която може да не е общината по постоянния адрес на пациентите, за които са предназначени тези услуги, тъй като това изискване води до автоматично изключване на оферентите, които не могат да предоставят посочените услуги в такова заведение, намиращо се в посочената община, но отговарят на всички други условия, предвидени в тези обявления.

Подписи