Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

22. listopada 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ugovori o javnoj nabavi usluga – Direktiva 2004/18/EZ – Članak 2. i članak 23. stavak 2. – Upravljanje javnim zdravstvenim uslugama – Pružanje u privatnim ustanovama zdravstvenih usluga koje su u nadležnosti javnih bolnica – Zahtjev da se usluge pružaju isključivo na području određene općine“

U predmetu C-552/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo br. 6 de Bilbao (Upravni sud br. 6 u Bilbau, Španjolska), odlukom od 30. rujna 2013., koju je Sud zaprimio 25. listopada 2013., u postupku

Grupo Hospitalario Quirón SA

protiv

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (izvjestitelj) i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. travnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Grupo Hospitalario Quirón SA, J. L. Cabrera Ayala i I. Millán Fernández, *abogados*,

— za Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, L. Pérez Ovejero, u svojstvu agenta,

— za Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, L. Galdos Tobalina i A. Arenaza Artabe, *abogados*,

— za španjolsku vladu, L. Banciella Rodríguez-Miñón, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: španjolski

— za Europsku komisiju, A. Tokár i E. Sanfrutos Cano, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. lipnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje prava Unije u području javne nabave i, među ostalim, članka 23. stavka 2. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Grupo Hospitalario Quirón SA (u daljnjem tekstu: Grupo Hospitalario Quirón), s jedne strane, te Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (odjel za zdravlje baskijske vlade) i Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, s druge strane, u svezi s regularnosti uvjeta umetnutog u dva poziva na javno nadmetanje koja je objavio potonji subjekt.

Pravni okvir

3 Uvodna izjava 2. Direktive 2004/18 navodi:

„Sklapanje ugovora sklopljenih u državi članici u ime države, regionalnih ili lokalnih vlasti i drugih tijela kojima upravljaju tijela javnog prava, podliježe poštovanju načela Ugovora, a posebno načela slobode kretanja robe, načela slobode poslovnog nastava i načela slobode pružanja usluga i načelima koja iz toga proizlaze kao što je načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti, te načelo transparentnosti. [...]“.

4 Članak 1. te direktive, naslovljen „Definicije“, određuje:

„[...]

2.

(a) ‚Ugovori o javnoj nabavi’ su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja i čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga u smislu ove Direktive.

[...]

(d) ‚Ugovori o javnim uslugama’ su ugovori o javnoj nabavi koji nisu ugovori o javnim radovima ni ugovori o javnoj nabavi robe i čiji je predmet pružanje usluga navedenih u Prilogu II.

[...]

4. ‚Koncesija za usluge’ je ugovor istoga tipa kao i ugovor o javnim uslugama, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za pružanje usluga sastoji ili samo od prava na iskorištavanje usluga, ili od tog prava zajedno s plaćanjem.

[...]“.

5 Članak 2. te direktive, naslovljen „Načela sklapanja ugovora“, predviđa:

„Javni naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i nediskriminirajuće i djeluju na transparentan način.“

6 U skladu s člankom 7. Direktive 2004/18, naslovljenim „Pragovi za ugovore o javnoj nabavi“, kako je prilagođen Uredbom Komisije (EZ) br. 1177/2009 od 30. studenoga 2009. (SL L 314, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9. str. 283.), primjenjivom *ratione temporis* na glavni postupak, ta se direktiva primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi usluga koje su sklopili javni naručitelji koji nisu tijela središnje državne uprave i koji imaju vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost (PDV) za koju je procijenjeno da je jednaka ili veća od 193.000 eura.

7 Članak 21. Direktive 2004/18, naslovljen „Ugovori o uslugama navedenima u Prilogu II. B“, stoga glasi:

„Ugovori čiji su predmet usluge navedene u Prilogu II. B podložni su samo članku 23. i članku 35. stavku 4.“

8 U skladu s Prilogom II. B te direktive, zdravstvene usluge obuhvaćene su kategorijom 25. tog priloga, naslovljenom „Zdravstvene i socijalne usluge“.

9 U članku 23. stavku 2. navedene direktive, pod naslovom „Tehničke specifikacije“, navodi se:

„Tehničke specifikacije moraju omogućiti jednaki pristup za ponuditelje i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka otvaranju javne nabave nadmetanju.“

Glavni postupak i prethodno pitanje

10 Iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da se pružanje javnih zdravstvenih usluga u Baskiji (Španjolska) osigurava na temelju sustava teritorijalne organizacije i podjele u područja zdravstvene zaštite. U skladu s tim sustavom, pacijentima obuhvaćenima javnom zdravstvenom uslugom uslugu pruža javna bolnica, naslovljena „referentna bolnica“, smještena u odgovarajućem području zdravstvene zaštite.

11 Kako bi se rasteretile javne bolničke ustanove i skratilo razdoblje čekanja za pacijente koji spadaju u područje tih ustanova, a kojima je potrebna medicinska skrb koju javne zdravstvene službe ne mogu pružiti u razumnom roku, nadležna tijela uspostavila su mehanizam suradnje s javnim zdravstvenim ustanovama i privatnim bolnicama prema kojem su pojedine popratne javne usluge medicinske skrbi eksternalizirane i osiguravaju ih privatne ustanove na temelju ugovora i nakon provedbe postupka javne nabave. Dakle, te privatne ustanove stavljaju na raspolaganje za javno korištenje svoju infrastrukturu, tehnička sredstva i osoblje, odnosno, među ostalim, medicinske sestre i asistente, kako bi pridonijele ispunjavanju zadataka sustava službe javnog zdravstva. Međutim, kirurške zahvate i drugu medicinsku skrb pružaju kirurzi iz službe javnog zdravstva koji u tu svrhu dolaze u navedene privatne ustanove.

12 U tom je kontekstu područna direktorica za Vizcayu odjela za zdravlje baskijske vlade 15. prosinca 2010. odobrila specifikacije, troškove i dokumentaciju ugovora o upravljanju javnim uslugama koje se odnose na „manje kirurške zahvate, opće i probavne, ginekološke, urološke i traumatološke intervencije te ortopedske kirurške zahvate“ za pacijente koji spadaju u područje javnih bolnica u Basurtu, koja se nalazi u općini Bilbao, i Galdakau, koja se nalazi u općini Galdakao. Ugovor se dodjeljuje na temelju otvorenog postupka, a obavijest o pozivu na podnošenje prijava objavljena je u *Boletín Oficial del País Vasco* (Službeni list Baskije) od 31. siječnja 2011. Maksimalna procijenjena vrijednost ugovora o javnoj nabavi, uključujući eventualne odgode, bila je 5.841.041,84 eura (u daljnjem tekstu: ugovor br. 21/2011).

13 Isto je tijelo javne vlasti 10. svibnja 2011. odobrilo specifikacije, troškove i dokumentaciju ugovora o upravljanju javnim uslugama koje se odnose na „oftalmološke kirurške zahvate“ za pacijente koji spadaju u područje javne bolnice u Galdakau. Ugovor je dodijeljen na temelju otvorenog postupka, a obavijest o pozivu na podnošenje prijava objavljena je u *Boletín Oficial del País Vasco* od 14. lipnja 2011. Maksimalna procijenjena vrijednost ugovora, uključujući eventualne odgode, bila je 5.841.041,84 eura (u daljnjem tekstu: ugovor br. 50/2011).

14 U slučaju ugovora br. 21/2011 kao i ugovora br. 50/2011 uspješni ponuditelj-pružatelj usluga naplatit će se izravno od odjela za zdravlje baskijske vlade kao javnog naručitelja.

15 Tehničke specifikacije za ta dva ugovora u točki koja se odnosi na minimalne zahtjeve, naslovljenoj „Mjesto“, određuju:

„S obzirom na potrebu pružanja usluga dovoljno blizu pacijentima i njihovim bližnjima, dostupnost javnog prijevoza i vrijeme vožnje te na potrebu smanjenja nužnih vožnji medicinskog osoblja [...], ponuđeni zdravstveni centri trebaju se nalaziti u općini Bilbao.“

16 Slijedom toga, u skladu sa specifikacijama navedenih ugovora o javnoj nabavi, mjesto pružanja usluga obuhvaćenih tim ugovorima isključivo je općina Bilbao.

17 Grupo Hospitalario Quirón, vlasnik privatne opće bolnice smještene u općini Erandio, osporio je dva poziva na nadmetanje u svezi s ugovorima br. 21/2011 i 50/2011, najprije upravnim, a zatim sudskim putem. Naveo je da se potreba pružanja usluga iz tih poziva na nadmetanje isključivo u općini Bilbao protivi načelima jednakog postupanja, slobodnog pristupa javnim natječajima i slobode tržišnog natjecanja.

18 Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da bolnica Grupa Hospitalario Quirón odgovara svim tehničkim zahtjevima navedenima u specifikacijama predmetnih ugovora o javnoj nabavi osim onoga glede lokacije, s obzirom na to da se ta ustanova ne nalazi u općini Bilbao, nego u susjednoj općini Erandio. Međutim, općine Bilbao i Erandio, zajedno s drugim općinama, tvore tako zvani „veliki Bilbao“, odnosno „gradsko područje Bilbaa“. Osim toga, nijedan poziv na nadmetanje prije ovih koji se odnose na iste ugovore o javnoj nabavi koji je izdao odjel za zdravlje baskijske vlade nije sadržavao obvezu pružanja odnosnih zdravstvenih usluga na točno određenom mjestu.

19 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se od podnositelja formalno ne zahtijeva da raspolažu bolničkim objektima smještenima u općini Bilbao ili da ih imaju u vlasništvu, nego samo da mogu pružiti zdravstvene usluge koje su predmet ugovora br. 21/2011 i 50/2011 u objektima smještenima u toj općini, bez obzira na to na kojem ih pravnom temelju uživaju. Međutim, *de facto* je izvjesno da će, bez obzira na troškove uživanju tih objekata, jedini kandidati za sudjelovanje u pozivu na nadmetanje biti zdravstveni subjekti sa sjedištem u Bilbau jer svi ostali operatori neće biti u mogućnosti raspolagati odgovarajućim objektima i osobljem u vremenu od datuma objave poziva na nadmetanje za tu javnu nabavu do datuma predviđenih za podnošenje ponuda.

20 Prema shvaćanju suda koji je uputio zahtjev, uvjet koji se odnosi na lokaciju unesenu u specifikacije navedenih ugovora o javnoj nabavi predstavlja ograničenje tržišnog natjecanja i povredu načela slobodnog pristupa ponuditelja pozivima na nadmetanje koje se ne može opravdati prijekom potrebom. Naime, susjedne općine Erandio i Bilbao od 1924. do 1982. pripadale su istoj općini i sve do danas, zajedno s drugim općinama, čine gradsko područje Bilbaa. Usto, bolnica Grupo Hospitalario Quirón lako je dostupna iz općine Bilbao sredstvima javnog prijevoza.

21 Nadalje, zdravstvene usluge koje su predmet ugovora o javnoj nabavi br. 21/2011 nisu namijenjene samo pacijentima koji spadaju u područje javne bolnice u Basurtu, smještene u općini Bilbao, nego i onima koji spadaju u područje bolnice u Galdakau, smještene u općini Galdakao, odvojene od općine Bilbao. Usluge koje su predmet ugovora br. 50/2011 namijenjene su samo pacijentima koji spadaju u

područje javne bolnice u Galdakau. Stoga je vrlo vjerojatno da pacijenti kojima su namijenjene usluge koje su predmet tih dvaju ugovora o javnoj nabavi uglavnom stanuju u drugoj općini, a ne općini Bilbao, tako da argument koji se temelji na mjestu stanovanja pacijenata nije osnovan.

22 Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev došao je do zaključka da se uvjet o kojemu je riječ u glavnom postupku ne može smatrati sukladnim članku 23. stavku 2. Direktive 2004/18.

23 S obzirom na ta razmatranja, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (upravni sud br. 6 u Bilbau) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li sukladan s pravom Europske unije zahtjev iz ugovorâ o upravljanju javnim zdravstvenim uslugama prema kojem se liječničke usluge koje su predmet takvih ugovora moraju pružati isključivo na području određene općine, koja ne mora biti općina prebivališta pacijenata?“

O prethodnom pitanju

24 Kao prvo, valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, dva ugovora br. 21/2011 i 50/2011 predstavljaju javnu nabavu usluga, u smislu članka 1. stavka 2. točaka (a) i (d) Direktive 2004/18, čiji iznosi premašuju prag predviđen u njezinu članku 7., a ne koncesije za usluge, u smislu članka 1. stavka 4. te direktive, jer se uspješni ponuditelj u potpunosti naplaćuje od javnog naručitelja, koji snosi gospodarski rizik.

25 Također valja navesti da, kao što to proizlazi iz točaka 7. i 8. ove presude, ti ugovori o javnoj nabavi, koji se odnose na zdravstvene usluge, podliježu odredbama članka 23. i članka 35. stavka 4. Direktive 2004/18.

26 Kao drugo, treba naglasiti, s jedne strane, da članak 23. stavak 2. Direktive 2004/18, odredba kojoj podliježu navedeni ugovori o javnoj nabavi i koja izražava načelo jednakog postupanja, određuje da tehničke specifikacije moraju omogućiti jednak pristup za sve ponuditelje.

27 S druge strane, kao što to proizlazi iz točke 15. ove presude, tehničke specifikacije dvaju ugovora o javnoj nabavi o kojima je riječ u glavnom postupku pozivaju se na potrebu osiguravanja blizine i dostupnosti popratne privatne bolničke ustanove koja će se odabrati u interesu pacijenata, njihovih bližnjih i medicinskog osoblja, koji će morati putovati u te ustanove, a to su kriteriji koji su svojstveni traženim uslugama.

28 Zahtjev prema kojem takva ustanova mora biti smještena u općini određenoj kao isključivo mjesto pružanja predmetnih zdravstvenih usluga, predviđen u posebnim administrativnim odredbama i tehničkim specifikacijama ugovora br. 21/2011 i 50/2011, s obzirom na zemljopisni položaj o kojem je riječ u glavnom postupku, predstavlja teritorijalno ograničenje kojim se ne može ostvariti cilj iz prethodne točke ove presude, odnosno osigurati blizinu i dostupnost popratne privatne bolničke ustanove u interesu pacijenata, njihovih bližnjih i medicinskog osoblja, koji će morati putovati u te ustanove, uz osiguranje jednakog i nediskriminirajućeg pristupa toj javnoj nabavi za sve ponuditelje.

29 U okolnostima predmetnog zemljopisnog položaja, zahtjev zemljopisne lokacije, poput onog navedenog u posebnim administrativnim odredbama i tehničkim specifikacijama ugovora br. 21/2011 i 50/2011, ima za učinak automatsko isključivanje ponuditelja koji ne mogu pružiti predmetne usluge u ustanovi smještenoj u određenoj općini, neovisno o činjenici da eventualno ispunjavaju ostale uvjete iz dokumentacije i tehničkih specifikacija predmetnih ugovora o javnoj nabavi.

30 Sud koji je uputio zahtjev primjećuje da je takav slučaj tužitelja u glavnom postupku, čija ustanova ispunjava sve uvjete, uključujući i one blizine i dostupnosti, osim lokacije na području općine Bilbao jer se objekt nalazi u susjednoj općini.

31 S tim u svezi valja također napomenuti da, kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, mnogi pacijenti koji bi se trebali koristiti uslugama koje bi se pružale u ponuditeljevoj privatnoj bolničkoj ustanovi imaju prebivalište izvan općine na čijem se području ta institucija treba nalaziti u skladu s odnosnom odredbom o lokaciji.

32 Slijedom toga, taj zahtjev ne osigurava jednak i nediskriminirajući pristup dvama ugovorima o javnoj nabavi o kojima je riječ u glavnom postupku za sve ponuditelje koji bi mogli osigurati blizinu i dostupnost popratne privatne bolničke ustanove jer tu javnu nabavu čini dostupnom samo onim ponuditeljima koji mogu pružiti predmetne usluge u ustanovi koja se nalazi u općini određenoj u odgovarajućim pozivima na nadmetanje. On je stoga protivan članku 23. stavku 2. Direktive 2004/18.

33 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da se članak 23. stavak 2. Direktive 2004/18 protivi zahtjevu poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, formuliranom kao tehnička specifikacija u pozivu na javno nadmetanje u svezi s pružanjem zdravstvenih usluga, prema kojem liječničke usluge koje su predmet poziva na nadmetanje moraju pružati privatne bolničke ustanove smještene isključivo na području određene općine, koja ne može biti općina prebivališta pacijenata na koje se odnosi to pružanje usluga, s obzirom na to da taj zahtjev sadržava automatsko isključivanje ponuditelja koji ne mogu pružiti usluge u takvoj ustanovi smještenoj u toj općini, ali ispunjavaju sve ostale uvjete iz tih poziva na nadmetanje.

Troškovi

34 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 23. stavak 2. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama protivi se zahtjevu poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, formuliranom kao tehnička specifikacija u pozivu na javno nadmetanje u svezi s pružanjem zdravstvenih usluga, prema kojem liječničke usluge koje su predmet poziva na nadmetanje moraju pružati privatne bolničke ustanove smještene isključivo na području određene općine, koja ne može biti općina prebivališta pacijenata na koje se odnosi to pružanje usluga, s obzirom na to da taj zahtjev sadržava automatsko isključivanje ponuditelja koji ne mogu pružiti usluge u takvoj ustanovi smještenoj u toj općini, ali ispunjavaju sve ostale uvjete iz tih poziva na nadmetanje.

Potpisi