TEISINGUMO TEISMO (penktoji kolegija) SPRENDIMAS

2015 m. spalio 22 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Viešieji paslaugų pirkimai — Direktyva 2004/18/EB — 23 straipsnio 2 dalis — Viešųjų sveikatos priežiūros paslaugų teikimas — Viešųjų ligoninių kompetencijai priklausančių sveikatos priežiūros paslaugų teikimas privačiose įstaigose — Reikalavimas, pagal kurį paslaugos turi būti teikiamos konkrečioje savivaldybėje“

Byloje C-552/13

dėl *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 6 de Bilbao* (Ispanija) (Bilbao pirmosios instancijos administracinių bylų teismas Nr. 6) 2013 m. rugsėjo 30 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2013 m. spalio 25 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Grupo Hospitalario Quirón SA

prieš

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad

TEISINGUMO TEISMAS (penktoji kolegija),

kurį sudaro ketvirtosios kolegijos pirmininkas T. von Danwitz, einantis penktosios kolegijos pirmininko pareigas, teisėjai D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (pranešėjas) ir C. Vajda,

generalinis advokatas M. Szpunar,

posėdžio sekretorė M. Ferreira, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2015 m. balandžio 20 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Grupo Hospitalario Quirón SA*, atstovaujamos *abogados* J. Cabrera Ayala ir I. Millán Fernández,

— *Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco*, atstovaujamos L. Pérez Ovejero,

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

— Ispanijos vyriausybės, atstovaujamos L. Banciella Rodríguez-Miñón,

* Proceso kalba: ispanų.

— Europos Komisijos, atstovaujamos A. Tokár ir E. Sanfrutos Cano,

susipažinęs su 2015 m. birželio 11 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl Sąjungos teisės viešųjų pirkimų srityje, visų pirma dėl 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 134, p. 114; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 132) 23 straipsnio 2 dalies, aiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Grupo Hospitalario Quirón SA* (toliau – *Grupo Hospitalario Quirón*) ginčą su *Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco* (Baskų krašto vyriausybės Sveikatos apsaugos departamentas) ir *Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad* dėl sąlygos, įtrauktos į pastarojo paskelbtus du viešojo pirkimo konkursus, teisėtumo.

Teisinis pagrindas

3 Direktyvos 2004/18 2 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„Sutartys, sudarytos valstybėse narėse valstybės, regioninės ar vietos valdžios institucijų arba kitų viešosios teisės reguliuojamų subjektų vardu, turi atitikti Sutartyje numatytus principus, ypač laisvo prekių judėjimo, įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo, bei iš jų kylančius principus, pavyzdžiui, lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principus. <…>“

4 Šios direktyvos 1 straipsnyje „Sąvokų apibrėžimai“ nustatyta:

„<…>

2.

a) „Viešosios sutartys“ – tai dėl piniginės naudos vieno arba kelių ūkio subjektų ir vienos ar kelių perkančiųjų organizacijų raštu sudarytos sutartys, kurių dalykas yra darbų atlikimas, prekių tiekimas arba paslaugų teikimas, kaip apibrėžta šioje direktyvoje.

<…>

d) „Viešojo paslaugų pirkimo sutartys“ – tai viešosios sutartys, kurių dalykas yra II priede išvardytų paslaugų teikimas, išskyrus darbų ir prekių pirkimo sutartis.

<…>

4. „Viešoji paslaugų koncesija“ – tai tos pačios rūšies sutartis, kaip ir paslaugų pirkimo sutartis, išskyrus tai, kad atlygis už suteiktas paslaugas yra teisė naudotis paslauga arba tokia teisė kartu su mokėjimu.

<…>“

5 Šios direktyvos 2 straipsnyje „Sutarčių sudarymo principai“ numatyta:

„Perkančiosios organizacijos ūkio subjektams taiko vienodas sąlygas, jų nediskriminuoja ir veikia skaidriai.“

6 Pagal 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 1177/2009 (OL L 314, p. 64) iš dalies pakeistą Direktyvos 2004/18 7 straipsnį „Viešojo pirkimo sutarčių vertės ribos“, *ratione temporis* taikomą pagrindinėje byloje nagrinėjamai procedūrai, ši direktyva taikoma viešojo paslaugų pirkimo sutartims, kurias kaip perkančiosios organizacijos sudarė ne centrinės valdžios, o kitos institucijos ir kurių vertė, apskaičiuota be pridėtinės vertės mokesčio (PVM), yra lygi 193 000 eurų arba juos viršija.

7 Direktyvos 2004/18 21 straipsnis „II B priede išvardytos paslaugų pirkimo sutartys“ suformuluotas taip:

„Sutartys II B priede išvardytoms paslaugoms sudaromos išimtinai 23 straipsnyje ir 35 straipsnio 4 dalyje nustatyta tvarka.“

8 Pagal šios direktyvos II B priedą sveikatos paslaugos priklauso prie šio priedo 25 kategorijos „Sveikatos bei socialinės paslaugos“.

9 Šios direktyvos 23 straipsnio „Techninės specifikacijos“ 2 dalyje numatyta:

„Techninės specifikacijos turi sudaryti vienodas sąlygas visiems dalyviams, jos neturi sukurti nepateisinamų kliūčių viešųjų pirkimų atvėrimui konkurencijai.“

Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

10 Iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, kad Baskų krašte (Ispanija) viešųjų sveikatos priežiūros paslaugų teikimas užtikrinamas atsižvelgiant į teritorinio planavimo sistemą ir sveikatos priežiūros vietovių suskirstymą. Pagal šią sistemą pacientus, kurie naudojasi viešosios sveikatos priežiūros įstaigų teikiamomis paslaugomis, aptarnauja viešoji ligoninė, vadinamoji referencinė ligoninė, įsteigta atitinkamoje sveikatos priežiūros vietovėje.

11 Siekdamos sumažinti viešųjų ligoninių darbo krūvį ir sutrumpinti tokių ligoninių pacientų laukimo laiką dėl viešųjų sveikatos priežiūros centrų nesugebėjimo suteikti reikalingą sveikatos priežiūrą per protingą laiką, kompetentingos valdžios institucijos įtvirtino bendradarbiavimo su sveikatos priežiūros įstaigomis ir privačiomis ligoninėmis mechanizmą, kuriuo remiantis privačioms įstaigoms patikima užtikrinti tam tikras papildomas viešąsias sveikatos priežiūros paslaugas pasirašant viešojo paslaugų pirkimo sutartį. Siekiant prisidėti prie viešųjų sveikatos priežiūros paslaugų sistemos uždavinių įgyvendinimo viešiesiems sveikatos priežiūros centrams leidžiama naudotis privačių įstaigų infrastruktūra ir jų turimais techniniais ir žmogiškaisiais ištekliais, t. y. visų pirma slaugytojais ir padėjėjais. Vis dėlto chirurgines procedūras ir kitas sveikatos priežiūros paslaugas užtikrina į minėtas privačias įstaigas iš viešojo sveikatos priežiūros centro atvykstantys chirurgai.

12 Todėl 2010 m. gruodžio 15 d. už Biskajos teritoriją atsakinga Baskų krašto vyriausybės Sveikatos apsaugos departamento direktorė patvirtino pirkimo sąlygas, išlaidų sąmatą ir sutarties dėl viešųjų paslaugų, susijusių su „dienos, bendrąja ir virškinamojo trakto chirurgijos, ginekologijos, urologijos, traumatologijos ir ortopedinės chirurgijos procedūromis“, atliekamomis Bilbao savivaldybėje esančios Basurto viešosios ligoninės ir Galdakao savivaldybėje esančios Galdakao viešosios ligoninės pacientams, teikimo sudarymo tvarką. Pirkimas turėjo būti vykdomas laikantis atviro konkurso procedūros, o 2011 m. sausio 31 d. *Boletín Oficial del País Vasco* (*Baskų krašto oficialusis leidinys*) paskelbtas kvietimas teikti paraiškas. Didžiausia numatoma pirkimo vertė, įskaitant galimus asignavimus, yra 5 841 041,84 EUR (toliau – Pirkimas Nr. 21/2011).

13 2011 m. gegužės 10 d. ta pati valdžios institucija patvirtino pirkimo sąlygas, išlaidų sąmatą ir sutarties dėl viešųjų paslaugų, susijusių su „oftalmologijos chirurginėmis procedūromis“, teikiamomis pacientams, kurie naudojasi viešosios Galdakao ligoninės paslaugomis, sudarymo tvarką. Pirkimas turėjo būti vykdomas laikantis atviro konkurso procedūros, o 2011 m. birželio 14 d. *Boletín Oficial del País Vasco* buvo paskelbtas kvietimas teikti paraiškas. Didžiausia numatoma pirkimo vertė, įskaitant galimus asignavimus, yra 6 273 219,53 EUR (toliau – Pirkimas Nr. 50/2011).

14 Pagal Pirkimą Nr. 21/2011 ir Pirkimą Nr. 50/2011 konkursą laimėjęs paslaugų teikėjas gauna atlygį už paslaugas tiesiogiai iš perkančiosios organizacijos, t. y. *Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco*.

15 Abiejų pirkimų techninėse specifikacijose prie minimalių reikalavimų priskiriamas punktas „Vieta“, kuriame numatyta:

„Atsižvelgiant į būtinybę teikti šias paslaugas protingu atstumu nuo pacientų ir jų artimųjų [gyvenamosios vietos], viešojo transporto prieinamumą ir kelionės trukmę, taip pat į būtinybę kuo labiau sumažinti ligoninių darbuotojų <...> važinėjimą į darbą, siūlomi sveikatos priežiūros centrai turi būti Bilbao savivaldybės teritorijoje.“

16 Todėl pagal minėtų pirkimų specifikacijas paslaugų teikimo vieta galės būti vien tik Bilbao savivaldybėje.

17 *Grupo Hospitalario Quirón* – privačios bendrosios praktikos ligoninės, esančios Erandio savivaldybėje, savininkė apskundė abi viešojo pirkimo konkurso procedūras dėl pirkimų Nr. 21/2011 ir 50/2011, pirmiausia administracine, o po to teismine tvarka. Ji tvirtina, kad šiuose viešojo pirkimo konkursuose nustatytas reikalavimas paslaugas teikti Bilbao savivaldybėje prieštarauja vienodo požiūrio, teisės nevaržomai dalyvauti konkursuose ir laisvos konkurencijos principams.

18 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad *Grupo Hospitalario Quirón* ligoninė atitinka visas minėtų pirkimų sąlygose nurodytas technines specifikacijas, išskyrus tą, kuri siejama su vieta, nes ši įstaiga yra įsikūrusi ne Bilbao, o kaimyninėje Erandio savivaldybėje. Tačiau Bilbao ir Erandio savivaldybės kartu su kitomis sudaro vadinamąjį Didįjį Bilbao (*Gran Bilbao*) arba Bilbao metropoliją. Be to, *Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco* anksčiau nėra rengęs jokio panašaus konkurso, kuriame būtų reikalaujama atitinkamas viešąsias sveikatos paslaugas teikti konkrečioje vietovėje.

19 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas patikslina, jog formaliai nereikalaujama, kad konkurso dalyviai disponuotų Bilbao esančios ligoninės patalpomis ar kad pastarosios jiems priklausytų nuosavybės teise, o tik reikalaujama, kad jie turėtų galimybę teikti sveikatos priežiūros paslaugas, kurios sudaro pirkimų Nr. 21/2011 ir 50/2011 dalyką, minėtoje savivaldybėje esančiose patalpose, nesvarbu, kokiu teisiniu pagrindu jie šiomis patalpomis naudojasi. Vis dėlto, neatsižvelgiant į naudojimosi tokiomis patalpomis sąnaudas, *de facto* neabejotina, kad vieninteliai konkurse galintys dalyvauti kandidatai yra Bilbao įsisteigę sveikatos priežiūros paslaugų teikėjai, nes laikotarpiu nuo šių viešųjų pirkimų konkurso paskelbimo iki termino pateikti pasiūlymus pabaigos visi kiti tokių paslaugų teikėjai nesugebės gauti reikiamų patalpų ir darbuotojų.

20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, į minėtų pirkimų sąlygas įtrauktas reikalavimas dėl vietos apriboja konkurenciją ir pažeidžia dalyvių teisę nevaržomai dalyvauti konkursuose, o to negalima pateisinti atsiradusia būtinybe. Iš tikrųjų, nuo 1924 m. iki 1982 m. kaimyninės Erandio ir Bilbao savivaldybės priklausė tai pačiai savivaldybei, o dabar jos su kitomis savivaldybėmis sudaro Bilbao metropoliją. Be kita ko, naudojantis viešuoju transportu *Grupo Hospitalario Quirón* ligoninė yra lengvai pasiekiama iš Bilbao savivaldybės.

21 Be to, Pirkimo Nr. 21/2011 dalyką sudarančios sveikatos priežiūros paslaugos bus teikiamos ne tik pacientams, kurie naudojasi Basurto viešosios ligoninės, esančios Bilbao savivaldybėje, paslaugomis, bet ir tiems, kurie naudojasi Galdakao viešosios ligoninės, esančios ne Bilbao, o Galdakao savivaldybėje, paslaugomis. Pirkimo Nr. 50/2011 dalyką sudarančios paslaugos bus teikiamos tik Galdakao viešosios ligoninės pacientams. Taigi, labai tikėtina, kad daugiausia pacientų, kuriems skirtos šios abiejų pirkimų dalyką sudarančios paslaugos, negyvena Bilbao savivaldybėje, todėl argumentas dėl pacientų gyvenamosios vietos nėra pagrįstas.

22 Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro išvadą, kad pagrindinėje byloje nagrinėjama sąlyga neturi būti laikoma suderinama su Direktyvos 2004/18 23 straipsnio 2 dalimi.

23 Atsižvelgdamas į šiuos argumentus, *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą:

„Ar su Europos Sąjungos teise suderinamas toks viešojo pirkimo sutartyse dėl viešųjų sveikatos priežiūros paslaugų teikimo numatytas reikalavimas, pagal kurį sveikatos priežiūros paslaugos, kurios sudaro tokių sutarčių dalyką, turi būti teikiamos tik konkrečioje savivaldybėje, kuri gali ir nebūti pacientų gyvenamoji vieta?“

Dėl prejudicinio klausimo

24 Pirmiausia reikia pažymėti, kad, kaip matyti iš Teisingumo Teismui pateiktos medžiagos, abiem pirkimais Nr. 21/2011 ir 50/2011 siekiama sudaryti viešojo paslaugų pirkimo sutartis, kaip jos suprantamos pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies a ir d punktus, kurių vertė viršija šios direktyvos 7 straipsnyje numatytas ribas, o ne paslaugų koncesijas, kaip jos suprantamos pagal tos pačios direktyvos 1 straipsnio 4 dalį, nes visą atlygį konkurso laimėtojui moka perkančioji organizacija; ji taip pat prisiima ekonominę riziką.

25 Taip pat reikia pažymėti, kad, kaip matyti iš šio sprendimo 7 ir 8 punktų, šiems sveikatos priežiūros paslaugų pirkimams taikomos tik Direktyvos 2004/18 23 straipsnio ir 35 straipsnio 4 dalies nuostatos.

26 Antra, reikia pažymėti, kad, viena vertus, minėtiems pirkimams taikytinoje Direktyvos 2004/18 23 straipsnio 2 dalies nuostatoje, kuri yra laikoma vienodo požiūrio principo išraiška, numatyta, jog techninės specifikacijos turi sudaryti vienodas sąlygas visiems konkurso dalyviams.

27 Kita vertus, kaip matyti iš šio sprendimo 15 punkto, abiejų pagrindinėje byloje nagrinėjamų pirkimų techninėse sąlygose atkreipiamas dėmesys į būtinybę užtikrinti pasirinktos pagalbines paslaugas teikiančios privačios ligoninės prieinamumą ir artumą, nes tai labai svarbu pacientams, jų artimiesiems ir į tokią ligoninę privalantiems važinėti medicinos darbuotojams; šie kriterijai yra susiję su pačiu pageidaujamų paslaugų pobūdžiu.

28 Taigi, pirkimų Nr. 21/2011 ir 50/2011 specialiosiose administracinėse sąlygose ir techninėse specifikacijose numatytas reikalavimas, kad tokia įstaiga turi būti privalomai įsikūrusi konkrečioje savivaldybėje, kuri bus laikoma išskirtine atitinkamų medicinos paslaugų teikimo vieta, yra, atsižvelgiant į geografinę padėtį pagrindinėje byloje, teritorinė vykdymo kliūtis pasiekti šio sprendimo pirmiau minėtame punkte nurodytą tikslą, t. y. užtikrinti pasirinktos paramą teiksiančios privačios ligoninės prieinamumą ir artumą, nes tai labai svarbu pacientams, jų artimiesiems ir į tokią ligoninę privalančiam važinėti medicinos personalui, kartu užtikrinant visiems konkurso dalyviams vienodą ir nediskriminacinę galimybę dalyvauti konkurse.

29 Tokiomis aplinkybėmis, susiklosčiusiomis dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamos geografinės padėties, pirkimų Nr. 21/2011 ir 50/2011 specialiosiose administracinėse sąlygose ir techninėse specifikacijose suformuluotas reikalavimas dėl geografinės buvimo vietos reiškia, kad konkurso dalyviai, kurie negali teikti nagrinėjamų paslaugų konkrečioje savivaldybėje esančioje įstaigoje, yra automatiškai pašalinami iš konkurso, neatsižvelgiant į tai, kad jie galbūt atitinka kitas sąlygas, nustatytas aptariamų viešųjų pirkimų sąlygose ir techninėse specifikacijose.

30 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, jog tai pasitvirtina ieškovės pagrindinėje byloje atveju, nes jos įstaiga atitinka beveik visas reikalaujamas sąlygas, įskaitant artumo ir prieinamumo, išskyrus reikalavimą dėl buvimo vietos Bilbao savivaldybės teritorijoje, nes ši įstaiga yra kaimyninėje savivaldybėje.

31 Šiuo klausimu taip pat svarbu pažymėti, kad, kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, daugelis pacientų, kuriems konkurso laimėtojas privačioje ligoninėje teiks paslaugas, gyvena ne tos savivaldybės teritorijoje, kurioje pagal atitinkamą buvimo vietos sąlygą turi būti tokia įstaiga.

32 Todėl šis reikalavimas visiems konkurso dalyviams, galintiems užtikrinti paramą teiksiančios privačios ligoninės artumą ir prieinamumą, negarantuoja vienodos ir nediskriminacinės galimybės dalyvauti pagrindinėje byloje nagrinėjamuose abiejuose pirkimuose, nes galimybė dalyvauti šiuose pirkimuose sudaroma tik tiems konkurso dalyviams, kurie nagrinėjamas paslaugas gali teikti įstaigoje, nurodytoje atitinkamuose skelbimuose apie pirkimus tam tikroje savivaldybėje. Taigi, tai prieštarauja Direktyvos 2004/18 23 straipsnio 2 daliai.

33 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į iškeltą klausimą reikia atsakyti taip: pagal Direktyvos 2004/18 23 straipsnio 2 dalį draudžiamas toks reikalavimas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuris skelbimuose apie viešąjį sveikatos priežiūros paslaugų pirkimą yra pateikiamas kaip techninė specifikacija, pagal kurią konkurso dalyką sudarančias sveikatos priežiūros paslaugas turi teikti privačios ligoninės, esančios tik konkrečioje savivaldybėje, kuri gali ir nebūti pacientų, kurie naudojasi tokiomis paslaugomis, gyvenamoji vieta, nes dėl šio reikalavimo iš konkurso automatiškai pašalinami dalyviai, kurie negali teikti tokių paslaugų šioje konkrečioje savivaldybėje esančioje įstaigoje, nors jie atitinka visas kitas konkurso sąlygas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

34 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlyginamos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (penktoji kolegija) nusprendžia:

Pagal 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 23 straipsnio 2 dalį draudžiamas toks reikalavimas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuris skelbimuose apie viešąjį sveikatos priežiūros paslaugų pirkimą yra pateikiamas kaip techninė specifikacija, pagal kurią konkurso dalyką sudarančias sveikatos priežiūros paslaugas turi teikti privačios ligoninės, esančios tik konkrečioje savivaldybėje, kuri gali ir nebūti pacientų, kurie naudojasi tokiomis paslaugomis, gyvenamoji vieta, nes dėl to iš konkurso automatiškai pašalinami dalyviai, kurie negali teikti tokių paslaugų šioje konkrečioje savivaldybėje esančioje įstaigoje, nors jie atitinka visas kitas konkurso sąlygas.

Parašai.