Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 22. oktobra 2015*

„Predhodno odločanje — Javna naročila storitev — Direktiva 2004/18/ES — Člen 23(2) — Upravljanje javnega zdravstvenega varstva — Opravljanje zdravstvenih storitev, ki spadajo pod storitve javnih bolnišnic, v zasebnih ustanovah — Zahteva po opravljanju storitev v določeni občini“

V zadevi C-552/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (upravno sodišče št. 6 v Bilbau, Španija) z odločbo z dne 30. septembra 2013, ki je prispela na Sodišče 25. oktobra 2013, v postopku

Grupo Hospitalario Quirón SA

proti

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik četrtega senata, v funkciji predsednika petega senata, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (poročevalec) in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. aprila 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Grupo Hospitalario Quirón SA J. Cabrera Ayala in I. Millán Fernández, odvetnika,

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

— za Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad L. Galdos Tobalina in A. Arenaza Artabe, odvetnika,

— za špansko vlado L. Banciella Rodríguez-Miñón, agent,

— za Evropsko komisijo A. Tokár in E. Sanfrutos Cano, agenta,

* Jezik postopka: španščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. junija 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago prava Unije s področja javnih naročil in zlasti člena 23(2) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Grupo Hospitalario Quirón SA (v nadaljevanju: Grupo Hospitalario Quirón) na eni strani ter Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (ministrstvo za zdravje baskovske vlade) in Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad na drugi glede veljavnosti pogoja, ki je bil vključen v obvestili o javnih naročilih, ki ju je objavil zadnjenavedeni.

Pravni okvir

3 V uvodni izjavi 2 Direktive 2004/18 je navedeno:

„Za oddajo naročil, sklenjenih v državah članicah v imenu države, regionalnih ali lokalnih in drugih oseb javnega prava, veljajo načela iz Pogodbe in zlasti načelo prostega pretoka blaga, načelo svobode ustanavljanja in načelo svobode opravljanja storitev ter načela, ki iz teh izhajajo, kot so načelo enakopravnosti, načelo nediskriminacije, načelo vzajemnega priznavanja, načelo sorazmernosti in načelo transparentnosti. […]“

4 Člen 1 te direktive, naslovljen „Definicije“, določa:

„[…]

2.

(a) ‚Javna naročila‘ so proti plačilu pisno sklenjene pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali izvajanje storitev v skladu s pomenom iz te direktive.

[…]

(d) ‚Javna naročila storitev‘ so javna naročila, katerih predmet je opravljanje storitev iz Priloge II, razen javnih naročil gradenj ali naročil blaga.

[…]

4. ‚Koncesija za storitve‘ je naročilo enake vrste kakor javno naročilo storitev, z izjemo dejstva, da je razlog za opravljanje storitev bodisi samo pravica do koriščenja storitve ali ta pravica skupaj s plačilom.

[…]“.

5 Člen 2 iste direktive, naslovljen „Načela za oddajo naročil“, določa:

„Naročniki morajo obravnavati gospodarske subjekte enakopravno in nediskriminacijsko ter delovati transparentno.“

6 V skladu s členom 7 Direktive 2004/18, naslovljenim „Vrednostni pragi za javna naročila“ in kakor je bil prilagojen z Uredbo Komisije (ES) z dne 30. novembra 2009 (UL L 314, str. 64), ki se *ratione temporis* uporablja za postopek v glavni stvari, se ta direktiva uporablja za javna naročila storitev, ki jih oddajo naročniki, ki niso centralni državni organi, in katerih ocenjena vrednost brez davka na dodano vrednost (DDV) je enaka ali presega 193.000 EUR.

7 Člen 21 Direktive 2004/18, naslovljen „Javna naročila storitev iz seznama v Prilogi II B“, določa:

„Naročila, katerih predmet so storitve s seznama v Prilogi II B, se morajo oddati samo v skladu s členom 23 in členom 35(4).“

8 V skladu s Prilogo II B k navedeni direktivi spadajo zdravstvene storitve v rubriko 25 te priloge, naslovljeno „Storitve zdravstva in socialnega skrbstva“.

9 Člen 23 navedene direktive, naslovljen „Tehnične specifikacije“, v odstavku 2 določa:

„Tehnične specifikacije morajo omogočati enakopraven dostop vsem ponudnikom in ne smejo ustvarjati neupravičenih ovir za odpiranje javnih naročil konkurenci.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

10 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da je v Baskiji (Španija) opravljanje javnih zdravstvenih storitev zagotovljeno na podlagi sistema teritorialne organizacije in razdelitve na območja zdravstvenega varstva. V skladu s tem sistemom so pacienti, ki so deležni javnih zdravstvenih storitev, dodeljeni javni bolnišnici, imenovani „referenčna bolnišnica“, ki je na ustreznem območju zdravstvenega varstva.

11 Da bi razbremenili javne zdravstvene ustanove in skrajšali čakalne dobe pacientov, ki so dodeljeni tem ustanovam in ki potrebujejo zdravstvene storitve, ki jih javne zdravstvene službe ne morejo opraviti v razumnem roku, so pristojni organi vzpostavili mehanizem za sodelovanje z zasebnimi zdravstvenimi ustanovami in bolnišnicami, na podlagi katerega so nekatere podporne javno zdravstvene storitve oddane v izvajanje zunanjim izvajalcem, in sicer jih opravljajo te zasebne ustanove na podlagi pogodbe po oddaji javnega naročila storitev. Tako dajo te zasebne ustanove javnim zdravstvenim službam na razpolago svojo infrastrukturo ter tehnična sredstva in zaposlene, in sicer zlasti medicinske sestre in negovalce, da bi s tem prispevali k izpolnjevanju nalog javnega zdravstvenega sistema. Vendar kirurške posege in druge zdravstvene storitve opravljajo kirurgi, ki spadajo v javno zdravstveno službo in ki te naloge opravijo v prostorih navedenih zasebnih ustanov.

12 V tem kontekstu je direktorica za območje Vizcaya pri ministrstvu za zdravje baskovske vlade odobrila razpisno dokumentacijo, stroške in spis javnega naročila za upravljanje javnega zdravstvenega varstva na področju „manjših in splošnih kirurških posegov, gastroenterologije, ginekologije, urologije, travmatologije, ortopedije“ za paciente, ki so dodeljeni javni bolnišnici v Basurtu, ki je v občini Bilbao, in javni bolnišnici v Galdakau, ki je v občini Galdakao. Javno naročilo se oddaja na podlagi odprtega postopka in javni razpis je bil objavljen v *Boletín Oficial del País Vasco* (*Uradni list Baskije*) z dne 31. januarja 2011. Najvišja ocenjena vrednost naročila, vključno z morebitnimi odlogi, je bila 5.841.041,84 EUR (v nadaljevanju: naročilo št. 21/2011).

13 Isti javni organ je 10. maja 2011 odobril razpisno dokumentacijo, stroške in spis javnega naročila za upravljanje javnega zdravstvenega varstva na področju „oftalmoloških kirurških posegov“ za paciente, ki so dodeljeni javni bolnišnici v Galdakau. Javno naročilo se oddaja na podlagi odprtega postopka in javni razpis je bil objavljen v *Boletín Oficial del País Vasco* z dne 14. junija 2011. Najvišja ocenjena vrednost naročila, vključno z morebitnimi odlogi, je bila 6.273.219,53 EUR (v nadaljevanju: naročilo št. 50/2011).

14 Izbranemu ponudniku-izvajalcu storitev bi tako pri naročilu št. 21/2011, kot tudi pri naročilu št. 50/2011, storitve neposredno plačalo ministrstvo za zdravje baskovske vlade kot naročnik.

15 V tehnični razpisni dokumentaciji teh dveh naročil je v delu, ki se nanaša na minimalne zahteve in ki je naslovljen „Kraj“, navedeno:

„Glede na to, da je treba te storitve zagotavljati v neposredni bližini pacientov in njihovih družinskih članov, in glede na razpoložljivost in trajanje javnega prevoza ter prizadevanje za zmanjšanje potreb po premikih zdravstvenega osebja iz bolnišnic mreže […] morajo biti predlagani zdravstveni centri v občini Bilbao.“

16 Zato bi bil v skladu z razpisno dokumentacijo navedenih naročil kraj opravljanja dejavnosti iz teh naročil izključno občina Bilbao.

17 Družba Grupo Hospitalario Quirón, lastnica splošne zasebne bolnišnice v občini Erandio, je izpodbijala obe javni naročili št. 21/2011 in št. 50/2011, in sicer najprej po upravni poti, nato pa po sodni. Navedla je, da je zahteva po opravljanju storitev, na katere se nanašata ti javni naročili, v občini Bilbao v nasprotju z načeli enakega obravnavanja, prostega dostopa do javnih naročil in svobodne konkurence.

18 Predložitveno sodišče poudarja, da bolnišnica družbe Grupo Hospitalario Quirón izpolnjuje vse tehnične specifikacije, ki so navedene v razpisni dokumentaciji za navedeni naročili, razen pogoja, ki se nanaša na kraj, ker ta ustanova ni v občini Bilbao, ampak v občini Erandio, ki meji na prvonavedeno občino. Vendar občini Bilbao in Erandio skupaj z drugimi občinami tvorita tako imenovani „veliki Bilbao“ ali „metropolitansko območje Bilbao“. Poleg tega naj pred javnima razpisoma, ki se nanašata na ista naročila, ne bi bilo javnega razpisa ministrstva za zdravje baskovske vlade, ki bi vseboval obveznost opravljanja zadevnih zdravstvenih storitev v določenem kraju.

19 Predložitveno sodišče poudarja, da se od ponudnikov formalno ne zahteva, da razpolagajo z zdravstvenimi ustanovami ali da so lastniki zdravstvenih ustanov v občini Bilbao, temveč se zahteva le, da imajo možnost opravljati zdravstvene storitve, na katere se nanašata naročili št. 21/2011 in št. 50/2011, v ustanovah, ki so v tej občini, ne glede na to, na podlagi katerega pravnega naslova so upravičeni do uporabe teh prostorov. Vendar naj bi bilo ne glede na stroške, povezane z upravičenjem do uporabe takih ustanov, dejansko gotovo, da bodo kandidati, ki bodo lahko sodelovali pri javnem razpisu, le zdravstvene ustanove, ki imajo sedež v Bilbau, ker si druge ustanove v času od objave teh javnih razpisov do poteka roka za predložitev ponudb ne bodo mogle zagotoviti ustreznih prostorov in osebja.

20 Predložitveno sodišče meni, da pogoj glede kraja, ki je bil vključen v razpisno dokumentacijo za navedeni naročili, pomeni omejitev konkurence in kršitev načela prostega dostopa ponudnikov do javnih razpisov, ki ju ni mogoče upravičiti z nujnimi potrebami. Občini Erandio in Bilbao, ki mejita ena na drugo, naj bi bili namreč med leti 1924 in 1982 del skupne občine, trenutno pa skupaj z drugimi občinami tvorita metropolitansko območje Bilbao. Poleg tega naj bi bil dostop do bolnišnice družbe Grupo Hospitalario Quirón iz občine Bilbao lahko dostopen z javnimi prevoznimi sredstvi.

21 Poleg tega naj zdravstvene storitve, ki so predmet naročila št. 21/2011, ne bi bile namenjene zgolj pacientom, ki spadajo pod javno bolnišnico Basurto, ki je v občini Bilbao, ampak tudi pacientom, ki spadajo pod javno bolnišnico Galdakao, ki je v občini Galdakao, ki je ločena od občine Bilbao. Storitve, ki so predmet naročila št. 50/2011, pa naj bi bile namenjene zgolj pacientom, ki spadajo pod javno bolnišnico v Galdakau. Zato naj bi bilo zelo verjetno, da pacienti, ki so jim namenjene storitve, na katere se nanašata ti dve naročili, v glavnem prebivajo v drugih občinah, ne pa v občini Bilbao, tako da naj argument glede kraja prebivališča pacientov ne bi bil utemeljen.

22 Zato je predložitveno sodišče sklenilo, da za pogoj iz postopka v glavni stvari ni mogoče šteti, da je skladen s členom 23(2) Direktive 2004/18.

23 V teh okoliščinah je Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je pri javnem naročilu storitev upravljanja javnega zdravstvenega varstva zahteva, da mora biti zdravstvena storitev, ki je predmet tega naročila, opravljena le v neki občini, ki ni nujno občina stalnega prebivališča pacientov, v skladu s pravom Evropske unije?“

Vprašanje za predhodno odločanje

24 Najprej je treba navesti, da sta naročili št. 21/2011 in št. 50/2011 – kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču – javni naročili storitev v smislu člena 1(2)(a) in (d) Direktive 2004/18, katerih vrednost presega prag, ki je določen v členu 7 navedene direktive, ne pa koncesija za storitve v smislu člena 1(4) iste direktive, ker plačilo ponudniku v celoti zagotavlja naročnik, ki nosi tudi gospodarsko tveganje.

25 Ugotoviti je treba tudi, da se – kot je razvidno iz točk 7 in 8 te sodbe – za ti naročili, ki se nanašata na zdravstvene storitve, uporabljajo le določbe členov 23 in 35(4) Direktive 2004/18.

26 Drugič, poudariti je treba, da člen 23(2) Direktive 2004/18, to je določba, ki se uporablja za navedeni naročili in ki je izraz načela enakega obravnavanja, na eni strani določa, da morajo tehnične specifikacije ponudnikom omogočati enakopraven dostop.

27 Na drugi strani – kot je razvidno iz točke 15 te sodbe – se tehnični razpisni dokumentaciji za zadevni naročili iz postopka v glavni stvari nanašata na potrebo po zagotovitvi bližine in dostopnosti do podpornih zasebnih bolnišničnih ustanov, ki bodo izbrane v interesu pacientov, njihovih bližnjih in zdravstvenega osebja, ki bo prihajalo v to ustanovo, to pa so merila, ki so povezana z naravo storitev, ki se bodo opravljale.

28 Zahteva, da mora biti taka ustanova nujno v določeni občini, ki je izključni kraj opravljanja zadevnih zdravstvenih storitev in je določena v posebnih upravnih določbah in tehničnih specifikacijah naročil št. 21/2011 in št. 50/2011, pomeni glede na geografski položaj zadeve iz postopka v glavni stvari teritorialno zahtevo glede opravljanja storitev, ki ne omogoča uresničitve cilja, navedenega v prejšnji točki te sodbe, in sicer zagotovitev bližine in dostopnosti podporne zasebne bolnišnične ustanove v interesu pacientov, njihovih bližnjih in zdravstvenega osebja, ki bo prihajalo v to ustanovo, ob hkratnem zagotavljanju enakopravnega in nediskriminatornega dostopa vseh ponudnikov do teh javnih naročil.

29 V okoliščinah zadeve iz postopka v glavni stvari glede geografskega položaja zahteva glede kraja, kot je ta, ki je določena v posebnih upravnih določbah in tehničnih specifikacijah naročil št. 21/2011 in št. 50/2011, učinkuje tako, da so samodejno izključeni ponudniki, ki zadevnih storitev ne morejo opravljati v ustanovi, ki je v določeni občini, ne glede na dejstvo, da morebiti izpolnjujejo druge pogoje, ki so določeni v razpisni dokumentaciji in tehnični specifikaciji zadevnih naročil.

30 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je v takem položaju tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, katere ustanova izpolnjuje vse zahtevane pogoje, vključno z bližino in dostopnostjo, razen zahteve, da mora biti na območju občine Bilbao, saj je ta ustanova v občini, ki meji na občino Bilbao.

31 V zvezi s tem je treba poudariti tudi, da – kot poudarja predložitveno sodišče – imajo številni pacienti, za katere bi se opravljale storitve v zasebni bolnišnični ustanovi ponudnika, prebivališče zunaj občine, na območju katere mora v skladu z zadevno določbo glede kraja biti ta ustanova.

32 Zato ta zahteva ne zagotavlja enakega in nediskriminatornega dostopa vseh ponudnikov do zadevnih naročil iz postopka v glavni stvari, ki bi lahko zagotovili bližino in dostopnost pomožne zasebne bolnišnične ustanove, ker ta zahteva omogoča dostop do teh naročil le ponudnikom, ki lahko opravljajo zadevne storitve v ustanovi, ki je v občini, ki je določena v ustreznem obvestilu o javnem razpisu. Zato je v nasprotju s členom 23(2) Direktive 2004/18.

33 Glede na zgoraj navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da člen 23(2) Direktive 2004/18 nasprotuje zahtevi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki je določena kot tehnična specifikacija v javnih razpisih glede opravljanja zdravstvenih storitev in v skladu s katero morajo zdravstvene storitve, ki so predmet javnih razpisov, opravljati izključno zasebne bolnišnične ustanove, ki so v določeni občini, ki pa ni nujno tista, v kateri imajo prebivališče pacienti, za katere se bodo opravljale te storitve, saj ta zahteva pomeni samodejno izključitev ponudnikov, ki teh storitev ne morejo opravljati v taki ustanovi, ki je v tej občini, ki pa izpolnjujejo vse druge pogoje iz teh javnih razpisov.

Stroški

34 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 23(2) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev nasprotuje zahtevi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki je določena kot tehnična specifikacija v javnih razpisih glede opravljanja zdravstvenih storitev in v skladu s katero morajo zdravstvene storitve, ki so predmet javnih razpisov, opravljati izključno zasebne bolnišnične ustanove, ki so v določeni občini, ki pa ni nujno tista, v kateri imajo prebivališče pacienti, za katere se bodo opravljale te storitve, saj ta zahteva pomeni samodejno izključitev ponudnikov, ki teh storitev ne morejo opravljati v taki ustanovi, ki je v tej občini, ki pa izpolnjujejo vse druge pogoje iz teh javnih razpisov.

Podpisi