Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 22. októbra 2015*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Verejné zákazky na služby — Smernica 2004/18/ES — Článok 23 ods. 2 — Správa verejných služieb zdravotníctva — Poskytovanie zdravotníckych služieb patriacich do pôsobnosti verejných nemocníc v súkromných zariadeniach — Požiadavka poskytovania služieb na území konkrétneho mesta“

Vo veci C-552/13,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Španielsko) z 30. septembra 2013 a doručený Súdnemu dvoru 25. októbra 2013, ktorý súvisí s konaním:

Grupo Hospitalario Quirón SA

proti

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda štvrtej komory T. von Danwitz, vykonávajúci funkciu predsedu piatej komory, sudcovia D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (spravodajca) a C. Vajda,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 20. apríla 2015,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Grupo Hospitalario Quirón SA, v zastúpení: J. Cabrera Ayala a I. Millán Fernández, abogados,

— Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, v zastúpení: L. Pérez Ovejero, splnomocnená zástupkyňa,

— Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, v zastúpení: L. Galdos Tobalina a A. Arenaza Artabe, abogados,

— španielska vláda, v zastúpení: L. Banciella Rodríguez-Miñón, splnomocnený zástupca,

* Jazyk konania: španielčina.

— Európska komisia, v zastúpení: A. Tokár a E. Sanfrutos Cano, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 11. júna 2015,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu práva Únie v oblasti verejných zákaziek a najmä článku 23 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Grupo Hospitalario Quirón SA (ďalej len „Grupo Hospitalario Quirón“) na jednej strane a Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (oddelenie vlády autonómnej oblasti Baskicko pre zdravotníctvo) a Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad na druhej strane vo veci oprávnenosti podmienky vloženej do dvoch oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, ktoré uverejnil tento posledný uvedený subjekt.

Právny rámec

3 Odôvodnenie 2 smernice 2004/18 stanovuje:

„Zadávanie zákaziek v členských štátoch v mene štátu, regionálnych alebo miestnych orgánov a ďalších inštitúcií v správe subjektov, ktoré sa spravujú verejným právom, podlieha rešpektovaniu zásad zmluvy, najmä rešpektovaniu zásady voľného pohybu tovaru, zásady slobody usadiť sa a zásady slobody poskytovať služby a zásad z nich vyplývajúcich, napríklad zásada rovnakého zaobchádzania, zásada nediskriminácie, zásada vzájomného uznávania, zásada proporcionality a zásada transparentnosti. …“

4 Článok 1 tejto smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„…

2.

a) ‚Verejné zákazky‘ sú zmluvy s peňažným plnením, uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je vykonanie prác, dodávka výrobkov alebo poskytnutie služieb v zmysle tejto smernice.

…

d) ‚Verejné zákazky na služby‘ sú iné verejné zákazky ako verejné zákazky na práce alebo na dodávku tovaru, ktorých predmetom je poskytnutie služieb uvedených v prílohe II.

…

4. ‚Verejná koncesia na služby‘ je zákazka rovnakého druhu ako verejná zákazka na služby s tým rozdielom, že protiplnením za poskytovanie služieb je buď len právo na využívanie služby, alebo toto právo spojené s peňažným plnením.

…“

5 Článok 2 tej istej smernice s názvom „Zásady zadávania zákaziek“ stanovuje:

„Verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentne.“

6 V súlade s článkom 7 smernice 2004/18 nazvaným „Prahové hodnoty pre verejné zákazky“, ktorý bol zmenený a doplnený nariadením Komisie (ES) č. 1177/2009 z 30. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 314, s. 64), uplatniteľným *ratione temporis* na konanie vo veci samej, sa táto smernica vzťahuje na verejné zákazky na služby zadávané inými verejnými obstarávateľmi, ako sú ústredné orgány štátnej správy, a ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (DPH) sa rovná alebo je vyššia ako 193 000 eur.

7 Článok 21 smernice 2004/18 nazvaný „Zákazky na služby uvedené v prílohe II B“ znie:

„Na zákazky, ktorých predmetom sú služby uvedené v prílohe II B, sa vzťahujú len článok 23 a článok 35 ods. 4.“

8 V súlade s prílohou II B tejto smernice patria zdravotnícke služby do kategórie 25 tejto prílohy s názvom „Zdravotnícke a sociálne služby“.

9 Článok 23 uvedenej smernice s názvom „Technické špecifikácie“ vo svojom odseku 2 stanovuje:

„Technické špecifikácie umožňujú rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov a nemajú za následok vytváranie neopodstatnených prekážok pre otváranie verejného obstarávania hospodárskej súťaži.“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

10 Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že v Baskicku (Španielsko) je poskytovanie verejných zdravotníckych služieb zabezpečené na základe systému územnej organizácie a rozdelenia zdravotníckych oblastí. V súlade s týmto systémom pacientom, na ktorých sa vzťahujú verejné zdravotnícke služby, poskytuje služby verejná nemocnica označovaná ako „spádová nemocnica“, ktorá sa nachádza v príslušnej zdravotníckej oblasti.

11 S cieľom odbremeniť verejné nemocničné zariadenia a skrátiť čakacie časy pacientov, ktorí patria pod tieto zariadenia a potrebujú lekársku starostlivosť, ktorú nie je možné v rámci verejných služieb zdravotníctva zabezpečiť v rozumnom čase, zaviedli príslušné orgány mechanizmus spolupráce so zdravotníckymi zariadeniami a súkromnými nemocnicami, podľa ktorého sú určité verejné služby podpornej lekárskej starostlivosti externalizované a zabezpečené týmito súkromnými zariadeniami na zmluvnom základe a v nadväznosti na zadanie verejnej zákazky na služby. Tieto súkromné zariadenia tak sprístupňujú verejnej zdravotníckej službe svoju infraštruktúru, svoje technické prostriedky a personál, a to najmä zdravotné sestry a asistentov, s cieľom prispieť k plneniu úloh systému verejnej zdravotníckej služby. Chirurgické zákroky a ďalšia lekárska starostlivosť však zabezpečujú chirurgovia spadajúci pod verejnú zdravotnícku službu, ktorí na tento účel dochádzajú do uvedených súkromných zariadení.

12 V tomto rámci schválila územná riaditeľka pre Biskajsko oddelenia vlády autonómnej oblasti Baskicko pre zdravotníctvo 15. decembra 2010 špecifikácie, finančné zabezpečenie a znenie zmluvy o zadaní verejnej zákazky na správu verejnej služby týkajúce sa „zákrokov v oblasti drobnej a všeobecnej chirurgie, gastroenterológie, gynekológie, urológie, traumatológie, a ortopédie“ pre pacientov spadajúcich pod verejnú nemocnicu v mestskej časti Basurto v Bilbau a pod verejnú nemocnicu v Galdakao nachádzajúcu sa v obci Galdakao. Zákazka bola zadaná na základe otvoreného výberového konania a oznámenie o vyhlásení zadávacieho konania bolo uverejnené v *Boletín Oficial del País Vasco*

(*Úradný vestník Baskicka*) z 31. januára 2011. Najvyššia predpokladaná hodnota zákazky vrátane prípadných prenesených zostatkov predstavovala sumu 5 841 041,84 eura (ďalej len „zákazka č. 21/2011“).

13 Dňa 10. mája 2011 ten istý orgán verejnej moci schválil špecifikácie, finančné zabezpečenie a znenie zmluvy o zadaní verejnej zákazky na správu verejnej služby týkajúce sa „chirurgických zákrokov v oblasti oftalmológie“ pre pacientov spadajúcich pod verejnú nemocnicu v Galdakao. Zákazka bola zadaná na základe výberového konania a oznámenie o vyhlásení zadávacieho konania bolo uverejnené v *Boletín Oficial del País Vasco* 14. júna 2011. Najvyššia predpokladaná hodnota zákazky vrátane prípadných prenesených zostatkov predstavovala sumu 6 273 219,53 eura (ďalej len „zákazka č. 50/2011“).

14 Ako v prípade zákazky č. 21/2011, tak aj v prípade zákazky č. 50/2011 bol úspešný uchádzač – poskytovateľ služieb odmeňovaný priamo oddelením vlády autonómnej oblasti Baskicko pre zdravotníctvo ako verejným obstarávateľom.

15 Technické špecifikácie týkajúce sa týchto dvoch zákaziek spresňujú v bode týkajúcom sa minimálnych požiadaviek, nazvanom „Umiestenie“:

„So zreteľom na potrebu poskytovať tieto služby v dostatočnej blízkosti bydliska pacientov a ich blízkych osôb, na dostupnosť verejnej dopravy a čas strávený dopravou, ako aj na potrebu minimalizovať nevyhnutné premiestňovanie zdravotníckeho personálu z… nemocníc sa ponúkané zdravotné strediská musia nachádzať v obci Bilbao.“

16 V dôsledku toho je podľa špecifikácií uvedených zákaziek miestom poskytovania služieb v rámci týchto zákaziek výlučne mesto Bilbao.

17 Grupo Hospitalario Quirón, vlastník súkromnej všeobecnej nemocnice nachádzajúcej sa v obci Erandio, napadol dve oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania týkajúce sa zákaziek č. 21/2011 a 50/2011 najskôr v správnom konaní a neskôr na súde. Uviedol, že požiadavka, podľa ktorej sa služby dotknuté týmito oznámeniami majú poskytovať na území obce Bilbao, je v rozpore so zásadami rovnosti zaobchádzania, voľného prístupu ku konaniam o zadaní verejných zákaziek a so zásadou slobodnej hospodárskej súťaže.

18 Vnútroštátny súd uvádza, že nemocnica Grupo Hospitalario Quirón spĺňa všetky požiadavky stanovené v technických špecifikáciách týchto zákaziek s výnimkou požiadavky týkajúcej sa umiestnenia, pretože táto nemocnica sa nenachádza v meste Bilbao, ale v mesto Erandio, ktoré susedí s Bilbaom. Mestá Bilbao a Erandio však spolu s ďalšími mestami tvoria tzv. „veľké Bilbao“, resp. „mestskú aglomeráciu Bilbao“. Okrem toho zadávaciemu konaniu nikdy nepredchádzali oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania týkajúce sa rovnakých zákaziek zadávaných oddelením vlády autonómnej oblasti Baskicko pre zdravotníctvo, ktoré by obsahovali povinnosť poskytovať dotknuté zdravotnícke služby v určitej oblasti.

19 Vnútroštátny súd spresňuje, že sa formálne od uchádzačov nevyžaduje, aby mali k dispozícii nemocničné zariadenia nachádzajúce sa v meste Bilbao alebo aby boli ich vlastníkmi, ale že sa vyžaduje iba to, aby boli schopní poskytovať služby zdravotnej starostlivosti, ktoré sú predmetom zákaziek č. 21/2011 a 50/2011 v zariadeniach nachádzajúcich sa v tomto meste, a to na základe akéhokoľvek právneho vzťahu. Bez ohľadu na náklady spojené s využívaním takýchto zariadení je však *de facto* isté, že jedinými uchádzačmi, ktorí sa mohli zúčastniť na zadávacích konaniach, boli zdravotnícke subjekty so sídlom v Bilbau, keďže všetky ostatné subjekty v čase od uverejnenia oznámení o vyhlásení zadávacieho konania do uplynutia lehoty na predloženie ponúk nedisponovali primeranými zariadeniami a personálom.

20 Podľa vnútroštátneho súdu požiadavka týkajúca sa umiestnenia vložená do špecifikácií týchto zákaziek predstavuje obmedzenie hospodárskej súťaže a porušenie zásady voľného prístupu uchádzačov k zadávacím konaniam, ktoré nemožno odôvodniť nijakou naliehavou potrebou. Susediace mestá Erandio a Bilbao boli od roku 1924 do roku 1982 súčasťou rovnakej obce a v súčasnosti tvoria spoločne s inými obcami mestskú aglomeráciu Bilbao. Okrem toho nemocnica spoločnosti Grupo Hospitalario Quirón je ľahko dostupná z mesta Bilbao prostriedkami verejnej hromadnej dopravy.

21 Zdravotnícke služby, ktoré sú predmetom zákazky č. 21/2011, nie sú okrem toho určené iba pacientom spadajúcim pod verejnú nemocnicu v Basurte, umiestnenú v meste Bilbao, ale aj pacientom spadajúcim pod verejnú nemocnicu v Galdakau, umiestnenú v obci Galdakao, teda mimo Bilbaa. Pokiaľ ide o služby, ktoré sú predmetom zákazky č. 50/2011, sú určené výlučne pacientom spadajúcim pod verejnú nemocnicu v Galdakau. V dôsledku toho je veľmi pravdepodobné, že pacienti, ktorým sú určené služby, ktoré sú predmetom týchto dvoch zákaziek, majú prevažne bydlisko v inej obci než Bilbao, takže tvrdenie založené na mieste bydliska pacientov je nedôvodné.

22 Vnútroštátny súd preto dospel k záveru, že podmienku dotknutú vo veci samej nemožno považovať za zlučiteľnú s článkom 23 ods. 2 smernice 2004/18.

23 Za týchto okolností Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Je požiadavka vo verejných zákazkách na správu verejných služieb zdravotnej starostlivosti, podľa ktorej sa služby zdravotnej starostlivosti, ktoré sú predmetom tejto zákazky, majú poskytovať výlučne v konkrétnom meste, ktoré nemusí byť nevyhnutne miestom bydliska pacientov, zlučiteľná s právom Európskej únie?“

O prejudiciálnej otázke

24 Po prvé treba uviesť, že ako vyplýva zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, obe zákazky č. 21/2011 a 50/2011 predstavujú verejné zákazky na služby v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) a d) smernice 2004/18, ktorých sumy prekračujú prahovú hodnotu stanovenú v článku 7 tejto smernice, a nie koncesie na služby v zmysle článku 1 ods. 4 tej istej smernice, keďže odmena pre úspešného uchádzača je v plnej výške zabezpečená verejným obstarávateľom, ktorý tiež znáša hospodárske riziko.

25 Ako vyplýva z bodov 7 a 8 tohto rozsudku, na tieto zákazky na zdravotnícke služby sa vzťahujú iba ustanovenia článku 23 a článku 35 ods. 4 smernice 2004/18.

26 Po druhé treba na jednej strane zdôrazniť, že článok 23 ods. 2 smernice 2004/18, teda ustanovenie, ktorému podliehajú uvedené zákazky a ktoré je výrazom zásady rovnosti zaobchádzania, uvádza, že technické špecifikácie musia umožniť rovný prístup uchádzačov.

27 Na druhej strane, ako vyplýva z bodu 15 tohto rozsudku, technické špecifikácie oboch zákaziek dotknutých vo veci samej odkazujú na nevyhnutnosť zabezpečiť blízkosť a dostupnosť súkromného podporného nemocničného zariadenia, ktoré sa vyberie, v záujme pacientov, ich blízkych osôb a lekárskeho personálu, ktorý sa má premiestňovať do tohto zariadenia, čo sú kritériá vlastné povahe požadovaných služieb.

28 Požiadavka, podľa ktorej sa takéto zariadenie musí nevyhnutne nachádzať v danom meste, určenom ako výlučné miesto poskytovania dotknutých lekárskych služieb, stanovená v osobitných správnych ustanoveniach a v technických špecifikáciách zákaziek č. 21/2011 a 50/2011, však predstavuje s ohľadom na zemepisnú situáciu vo veci samej územné obmedzenie výkonu, ktoré neumožňuje dosiahnuť cieľ uvedený v predchádzajúcom bode tohto rozsudku, teda cieľ zabezpečiť blízkosť

a dostupnosť súkromného podporného nemocničného zariadenia v záujme pacientov, ich blízkych osôb a zdravotníckeho personálu, ktorý sa má premiestňovať do tohto zariadenia, pri súčasnom zabezpečení rovnoprávneho a nediskriminačného prístupu všetkých uchádzačov k týmto zákazkám.

29 S ohľadom na zemepisnú situáciu dotknutú vo veci samej má požiadavka zemepisného umiestnenia, ako je požiadavka uvedená v osobitných správnych ustanoveniach a technických špecifikáciách zákaziek č. 21/2011 a 50/2011, za následok automatické vylúčenie uchádzačov, ktorí nemôžu poskytovať dotknuté služby v zariadení umiestnenom v danom meste, aj keď prípadne spĺňajú iné podmienky stanovené v dokumentácii a technických špecifikáciách uvedených zákaziek.

30 Vnútroštátny súd uvádza, že o taký prípad ide vo veci žalobkyne vo veci samej, ktorej zariadenie spĺňa všetky požadované podmienky vrátane podmienok blízkosti a dostupnosti, s výnimkou požiadavky umiestnenia na území mesta Bilbao, keďže toto zariadenie je umiestnené v susednej obci.

31 V tejto súvislosti treba tiež zdôrazniť, že ako uvádza vnútroštátny súd, mnohí pacienti, ktorí by mali využívať služby, ktoré by sa poskytovali v rámci súkromného nemocničného zariadenia úspešného uchádzača, by mali svoje bydlisko mimo obce, na ktorej území musí byť umiestnené toto zariadenie podľa predmetného ustanovenia o umiestnení.

32 V dôsledku toho táto požiadavka nezabezpečuje rovný a nediskriminačný prístup všetkých uchádzačov, ktorí by mohli zaručiť blízkosť a dostupnosť súkromného nemocničného zariadenia, k obom zákazkám dotknutým vo veci samej, pretože robí tieto zákazky dostupnými iba pre uchádzačov, ktorí môžu poskytovať dotknuté služby v zariadení umiestnenom v obci určenej v príslušných oznámeniach o vyhlásení zadávacieho konania. Táto požiadavka je teda v rozpore s článkom 23 ods. 2 smernice 2004/18.

33 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba odpovedať na položenú otázku tak, že článok 23 ods. 2 smernice 2004/18 bráni požiadavke, akou je požiadavka dotknutá vo veci samej, formulovaná ako technická špecifikácia v oznámeniach o vyhlásení zadávacieho konania na poskytovanie zdravotníckych služieb, podľa ktorej sa musia služby zdravotnej starostlivosti, ktoré sú predmetom týchto oznámení o vyhlásení zadávacieho konania, poskytovať súkromnými nemocničnými zariadeniami nachádzajúcimi sa výlučne v konkrétnom meste, ktoré nemusí byť miestom bydliska pacientov dotknutých týmito plneniami, keďže táto požiadavka má automaticky za následok vylúčenie uchádzačov, ktorí nemôžu poskytovať tieto služby v takomto zariadení umiestnenom v tomto meste, ale ktorí spĺňajú všetky ostatné podmienky týchto oznámení o vyhlásení zadávacieho konania.

O trovách

34 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

Článok 23 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby bráni požiadavke, akou je požiadavka dotknutá vo veci samej, formulovaná ako technická špecifikácia v oznámeniach o vyhlásení zadávacieho konania na poskytovanie zdravotníckych služieb, podľa ktorej sa musia služby zdravotnej starostlivosti, ktoré sú predmetom oznámení o vyhlásení zadávacieho konania, poskytovať súkromnými nemocničnými zariadeniami nachádzajúcimi sa výlučne v konkrétnom meste, ktoré nemusí byť

miestom bydliska pacientov dotknutých týmito plneniami, keďže táto požiadavka má automaticky za následok vylúčenie uchádzačov, ktorí nemôžu poskytovať tieto služby v takomto zariadení umiestnenom v tomto meste, ale ktorí spĺňajú všetky ostatné podmienky týchto oznámení o vyhlásení zadávacieho konania.

Podpisy