Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

22. října 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Veřejné zakázky na služby — Směrnice 2004/18/ES — Článek 23 odstavec 2 — Poskytování veřejných služeb zdravotní péče — Zdravotnické služby spadající pod veřejné nemocnice poskytované v soukromých zařízeních — Požadavek poskytování služeb na území konkrétní obce“

Ve věci C-552/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (správní soud prvního stupně v Bilbau, Španělsko) ze dne 30. září 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 25. října 2013, v řízení

Grupo Hospitalario Quirón SA

proti

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda čtvrtého senátu, vykonávající funkci předsedy pátého senátu, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (zpravodaj) a C. Vajda, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. dubna 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Grupo Hospitalario Quirón SA J. Cabrera Ayalou a I. Millán Fernándezem, abogados,

— za Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco L. Pérez Ovejero, jako zmocněnkyní,

— za Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad L. Galdos Tobalinou a A. Arenaza Artabem, abogados,

— za španělskou vládu L. Banciella Rodríguez-Miñónem, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: španělština.

— za Evropskou komisi A. Tokárem a E. Sanfrutos Cano, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. června 2015,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu ustanovení unijního práva v oblasti veřejných zakázek a zejména čl. 23 odst. 2 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. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Grupo Hospitalario Quirón SA (dále jen „Grupo Hospitalario Quirón“) na straně jedné a Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (baskickým ministerstvem zdravotnictví) a Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad na straně druhé ve věci přípustnosti podmínky uvedené ve dvou oznámeních o veřejných zakázkách zveřejněných tímto posledně uvedeným subjektem.

Právní rámec

3 Bod 2 odůvodnění směrnice 2004/18 uvádí:

„Zadávání zakázek sjednaných v členských státech jménem státu, regionálních nebo místních orgánů a jiných veřejnoprávních subjektů musí dodržovat zásady Smlouvy, zejména [zásadu] volného pohybu zboží, [zásadu] svobody usazování a [zásadu] svobodného poskytování služeb a [zásady] z nich odvozen[é], jako je zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace, zásada vzájemného uznávání, zásada proporcionality a zásada transparentnosti [...]“.

4 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„[...]

2.

a) ‚Veřejné zakázky‘ jsou úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb ve smyslu této směrnice.

[...]

d) ‚Veřejné zakázky na služby‘ jsou veřejné zakázky jiné než veřejné zakázky na stavební práce nebo na dodávky, jejichž předmětem je poskytování služeb uvedených v příloze II.

[...]

4. ‚Koncese na služby‘ je smlouva stejného druhu jako veřejná zakázka na služby s tou výjimkou, že protiplnění za poskytnutí služeb spočívá buď výhradně v právu využívat služby, nebo v tomto právu společně s platbou.

[...]“

5 Článek 2 téže směrnice, nadepsaný „Zásady zadávání zakázek“, stanoví:

„Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásad rovnosti a zákazu diskriminace a postupují transparentním způsobem.“

6 Podle článku 7 směrnice 2004/18, nadepsaného „Částky prahových hodnot pro veřejné zakázky“, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1177/2009 ze dne 30. listopadu 2009 (Úř. věst. L 314, s. 64), použitelného *ratione temporis* na dotčené původní řízení, se tato směrnice vztahuje na veřejné zakázky na služby, zadané jinými veřejnými zadavateli, než jsou ústřední orgány státní správy, a jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) se rovná nebo je vyšší než 193 000 eur.

7 Článek 21 směrnice 2004/18, nadepsaný „Zakázky na služby uvedené v příloze II B“, zní takto:

„Zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II B, se řídí výhradně článkem 23 a čl. 35 odst. 4.“

8 Podle přílohy II B této směrnice spadají zdravotnické služby do položky 25 této přílohy, nadepsané „Zdravotnické a sociální služby“.

9 Článek 23 uvedené směrnice, nadepsaný „Technické specifikace“, stanoví ve svém odstavci 2:

„Technické specifikace musí uchazečům vytvořit podmínky pro rovný přístup a nesmějí vést k vytváření neodůvodněných překážek pro otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

10 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že v Baskicku (Španělsko) je poskytování veřejných služeb zdravotní péče zajišťováno v rámci systému územní organizace na základě rozdělení do zdravotních okrsků. Podle tohoto systému jsou pacientům spadajícím pod veřejné zdravotnictví poskytovány služby veřejnou nemocnicí označovanou „spádová nemocnice“, která se nachází v příslušném zdravotním okrsku.

11 S cílem ulevit veřejným nemocničním zařízením a zkrátit čekací lhůty pacientů, kteří spadali pod tato zařízení a potřebovali lékařskou péči, jež nemohla být v rámci veřejných služeb zdravotní péče zajištěna v rozumné lhůtě, zavedly příslušné orgány mechanismus spolupráce těchto zdravotnických zařízení se soukromými nemocnicemi, v jehož rámci jsou určité veřejné služby lékařské péče přeneseny na externí subjekty a zajišťovány těmito soukromými zařízeními na smluvní bázi a na základě zadání zakázky na služby. Tato soukromá zařízení tak zpřístupňují veřejné zdravotní službě svou infrastrukturu, své technické prostředky a personál, tj. zejména zdravotní sestry a asistenty, s cílem přispět k plnění úkolů systému veřejné zdravotní služby. Chirurgické zákroky a další lékařská péče jsou nicméně zajišťovány chirurgy spadajícími pod veřejnou zdravotní službu, kteří za tímto účelem docházejí do uvedených soukromých zařízení.

12 V tomto rámci schválila územní ředitelka pro Biskajsko baskického ministerstva zdravotnictví dne 15. prosince 2010 zadávací dokumentaci, finanční zajištění a vyhlášení veřejné zakázky na poskytování veřejných služeb týkajících se „zákroků v oblasti drobné a všeobecné chirurgie, gastroenterologie, gynekologie, urologie, traumatologie a ortopedie“ pro pacienty spadající pod veřejnou nemocnici v městské části Basurto v Bilbau a pod veřejnou nemocnici v Galdakau, nacházející se v obci Galdakao. Zakázka byla zadána na základě otevřeného výběrového řízení a oznámení o výzvě k podávání přihlášek bylo zveřejněno v *Boletín Oficial del País Vasco* (baskický Úřední věstník) dne 31. ledna 2011. Nejvyšší odhadovaná hodnota zakázky včetně případných přenesených zůstatků činila 5 841 041,84 eura (dále jen „zakázka č. 21/2011“).

13 Dne 10. května 2011 tentýž veřejný orgán schválil zadávací dokumentaci, finanční zajištění a vyhlášení veřejné zakázky na poskytování veřejných služeb týkajících se „chirurgických zákroků v očním lékařství“ pro pacienty spadající pod veřejnou nemocnici v Galdakau. Zakázka byla zadána na základě otevřeného výběrového řízení a oznámení o výzvě k podávání přihlášek bylo zveřejněno v *Boletín Oficial del País Vasco* dne 14. června 2011. Nejvyšší odhadovaná hodnota zakázky včetně případných přenesených zůstatků činila 6 273 219,53 eura (dále jen „zakázka č. 50/2011“).

14 Jak v případě zakázky č. 21/2011, tak i v případě zakázky č. 50/2011 byl úspěšný uchazeč-poskytovatel služeb odměňován přímo baskickým ministerstvem zdravotnictví jakožto veřejným zadavatelem.

15 Technická zadávací dokumentace týkající se těchto dvou zakázek upřesňuje v bodě týkajícím se minimálních požadavků, nadepsaném „Umístění“:

„S ohledem na potřebu poskytovat služby v dostatečné blízkosti bydliště pacientů a jejich blízkých, na nabídku veřejné dopravy a dobu strávenou přemisťováním, jakož i na potřebu minimalizovat přemísťování zdravotnického personálu z […] nemocnic se nabízená zdravotnická střediska musí nacházet na území města Bilbao.“

16 V důsledku toho je podle zadávací dokumentace uvedených zakázek místem poskytování služeb v rámci těchto zakázek výlučně město Bilbao.

17 Společnost Grupo Hospitalario Quirón, vlastník všeobecné soukromé nemocnice v obci Erandio, napadla obě veřejná nabídková řízení týkající se zakázek č. 21/2011 a 50/2011, a to nejprve správní cestou a následně cestou soudní. Uplatňovala argument, že požadavek poskytování služeb, jež jsou předmětem těchto zadávacích řízení ve městě Bilbao, je v rozporu se zásadou rovného zacházení, zásadou volného přístupu k zadávacím řízením a se zásadou volné hospodářské soutěže.

18 Předkládající soud uvádí, že nemocnice společnosti Grupo Hospitalario Quirón splňuje všechny technické požadavky stanovené v zadávací dokumentaci uvedených zakázek s výjimkou požadavku týkajícího se umístění, neboť toto zařízení není umístěno ve městě Bilbao, ale v obci Erandio, sousedící s Bilbaem. Bilbao a Erandio nicméně tvoří společně s několika dalšími obcemi tzv. „Gran Bilbao“ resp. „městskou aglomeraci Bilbao“. Dále tomuto zadávacímu řízení nikdy nepředcházela zadávací řízení týkající se stejných zakázek zadávaných baskickým ministerstvem zdravotnictví, která by zahrnovala povinnost poskytovat dotčené zdravotnické služby v určitém místě.

19 Předkládající soud upřesňuje, že od uchazečů není formálně vyžadováno, aby měli k dispozici nebo vlastnili nemocniční zařízení umístěná ve městě Bilbao, ale že se pouze požaduje, aby mohli poskytovat zdravotnické služby, které jsou předmětem zakázek č. 21/2011 a 50/2011, v zařízeních umístěných v tomto městě nezávisle na právním vztahu, jímž se řídí využívání tohoto zařízení. Nehledě na náklady spojené s využíváním takových zařízení je nicméně *de facto* jisté, že jedinými uchazeči, kteří se mohli zúčastnit zadávacích řízení, byly zdravotnické subjekty se sídlem v Bilbau, neboť všechny ostatní subjekty v době od zveřejnění zadávacích řízení těchto zakázek do uplynutí lhůty pro předkládání nabídek nedisponovaly adekvátními zařízeními a personálem.

20 Podle předkládajícího soudu přestavuje podmínka týkající se umístění, uvedená v zadávací dokumentaci uvedených zakázek, omezení hospodářské soutěže a porušení zásady volného přístupu uchazečů k zadávacím řízením, které nelze odůvodnit žádnou naléhavou potřebou. Sousedící obce Erandio a Bilbao byly od roku 1924 do roku 1982 součástí stejné obce a v současné době tvoří společně s jinými obcemi městskou aglomeraci Bilbao. Kromě toho je nemocnice společnosti Grupo Hospitalario Quirón snadno dostupná z města Bilbao prostředky veřejné hromadné dopravy.

21 Zdravotnické služby, které jsou předmětem zakázky č. 21/2011, nejsou kromě toho určeny pouze pacientům spadajícím pod veřejnou nemocnici v Basurtu, umístěné ve městě Bilbao, ale i pacientům spadajícím pod veřejnou nemocnici v Galdakau, umístěné v obci Galdakao, tedy mimo Bilbao. Pokud

jde o služby, které jsou předmětem zakázky č. 50/2011, jsou určeny výlučně pacientům spadajícím pod veřejnou nemocnici v Galdakau. V důsledku toho je velmi pravděpodobné, že pacienti, kterým jsou určeny služby, které jsou předmětem těchto dvou zakázek, mají převážně bydliště v jiné obci než Bilbao, takže argument vycházející z místa bydliště pacientů je neopodstatněný.

22 Předkládající soud tudíž dospěl k závěru, že podmínku dotčenou ve věci v původním řízení nelze považovat za slučitelnou s čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18.

23 Z těchto důvodů se Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (správní soud prvního stupně v Bilbau) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je požadavek uvedený v zakázkách týkajících se poskytování veřejných služeb zdravotní péče, podle něhož musí být služba zdravotní péče, která je předmětem oznámení o veřejné zakázce, poskytována pouze v konkrétní obci, která nemusí být nutně místem bydliště pacientů, slučitelný s právem Evropské unie?“

K předběžné otázce

24 Zaprvé je nutno podotknout, že ze spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, vyplývá, že obě zakázky č. 21/2011 a 50/2011 představují veřejné zakázky na služby ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) a d) směrnice 2004/18, jejichž částky překračují prahovou hodnotu stanovenou v článku 7 této směrnice, a nikoli koncese na služby ve smyslu čl. 1 odst. 4 téže směrnice, neboť odměna pro úspěšného uchazeče je v plné výši zajišťována veřejným zadavatelem, který rovněž nese hospodářské riziko.

25 Jak vyplývá z bodů 7 a 8 tohoto rozsudku, řídí se tyto zakázky na zdravotnické služby pouze ustanoveními článku 23 a čl. 35 odst. 4 směrnice 2004/18.

26 Zadruhé je nutno zdůraznit, že čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18, což je ustanovení, kterým se řídí uvedené zakázky a jež je výrazem zásady rovného zacházení, uvádí, že technické specifikace musejí vytvořit podmínky pro rovný přístup uchazečů.

27 Jak kromě toho vyplývá z bodu 15 tohoto rozsudku, technická zadávací dokumentace obou zakázek dotčených ve věci v původním řízení se týká nezbytnosti zajistit blízkost a dostupnost soukromého vypomáhajícího nemocničního zařízení, které bylo vybráno, v zájmu pacientů, jejich blízkých osob a lékařského personálu, který se má přemisťovat do tohoto zařízení, což jsou kritéria vlastní povaze sporných služeb.

28 Požadavek, podle kterého se takové zařízení musí nutně nacházet v daném městě, určeném jako výlučné místo poskytování dotčených lékařských služeb, stanovený ve zvláštních správních ustanoveních a v technických specifikacích zakázek č. 21/2011 a 50/2011, však představuje s ohledem na zeměpisnou situaci ve věci v původním řízení územní omezení výkonu, které neumožňuje dosáhnout cíle uvedeného v předchozím bodě tohoto rozsudku, tedy cíle zajistit blízkost a dostupnost soukromého doplňkového nemocničního zařízení v zájmu pacientů, jejich blízkých osob a zdravotnického personálu, který se má přemisťovat do tohoto zařízení, za současného zajištění rovnoprávného a nediskriminačního přístupu všech uchazečů k těmto zakázkám.

29 S ohledem na zeměpisnou situaci ve věci v původním řízení má takový požadavek zeměpisného umístění, jako je požadavek uvedený ve zvláštních správních ustanoveních a v technických specifikacích zakázek č. 21/2011 a 50/2011, za následek automatické vyloučení uchazečů, kteří nemohou poskytovat dotčené služby v zařízení umístěném v daném městě, třebaže případně splňují jiné podmínky stanovené v zadávací dokumentaci a v technických specifikacích uvedených zakázek.

30 Předkládající soud podotýká, že tak je tomu v případě žalobkyně v původním řízení, jejíž zařízení splňuje veškeré požadované podmínky včetně podmínek blízkosti a dostupnosti, s výjimkou požadavku umístění na území města Bilbaa, neboť toto zařízení je umístěno v sousední obci.

31 V tomto ohledu je nutno rovněž zdůraznit, jak uvádí předkládající soud, že mnozí pacienti, kteří musejí využívat služeb poskytovaných v rámci soukromého nemocničního zařízení úspěšného uchazeče, měli své bydliště mimo obec, na jejímž území musí být umístěno toto zařízení podle předmětného ustanovení o umístění.

32 V důsledku toho tento požadavek nezajišťuje rovný a nediskriminační přístup všech uchazečů, kteří by mohli zajistit blízkost a dostupnost soukromého nemocničního zařízení, k oběma zakázkám dotčeným ve věci v původním řízení, neboť činí tyto zakázky dostupnými pouze uchazečům, kteří mohou poskytovat dotčené služby v zařízení umístěném v obci určené v příslušných oznámeních o zakázce. Tento požadavek je tudíž v rozporu s čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18.

33 Vzhledem k předchozím úvahám je třeba odpovědět na položenou otázku tak, že čl. 23 odst. 2 směrnice 2004/18 brání takovému požadavku, jako je požadavek dotčený ve věci v původním řízení, formulovaný jako technická specifikace v oznámeních o veřejných zakázkách na poskytování zdravotnických služeb, podle něhož musí být služby zdravotní péče, které jsou předmětem zadávacích řízení, poskytovány soukromými nemocničními zařízeními umístěnými pouze v konkrétní obci, která nemusí být nutně místem bydliště pacientů, jichž se týkají tyto služby, takže tento požadavek má automaticky za následek vyloučení uchazečů, kteří nemohou poskytovat tyto služby v takovém zařízení umístěném v této obci, ačkoli splňují všechny ostatní podmínky těchto zadávacích řízení.

K nákladům řízení

34 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 (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 23 odst. 2 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 brání takovému požadavku, jako je požadavek dotčený ve věci v původním řízení, formulovaný jako technická specifikace v oznámeních o veřejných zakázkách na poskytování zdravotnických služeb, podle něhož musí být služby zdravotní péče, které jsou předmětem zadávacích řízení, poskytovány soukromými nemocničními zařízeními umístěnými pouze v konkrétní obci, která nemusí být nutně místem bydliště pacientů, jichž se týkají tyto služby, takže tento požadavek má automaticky za následek vyloučení uchazečů, kteří nemohou poskytovat tyto služby v takovém zařízení umístěném v této obci, ačkoli splňují všechny ostatní podmínky těchto zadávacích řízení.

Podpisy.