



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 30. dubna 2014¹

Věc C-113/13

**Azienda Sanitaria Locale N. 5 „Spezzino“,
Associazione Nazionale Pubblica Assistenza (ANPAS) – Comitato Regionale Liguria,
Regione Liguria
proti
San Lorenzo Società Cooperativa Sociale,
Croce Verde Cogema Cooperativa Sociale Onlus**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Itálie)]

„Články 49 SFEU a 56 SFEU — Směrnice 2004/18/ES — Veřejné zakázky na služby —
Zdravotnické dopravní služby — Zadávání zakázek bez výzvy k podávání nabídek —
Dobrovolnické organizace — Náhrada nákladů“

1. Dobrovolnické (nebo charitativní) organizace jsou obecně uznávány *inter alia* pro své významné sociální, lékařské a humanitární funkce, které plní ve prospěch společnosti jako celku, a zejména ve prospěch jejich nejslabších členů (například obětí válek nebo přírodních katastrof, nemocných, chudých nebo seniorů).
2. Těmto organizacím je často přiznáváno zvláštní právní postavení, a to nejen podle vnitrostátního práva, ale rovněž podle mezinárodního práva veřejného². Evropská unie též zjevně nepřehlídí specifické charakteristiky dobrovolnických organizací a přikládá velký význam tomu, jak přispívají k vytváření spravedlivé společnosti³. Soudní dvůr právě z tohoto důvodu v některých svých rozhodnutích, například v rozsudcích *Stauffer*⁴ a *Sodemare*⁵, neváhal uznat jejich jedinečné charakteristiky v unijním právním řádu.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Charitativním organizacím bylo například v době válek přiznáváno specifické právní postavení, a to již první Úmluvou o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli, podepsanou v Ženevě dne 22. srpna 1864. Kromě toho, rezolucí 45/6 ze dne 16. října 1990 Valné shromáždění Organizace spojených národů přiznalo Mezinárodnímu výboru Červeného kříže postavení pozorovatele, jako uznání zvláštní úlohy a mandátů, které mu přiznávají Ženevské úmluvy.

3 — Viz například dialog mezi unijními orgány a občanskou společností vyžadovaný články 11 SFEU a 15 SFEU. Kromě toho podle čl. 300 odst. 2 SFEU je Hospodářský a sociální výbor složen mimo jiné ze zástupců občanské společnosti. Rada prohlášení připojených ke Smlouvám zdůrazňuje významný příspěvek dobrovolnických organizací k rozvoji sociální solidarity v Evropské unii; zejména Prohlášení č. 23 připojené ke Smlouvě o Evropské unii z roku 1992 a Prohlášení č. 38 připojené k Amsterodamské smlouvě.

4 — Rozsudek ze dne 14. září 2006, *Centro di Musicologia Walter Stauffer* (C-386/04, Sb. rozh. s. I-8203, dále jen „rozsudek ve věci Stauffer“). Pokud jde o důsledky tohoto rozsudku pro dobrovolnické organizace v kontextu unijního právního řádu, viz podrobně Breen, O. B., „EU Regulation of Charitable Organisations: The Politics of Legally Enabling Civil Society“, 3 (2008) *The International Journal of Not-for-Profit Law*, s. 50 až 78.

5 — Rozsudek ze dne 17. června 1998, *Sodemare a další* (C-70/95, Recueil, s. I-3395, dále jen „Sodemare“). Touto věcí se budu podrobněji zabývat dále, v bodech 71 a 72.

3. Přesto však mohou existovat okolnosti, za kterých zvláštní práva nebo výhody, které jsou těmto organizacím přiznány vnitrostátním právem, mohou vést k určitému napětí mezi těmito právy nebo výhodami a jednotným uplatňováním unijních pravidel. Projednávaná věc se týká právě takového případu. Consiglio di Stato (Státní rada) se táže, zda vnitrostátní ustanovení, jež vyžaduje, aby veřejné orgány za určitých podmínek zadávaly poskytování zdravotnických dopravních služeb přímo dobrovolnickým organizacím, je slučitelné s unijní právní úpravou v oblasti vnitřního trhu.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

4. Článek 1 odst. 2 písm. a) 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 služby⁶ stanoví:

„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.“

5. Článek 1 odst. 8 směrnice stanoví:

„Pojmy ‚zhotovitel‘, ‚dodavatel‘ nebo ‚poskytovatel služeb‘ označují jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu nebo veřejný subjekt nebo skupinu těchto osob či subjektů, která na trhu nabízí, v uvedeném pořadí, provedení stavebních prací nebo staveb, výrobky nebo služby.

Pojem ‚hospodářský subjekt‘ zahrnuje zároveň zhotovitele, dodavatele i poskytovatele služeb. Je používán pouze za účelem zjednodušení.

[...]“

6. Článek 7 směrnice 2004/18 podle hodnoty veřejné zakázky stanoví prahové hodnoty; směrnice se použije, pokud je hodnota zakázky rovna nebo je vyšší než prahová hodnota.

7. Články 20 a 21 směrnice 2004/18 upravují zadávací řízení pro zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II A (zakázky, které se zadávají v souladu s články 23 až 55), a dále pro zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II B (řídící se výlučně článkem 23 a čl. 35 odst. 4).

8. Příloha II A v kategorii č. 2 uvádí zejména „pozemní přepravu“ a příloha II B v kategorii č. 25 uvádí „zdravotní a sociální služby“.

B – Italské právo

9. Článek 75b regionálního zákona Regione Liguria č. 41 ze dne 7. prosince 2006 ve znění pozdějších změn (dále jen „článek 75b RL“) stanoví:

„1 Poskytování zdravotnických dopravních služeb je činností v obecném zájmu, která se řídí zásadami univerzality, solidarity, dostupnosti a vhodnosti.

⁶ — Úř věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132.

2 Zdravotnické dopravní služby uvedené v odstavci 1 jsou poskytovány samostatnými zdravotnickými agenturami [...] prostřednictvím jejich vlastních zdrojů a zaměstnanců. Pokud to není možné, jsou poskytováním zdravotnických dopravních služeb pověřeny jiné osoby nebo entity [...], a to v souladu s následujícími zásadami:

- a) zdravotnické dopravní služby, které mají být poskytnuty jménem regionální zdravotní služby, se přednostně svěřují dobrovolnickým organizacím, Červenému kříži a ostatním oprávněným veřejným orgánům nebo institucím, a to tak aby bylo zajištěno, aby služby v obecném zájmu byly z rozpočtového hlediska poskytovány za podmínek hospodářské rovnováhy. Vztah s Italským Červeným křížem a dobrovolnickými organizacemi se upraví dohodami [...];
- b) pokud se poskytování zdravotnických dopravních služeb zadává jiným osobám nebo entitám, než jsou osoby nebo entity uvedené v písmeni a), toto zadání se uskuteční v souladu s použitelnými právními předpisy upravujícími zadávání veřejných zakázek na služby a na dodávky.

3 Dohody [...] uvedené v odstavci 2 písm. a) stanoví, pokud jde o dobrovolnická sdružení [a] Italský Červený kříž [...], pouze náhradu skutečně vynaložených nákladů, a to podle kritérií stanovených regionální radou na základě zásad hospodárnosti a efektivity a zásady, podle které se neposkytují náhrady jdoucí nad rámec vynaložených nákladů.“

II – Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

10. Regionální zdravotnický orgán ASL No 5 „Spezzino“ (dále jen „ASL No 5“) rozhodnutím č. 940 ze dne 22. prosince 2010 v souladu s použitelnými regionálními zákony uzavřel dohody na poskytování zdravotnických dopravních služeb se dvěma dobrovolnickými organizacemi, Associazione Nazionale Pubblica Assistenza (dále jen „ANPAS“) a Croce Rossa Italiana (Italský Červený kříž).

11. Dvě družstva, San Lorenzo Società Cooperativa Sociale a Croce Verde Cogema Cooperativa Sociale Onlus (dále jen „odpůrci v původním řízení“), která provozují zdravotnické dopravní služby v regionu Ligurie, podala žalobu k Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (regionální správní soud Ligurie, dále jen „TAR Liguria“), kterou zpochybnila zadání zakázek uskutečněné ASL No 5.

12. TAR Liguria dospěl k závěru, že dohody napadené odpůrci v původním řízení představovaly veřejné zakázky zadané v rozporu se zásadami stanovenými v člancích 49 SFEU, 56 SFEU a 105 SFEU. ASL No 5, Regione Liguria a sdružení ANPAS se proti rozsudku TAR Liguria odvolaly k Consiglio di Stato.

13. Vzhledem k tomu, že Consiglio di Stato měl pochybnosti ohledně slučitelnosti článku 75b RL s unijním právem, rozhodl se řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání články 49 SFEU, 56 SFEU, 105 SFEU a 106 SFEU takovému ustanovení vnitrostátního práva, podle kterého je poskytování zdravotnických dopravních služeb přednostně zadáváno dobrovolnickým organizacím, Italskému Červenému kříži a jiným oprávněným veřejným orgánům a institucím, i když se uskutečňuje na základě dohod, podle kterých se nahrazují výlučně skutečně vynaložené náklady?
- 2) Brání unijní právo v oblasti veřejných zakázek – v projednávané věci se jedná o vyloučení zakázky a obecné zásady volné hospodářské soutěže, zákazu diskriminace, transparentnosti a proporcionality – vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje přímé zadávání zdravotnických dopravních služeb z důvodu, že taková rámcová dohoda, jako je dohoda napadená v projednávané věci, která stanoví rovněž náhradu fixních nákladů a dlouhodobých nákladů, musí být kvalifikována jako úplatná smlouva?“

14. V projednávané věci byla písemná vyjádření předložena sdružením ANPAS, Regione Liguria a Komisí. Sdružení ANPAS, San Lorenzo Società Cooperativa Sociale, italská vláda a Komise přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 26. února 2014.

III – Analýza

A – Úvod

15. Podstatou otázek předkládajícího soudu je, zda je takové vnitrostátní pravidlo o přímém zadávání zdravotnických dopravních služeb, jako je článek 75b RL, slučitelné s unijním právem.

16. Podle článku 75b RL jsou zdravotnické dopravní služby v zásadě poskytovány přímo místními zdravotnickými orgány za použití jejich vlastních zdrojů. Pokud však tyto orgány nemohou tyto služby poskytnout samy, mohou využít externí dodavatele. V takovém případě v zásadě mají tyto služby svěřit dobrovolnickým organizacím (například Červenému kříži) nebo jiným veřejným institucím, a to za pouhou náhradu vynaložených nákladů. Pokud to není možné, místní zdravotnické orgány mohou zajistit poskytování těchto služeb externími dodavateli, tedy jinými osobami nebo entitami, které byly vybrány v souladu s pravidly o zadávání veřejných zakázek.

17. Navzdory skutečnosti, že vnitrostátní soud ve svých otázkách odkazuje na několik ustanovení Smlouvy o FEU (například na ustanovení o svobodě usazování, volném pohybu služeb a volné hospodářské soutěži), na ustanovení sekundární legislativy (například na pravidla o zadávání veřejných zakázek) a na některé obecné právní zásady (například na zásady zákazu diskriminace, transparentnosti a proporcionality), je zřejmé, že v projednávané věci jsou relevantními unijními právními normami články 49 SFEU a 56 SFEU a dále ustanovení směrnice 2004/18.

18. Jedná se ve skutečnosti o jediná unijní pravidla, v jejichž kontextu předkládající soud odůvodňuje své pochybnosti. Tento soud naproti tomu ve skutečnosti nijak nevysvětlil souvislost, kterou spatřuje mezi ostatními ustanoveními unijního práva nebo zásadami, na které ve svých otázkách odkazuje, a sporem v původním řízení⁷. Kromě toho ve světle ustálené judikatury, kterou se budu níže podrobněji zabývat, jsou články 49 SFEU a 56 SFEU a směrnice 2004/18 podle mého názoru právě těmi ustanoveními unijního práva, která mohou potenciálně kolidovat s takovým vnitrostátním ustanovením, jako je článek 75b RL, a tudíž jim mohou bránit.

19. Ve světle výše uvedeného jsem toho názoru, že obě předběžné otázky mohou být zkoumány společně, jelikož se v zásadě týkají stejného problému. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr uvedené otázky přeformuloval takto: „Brání články 49 SFEU a 56 SFEU a směrnice 2004/18 ustanovení vnitrostátního práva, podle kterého jsou při zadávání zakázek na poskytování zdravotnických dopravních služeb upřednostňovány dobrovolnické organizace, jelikož takové zakázky jim jsou zadávány bez jakékoliv výzvy k účasti v soutěži a jsou poskytovány pouze za náhradu skutečně vynaložených nákladů?“

⁷ — Vzhledem k tomu, že předkládající soud neposkytl Soudnímu dvoru všechny skutkové a právní informace, které jsou pro něj nezbytné k tomu, aby vymezil okolnosti, za kterých mohou být vnitrostátní právní předpisy dotčené v původním řízení v rozporu s jinými unijními pravidly uvedenými v bodě 17, mohly by být předběžné otázky považovány za zčásti nepřipustné. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. února 2014, Crone Service a další (C-419/12 a C-420/12, body 31 až 33).

B – Posouzení předběžných otázek

1. Úvodní poznámky

20. Úvodem se chci zabývat dvěma úvodními námitkami uplatněnými Regione Liguria a sdružením ANPAS, jež se týkají toho, zda takové vnitrostátní ustanovení, jako je článek 75b RL, spadá do působnosti unijních pravidel o zadávání veřejných zakázek.

21. Zprvce Regione Liguria a sdružení ANPAS zdůrazňují, že dobrovolnickými organizacemi, na které se vztahuje článek 75b RL, jsou pouze ty organizace, které byly založeny jako neziskové entity podle relevantní italské právní úpravy⁸ a ty, které *per se* nevykonávají žádnou hospodářskou činnost. Zadrugé zdůrazňují, že článek 75b RL nestanoví žádnou formu odměny, nýbrž pouze náhradu skutečně vynaložených nákladů.

22. Regione Liguria a sdružení ANPAS v podstatě zpochybňují tvrzení, že dobrovolnické organizace mohou být podle unijního práva pro účely čl. 1 odst. 8 směrnice 2004/18 kvalifikovány jako „podniky“, a zejména jako „hospodářské subjekty“, a dále že služby takových organizací jsou poskytovány „úplatně“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18.

23. S těmito argumenty nemohu souhlasit.

24. K prvnímu bodu bych uvedl, že podle ustálené judikatury je skutečnost, že daná entita je nezisková⁹ a že její zaměstnanci poskytují své služby jako neplacení dobrovolníci¹⁰, podle unijních pravidel o zadávání veřejných zakázek irelevantní. Pojem „hospodářský subjekt“ je velice široký a musí být chápán tak, že zahrnuje *každou* entitu, která na trhu nabízí zboží nebo služby¹¹. Povaha „hospodářského subjektu“ konkrétní entity tudíž nezávisí na tom, jaká entita je (například pokud jde o její vnitřní složení, strukturu nebo fungování), ale naopak na tom, co tato entita dělá (tedy na typu činností, které provozuje). V tomto ohledu z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že poskytování služeb zdravotnické záchranné dopravy a služeb přepravy pacientů podle unijního práva představuje hospodářskou činnost¹².

25. Toto je potvrzeno i judikaturou Consiglio di Stato, která uvádí, že dobrovolnické organizace založené v souladu s italským rámcovým zákonem o dobrovolnictví jsou oprávněny nabízet na trhu služby, i když pouze v omezeném rozsahu. Na tomto základě Consiglio di Stato konstatovala, že se tyto organizace za určitých podmínek mohou účastnit výzvy k podání nabídek a soutěžit s jinými (veřejnými a soukromými) hospodářskými subjekty¹³.

26. Ke druhému bodu, který se týká úplatnosti, postačí uvést, že Soudní dvůr již v rozsudku Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další objasnil, že není možné, aby se na smlouvu nevztahoval pojem veřejných zakázek podle směrnice 2004/18 pouze z důvodu, že odměna je omezena na náhradu nákladů vynaložených na poskytnutí služby¹⁴. Odměna spočívající v pouhé úhradě nákladů tudíž splňuje kritérium „úplaty“ pro účely uvedeného právního nástroje.

8 — Konkrétně odkazují na zákon č. 226 ze dne 11. srpna 1991, Legge quadro sul volontariato (rámcový zákon o dobrovolnických organizacích) (GURI č. 196 ze dne 22. srpna 1991).

9 — Viz rozsudky ze dne 29. listopadu 2007 ve věci Komise v. Itálie (C-119/06, body 37 až 41); ze dne 23. prosince 2009, CoNISM a (C-305/08, Sb. rozh. s. I-12129, body 30 a 45), a ze dne 19. prosince 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce (C-159/11, bod 26).

10 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie, bod 40 a citovaná judikatura.

11 — Mimo jiné viz rozsudek ze dne 23. dubna 1991, Höfner a Elser (C-41/90, Recueil, s. I-1979, body 21 a 23) a stanovisko generálního advokáta Mazáka ve věci CoNISM a, body 22 a 23.

12 — Viz rozsudek ze dne 25. října 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, Recueil, s. I-8089, body 21 a 22), a rozsudek Komise v. Itálie, bod 38.

13 — Konkrétně viz rozsudky Consiglio di Stato ze dne 23. ledna 2013, č. 387, a ze dne 15. dubna 2013, č. 2056.

14 — Rozsudek Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, (bod 29), Viz rovněž stanovisko generální advokátky Trstejnak ve stejné věci, body 31 až 34.

27. V tomto kontextu je nevýznamné, zda náklady, jež mají být veřejnými orgány nahrazeny, pokrývají pouze to, co účastníci řízení označují jako „přímé náklady“ (podle mne se jedná o mezní náklady), nebo se vztahuje rovněž na „nepřímé náklady“ (tedy na tu část fixních nákladů vypočtených v poměru k podílu, který mají zadané zdravotnické dopravní služby na celkové činnosti organizace). I kdyby vnitrostátní právní úprava ve skutečnosti stanovila pouze náhradu přímých nákladů, nepostačovalo by to k tomu, aby se na smlouvy uzavřené podle uvedeného ustanovení nevztahovala unijní pravidla v oblasti veřejných zakázek.

28. Ve světle výše uvedeného nemůže nezisková povaha dobrovolnických organizací uvedených v článku 75b RL nebo skutečnost, že jejich služby jsou poskytovány za náhradu nákladů, vyloučit použití unijní právní úpravy veřejných zakázek.

2. Směrnice 2004/18

29. Směrnice 2004/18 se podle svého článku 7 použije pouze na veřejné zakázky, jejichž odhadovaná hodnota se rovná prahovým hodnotám uvedeným ve směrnici, nebo je vyšší. Pokud jde o zakázky na služby upravené v článku 75b RL uvedené směrnice ve znění použitelném v rozhodné době, činila prahová hodnota 193 000 eur.

30. Soudní dvůr již rozhodl, že zdravotnické dopravní služby jsou službami smíšené povahy, jelikož mají zdravotnickou složku a dopravní složku. Jako takové spadají pod přílohu II A i II B směrnice 2004/18¹⁵. To znamená, že pokud hodnota dopravní složky přesáhne hodnotu zdravotnických služeb (tak tomu může být v případě plánované přepravy pacientů na velkou vzdálenost), pak se uplatní všechna ustanovení směrnice. Naopak, pokud převáží zdravotnická složka (například u zdravotnických záchranných služeb), pak se – podle článku 21 směrnice – uplatní pouze některá její ustanovení¹⁶.

31. Toto posouzení provádí případ od případu vnitrostátní orgány veřejné správy, které rozhodují o vyhlášení výzvy k podávání nabídek; toto rozhodnutí v případě podání opravného prostředku podléhá přezkumu příslušného vnitrostátního soudu.

32. Ponecháme-li stranou otázku týkající se úplně nebo dílčí použitelnosti ustanovení směrnice 2004/18 na jednotlivé zakázky, je v každém případě třeba v této souvislosti zdůraznit, že Soudní dvůr již rozhodl, že zdravotnické dopravní služby jako takové nestojí mimo působnost uvedeného právního nástroje.

33. Je pravda – jak zdůrazňují Regione Liguria a sdružení ANPAS – že z článku 168 odst. 7 SFEU upřesněného judikaturou Soudního dvora¹⁷ vyplývá, že unijní právo nezasahuje do pravomoci členských států uspořádat své systémy sociálního zabezpečení a přijmout zejména předpisy určené k organizaci a poskytování zdravotních služeb a služeb lékařské péče.

34. Ve skutečnosti v této oblasti existují pro unijní opatření jasné meze. Zprvve Smlouva v této oblasti stanoví zákaz harmonizace¹⁸. Soudní dvůr mimoto přiznal členským státům široký prostor pro uvážení při přijímání a zachovávání vnitrostátních opatření, která navzdory tomu, že potenciálně vytvářejí překážky volnému pohybu na vnitřním trhu, jsou určena k ochraně veřejného zdraví¹⁹.

15 — Viz článek 22 směrnice 2004/18. Rovněž viz rozsudek ze dne 24. září 1998, Tögel (C-76/97, Recueil, s. I-5357, bod 40), a ze dne 29. dubna 2010, Komise v. Německo (C-160/08, Sb. rozh. s. I-3719, bod 92).

16 — Konkrétně článek 23 a čl. 35 odst. 4 směrnice 2004/18.

17 — Viz vedle mnoha jiných věcí rozsudek ze dne 21. června 2012, Susisalo a další (C-84/11, bod 26 a citovaná judikatura).

18 — Viz konkrétně čl. 2 odst. 5 SFEU.

19 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 11. září 2008, Komise v. Německo (C-141/07, Sb. rozh. s. I-6935, bod 51); ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, Sb. rozh. s. I-4171, bod 19), a ze dne 5. prosince 2013, Venturini a další (C-159/12 až C-161/12, bod 41).

35. Judikatura Soudního dvora však rovněž objasňuje, že členské státy při výkonu svých pravomocí v oblasti zdravotní a lékařské péče musí nicméně dodržovat unijní právo, a zejména právní úpravu vnitřního trhu. Uvedená ustanovení členským státům mimo jiné zakazují, aby zaváděly nebo ponechávaly v platnosti neodůvodněná omezení výkonu těchto svobod v odvětví zdravotnické a lékařské péče²⁰.

36. Odvětví zdravotnické a lékařské péče proto nemůže být považováno za útočiště před uplatňováním unijních pravidel. To platí tím spíše, jde-li o soubor ustanovení, která se stejně jako směrnice 2004/18 vztahují na tato odvětví na základě jednoznačného záměru unijního normotvůrce. Příloha II A uvedené směrnice mezi službami, na které se vztahuje, výslovně uvádí (v kategorii č. 25) „zdravotní a sociální služby“.

37. Naopak hospodářská odvětví nebo typy zakázek, které jsou vyloučeny z působnosti směrnice 2004/18²¹ a konkrétní typy entit, na které se uplatní zvláštní úprava²², jsou výslovně uvedeny v ustanoveních směrnice, která upravují výjimky.

38. Navíc ani na základě dokumentů předložených Soudnímu dvoru nelze říci, že se v projednávané věci uplatní výjimky typu „in-house“ nebo „partnerství veřejného sektoru“²³; dotyčné místní orgány nutně nevykonávají kontrolu nad dobrovolnickými organizacemi uvedenými v článku 75b RL, které v zásadě zůstávají soukromými subjekty.

39. To však neznamená, že charakteristiky, které jsou specifické pro zdravotnické a lékařské odvětví, nebyly unijním normotvůrcem vzaty v úvahu. Ve skutečnosti, jak již bylo uvedeno, zahrnutí tohoto odvětví do přílohy II B ke směrnici 2004/18 znamená, že se uplatní pouze omezený počet ustanovení směrnice²⁴, čímž se členským státům poskytuje širší prostor pro uvážení, když – mimo jiné – vybírají externí poskytovatele služeb.

40. Budiž mimochodem poukázáno na to, že nová směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek²⁵ nejen že v této oblasti dále rozšiřuje prostor členských států pro uvážení (například zvýšením prahové hodnoty za zdravotní služby na 750 000 eur)²⁶, ale obsahuje rovněž některá specifická pravidla pro služby poskytované neziskovými organizacemi²⁷. Tím se ještě více potvrzuje, že podle současného stavu práva, se na služby uvedené v článku 75b RL vztahuje směrnice 2004/18.

41. Konečně je sotva nutné dodávat, že vzhledem k hodnotě služeb, které jsou zadávány na základě článku 75b RL a k rozsahu a trvání smluv uzavřených v této souvislosti veřejnou správou²⁸, je zřejmé, že stávající prahová hodnota bude v řadě případů snadno dosažena.

42. Zastávám tedy názor, že směrnice 2004/18 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je článek 75b RL, která za určitých okolností vylučuje jakékoliv výzvy k podávání nabídek nebo výzvy k účasti v soutěži na poskytování zdravotnických dopravních služeb bez ohledu na hodnotu uvedených služeb.

20 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. září 2008, Komise v. Německo (C-141/07, body 22 a 23), a ze dne 10. března 2009, Hartlauer (C-169/07, Sb. rozh. s. I-1721, bod 29).

21 — Viz zejména články 12 až 18 směrnice 2004/18.

22 — Viz článek 19 směrnice 2004/18.

23 — Viz Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, (body 31 až 35).

24 — Vedle pravidel a zásad unijního primárního práva, kterými se budu zabývat v další části tohoto stanoviska. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2007, Komise v. Irsko (C-507/03, Sb. rozh. s. I-9777, body 26 až 29).

25 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. L 94, s. 65).

26 — Článek 4 písm. d) a články 74 až 77 směrnice 2014/24, jakož i body 114 a 118 odůvodnění a její příloha XIV.

27 — Viz čl. 10 písm. h) směrnice 2014/24 a bod 28 jejího odůvodnění.

28 — Což je doloženo dokumenty obsaženými ve spisu. Viz zejména výši nákladů na poskytnuté zdravotnické dopravní služby (odhadovaných a skutečně vynaložených), která je uvedena v rozhodnutí č. 441 vlády Regione Liguria (Deliberazione della Giunta Regionale) ze dne 26. dubna 2007 a rozhodnutí ASL No 5 č. 94 (Deliberazione del Direttore Generale) ze dne 22. prosince 2010.

3. Články 49 SFEU a 56 SFEU

43. Zadávání veřejných zakázek na zdravotnické dopravní služby, jejichž hodnota nedosahuje prahové hodnoty stanovené v čl. 7 písm. b) směrnice 2004/18, ustanovením této směrnice nepodléhá²⁹.

44. To však neznamená, že jakákoliv z těchto zakázek je nutně vyloučena z působnosti unijního práva. Pokud dotyčná zakázka má přeshraniční význam, primární unijní právo se na ni nadále vztahuje. Zadavatelé jsou zejména povinni dodržovat základní svobody zakotvené ve Smlouvě FEU (zejména články 49 SFEU a 56 SFEU)³⁰, jakož i zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti³¹.

45. Dotyčným veřejným zadavatelům v zásadě přísluší³², aby posoudili, zda zakázka, jejíž odhadovaná hodnota nepřekračuje prahovou hodnotu, může mít přeshraniční význam, zejména vzhledem k hodnotě zakázky a místu, kde mají být služby poskytovány³³, a to za předpokladu, že takové posouzení může být přezkoumáno soudem³⁴.

46. V projednávané věci je podle mne zjevné, že v nezanedbatelném počtu případů mohly mít zakázky zadané na základě článku 75b RL přeshraniční význam. Je tomu tak mimo jiné kvůli objektivní hodnotě poskytovaných služeb³⁵, a proto, že Regione Liguria hraničí s Francií³⁶.

47. Soudní dvůr již rozhodl, že pokud má veřejná zakázka přeshraniční význam, představuje její zadání podniku nacházejícímu se v členském státě zadavatele bez jakékoli transparentnosti rozdílné zacházení v neprospěch podniků nacházejících se v jiném členském státě, které by mohly mít o tuto zakázku zájem. Jestliže není odůvodněno objektivními skutečnostmi, představuje takové rozdílné zacházení – tím, že vylučuje všechny podniky nacházející se v jiném členském státě – nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti zakázanou na základě článků 43 ES a 49 ES³⁷.

48. Sdružení ANPAS a italská vláda na jednání zdůraznily, že pokud jsou zakázky na dotčené služby zadávány na základě rozhodnutí orgánů veřejné správy (například regionální vlády), určitá míra zveřejnění existuje, jelikož uvedená rozhodnutí jsou pravidelně zveřejňována úřední cestou (i prostřednictvím internetových stránek).

49. Taková forma publicity však podle mého názoru nepostačuje ke splnění požadavků unijního práva. V tomto kontextu transparentnost není cílem sama o sobě³⁸, ale – jak objasnil Soudní dvůr – jejím cílem je, aby hospodářské subjekty nacházející se na území jiného členského státu, než je stát zadavatele, mohly mít přístup k příslušným informacím týkajícím se dotyčné zakázky ještě před tím, než bude zadána, tak aby jakýkoliv subjekt mohl vyjádřit svůj zájem na získání takové zakázky, pokud

29 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie, body 59 a 60.

30 — Viz rozsudek ze dne 21. července 2005, Coname (C-231/03, Sb. rozh. s. I-7287, bod 16).

31 — Viz rozsudek ze dne 26. září 2000, Komise v. Francie (C-225/98 (Recueil, s. I-7445, bod 50).

32 — Například místním zdravotnickým orgánům, které rozhodly o externím zajištění poskytování zdravotnických dopravních služeb podle článku 75b RL.

33 — Rozsudek ze dne 15. května 2008, SECAP a Santorso (C-147/06 a C-148/06, Sb. rozh. s. I-3565, bod 31), a rozsudek Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, bod 23.

34 — Rozsudek SECAP a Santorso, bod 30.

35 — Viz bod 41 výše.

36 — Jak například při jednání uvedlo sdružení ANPAS, některé entity poskytující zdravotnické dopravní služby v Ligurii uzavřely dohody s ostatními entitami, které poskytují stejné služby v sousedících oblastech ve Francii za účelem úpravy vzájemných vztahů.

37 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Irsko, (body 30 a 31) a rozsudek ze dne 17. července 2008, ASM Brescia (C-347/06, Sb. rozh. s. I-5641, body 59 a 60).

38 — Viz *mutatis mutandis* rozsudek ze dne 10. října 2013, Manova (C-336/12, body 28 a 29).

si to bude přát³⁹. Jinými slovy, stupeň zveřejnění musí postačovat k otevření veřejné zakázky určité míře hospodářské soutěže a musí umožňovat kontrolu nestrannosti zadávacích postupů⁴⁰; a zadavatel musí zajistit, aby existovala určitá forma hospodářské soutěže, která bude přiměřená okolnostem⁴¹, i kdyby výzva k účasti v soutěži nebyla nutná.

50. Přesto článek 75b RL neponechává veřejným zadavatelům žádný manévrovací prostor pro určení toho, zda zadávaná zakázka, s ohledem na specifické okolnosti konkrétní věci, spadá do působnosti unijního práva, a pokud ano, pro její zadání v souladu s použitelnými zásadami unijního práva. Článek 75b RL vyžaduje, aby veřejní zadavatelé vždy upřednostnili dobrovolnické organizace, pokud jsou k dispozici, a to bez ohledu na to, zda zakázka může mít přeshraniční význam. Je tudíž nevyhnutelné, že nedojde k žádné výzvě k účasti v soutěži, což je na úkor entit usazených mimo Itálii, které by mohly mít o tyto zakázky zájem. To má za následek možnou diskriminaci, která je na základě článků 49 SFEU a 56 SFEU zakázána.

51. Znění článku 75b RL toto pravidlo o přednosti výslovně neomezuje na dobrovolnické organizace založené podle italského práva. Takové opatření přitom může ze zadávacího řízení vyloučit přinejmenším entity, které jsou usazeny v jiných členských státech a nebyly založeny jako neziskové.

52. Takové ustanovení, jako je článek 75b RL, tak patrně v řadě případů vytváří překážku svobodě usazování a volnému pohybu služeb podle článku 49 SFEU a 56 SFEU.

53. Z ustálené judikatury nicméně vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, která *per se* omezuje základní svobody zaručené Smlouvou, může být opodstatněná, pokud je vhodná k zajištění dosažení sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je k tomuto účelu nezbytné⁴².

54. Podle mého názoru je zjevné, že opatření, která jsou skutečně určena k tomu, aby zajistila, že zdravotnické služby (například zdravotnické dopravní služby) poskytované jménem veřejných orgánů všem občanům, budou spolehlivé a kvalitní, a zároveň minimalizují výdaje z veřejných prostředků, v zásadě mohou odůvodnit omezení uvedených základních svobod⁴³.

55. V projednávané věci však není zřejmé, jakým způsobem by takové vnitrostátní ustanovení, jako je článek 75b RL, mohlo významně přispět k dosažení těchto cílů.

56. Zaprvé nebyl uveden žádný argument, podle kterého by podniky usazené v jiných členských státech nebyly schopny zajistit odpovídající poskytování zdravotnických dopravních služeb. Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí Regione Liguria a sdružení ANPAS, neexistence jakékoliv formy zadávání veřejných zakázek nebo předchozího zveřejnění podle zkušeností obvykle působí v neprospěch veřejných financí.

57. Otevření zadávacího řízení jiným potenciálním uchazečům může veřejným zadavatelům přinést více nabídek (a tudíž větší výběr, pokud jde o kvalitu a cenu) a motivovalo by subjekty, které mají zájem o zadání zakázky, aby byly hospodárnější a efektivnější.

58. Nezisková organizace, která by o zakázku musela soutěžit s ostatními entitami, by patrně nepodala vyšší nabídku, než je nabídka, kterou by podala v situaci, kdy by zakázka pro ni byla vyhrazena zákonem. Když nic jiného, existence konkurentů by uvedenou organizaci obvykle motivovala k tomu, aby ještě více dbala na náklady tím, že bude své zdroje využívat efektivněji.

39 — Viz v tomto smyslu rozsudek Coname, (bod 21).

40 — Rozsudek ze dne 13. října 2005, Parking Brixen (C-458/03, Sb. rozh. s. I-8585, bod 49). Viz rovněž rozsudek Tribunálu ze dne 20. května 2010, Německo v. Komise (T-258/06, Sb. rozh. II-2027, body 76 až 80).

41 — Rozsudek Parking Brixen, (bod 50).

42 — Viz například rozsudek ze dne 23. prosince 2009, Serrantoni a Consorzio stabile edili (C-376/08, Sb. rozh. s. I-12169, bod 44).

43 — Viz obdobně rozsudek ze dne 28. dubna 1998, Kohll (C-158/96, Sb. rozh. s. I-1931, bod 41) a rozsudek Venutrini a další, body 41 až 42.

59. Skutečnost, že odpůrci v původním řízení jsou neziskové organizace, které měly zájem o poskytování dotyčných služeb, ukazuje, že zřejmě existuje prostor proto, aby poskytování takových služeb bylo vystaveno vyšší míře soutěže, a to dokonce mezi neziskovými entitami⁴⁴.

60. Otázka, zda v konkrétním případě mohou být omezení na základě článků 49 SFEU a 56 SFEU opodstatněná a navíc přiměřená, je každopádně problémem, který v zásadě musí být rozhodnut vnitrostátními soudy. V případě pochybností tyto soudy mohou Soudnímu dvoru položit otázky v rámci řízení o předběžných otázkách.

61. Přesto, a to z důvodů uvedených v předchozích bodech, je podle mého názoru nepředstavitelné, aby takové omezení mohlo být považováno za opodstatněné a přiměřené, pokud je založeno na takové apriorní a obecné výjimce z článků 49 SFEU a 56 SFEU, jako je postup zavedený článkem 75b RL.

C – Závěrečné poznámky

62. Konečně, je vhodné, abych se krátce zabýval posledním bodem uplatněným Regione Liguria a sdružením ANPAS. Podle uvedených účastníků řízení je článek 75b RL vyjádřením zásady solidarity, která je základní hodnotou zakotvenou v člancích 2 a 18 italské ústavy. Takové ustanovení, jako je článek 75b RL, je podle jejich názoru určen nejen k omezení veřejných výdajů na dotyčné zdravotnické služby, nýbrž rovněž k tomu, aby motivoval občany k účasti na charitativních činnostech a vykonávání dobrovolnické práce ve prospěch společnosti jako celku. Tvrdí, že Soudní dvůr na základě použití zásady solidarity ve věci *Sodemare* fakticky rozhodl, že unijní právo nevyklučuje, aby členský stát umožnil výlučně neziskovým soukromým subjektům podílet se na chodu jeho systému sociálního zabezpečení tím, že uzavře smlouvy, které tyto subjekty opravňují k tomu, aby jim veřejné orgány nahradily náklady vynaložené na poskytování sociálních služeb zdravotnické a lékařské povahy.

63. Jsem si vědom toho, že snaha o dosažení hospodářské efektivity na celoevropském trhu založeném na volné a otevřené soutěži není cílem sama o sobě, ale je pouze nástrojem k dosažení cílů, ke kterým byla Evropská unie vytvořena⁴⁵. V důsledku toho jsem ochoten uznat, že potřeba podpory a rozvoje jedné ze základních hodnot, na kterých je Evropská unie založena, někdy může převážit nad požadavky vnitřního trhu.

64. Jak uvedl generální advokát Mengozzi ve svém nedávném stanovisku⁴⁶, solidarita je výslovně uvedena v článku 2 SFEU mezi hodnotami, na kterých je založen evropský model společnosti vyplývající z unijních Smluv. Proto skutečnost, že takové entity, jako jsou dobrovolnické organizace, na které se vztahuje článek 75b RL, byly vnitrostátním zákonodárcem pověřeny významnou úlohou spočívající v tom, že v oblasti své činnosti budou podporovat hodnotu solidarity v italské společnosti, není – a nemůže být – hlediskem, které je podle unijního práva irelevantní.

65. Významná úloha přiznaná těmto organizacím však podle mne nemůže být uskutečňována jednáním *mimo* rámec obecných pravidel, nýbrž fungováním v *mezích* uvedených pravidel, s využitím konkrétních pravidel stanovených zákonodárcem za účelem podpory jejich aktivit.

44 — Jak již Soudní dvůr rozhodl, skutečnost, že zadání zakázky nepovede k významnějším čistým příjmům, neznamená, že tato zakázka není ekonomicky zajímavá pro podniky nacházející se v jiných členských státech, než je členský stát, ve kterém se nachází veřejný zadavatel. V rámci hospodářské strategie, jejímž cílem je rozšíření části aktivit do jiného členského státu, může totiž podnik přijmout rozhodnutí ucházet se v tomto státě o zadání zakázky, přestože z ní samotné nemůže plynout dostatečný zisk. Viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, *Comune di Ancona* (C-388/12, bod 51).

45 — Viz konkrétně čl. 3 odst. 1 až 3 SEU.

46 — Stanovisko v projednávané věci *Centro Hospitalar de Setúbal a SUCH* (C-574/12, bod 40).

66. Například článek 26 směrnice 2004/18 stanoví, že veřejní zadavatelé „mohou stanovit zvláštní podmínky pro plnění zakázky za předpokladu, že jsou slučitelné s [unijním] právem [...] a jsou uvedeny v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci. Podmínky, kterými se řídí plnění zakázky, se mohou týkat zejména *sociálních* faktorů a životního prostředí“⁴⁷.

67. Soudní dvůr fakticky uznal, že veřejní zadavatelé mohou vzít v úvahu hlediska týkající se sociálních cílů, pokud nemají za následek přímou nebo nepřímou diskriminaci uchazečů z jiných členských států a za předpokladu, že jsou výslovně uvedeny v oznámení o zakázce, tak aby se subjekty mohly o jejich existenci dozvědět⁴⁸.

68. V právní literatuře je rovněž obecně zastáván názor, že veřejným zadavatelům není možné bránit v tom, aby použili nástroje zadávání veřejných zakázek k dosažení cílů obecného zájmu (například v sociální oblasti), za předpokladu, že uvedené cíle jsou doplňkové k (tradičním) hospodářským cílům, byly dodrženy procesní požadavky unijních směrnic a výsledek je s cíli těchto směrnic slučitelný⁴⁹.

69. Podle mého názoru ustanovení směrnice 2004/18 týkající se mimo jiné technických specifikací (článek 23), podmínek plnění zakázky (článek 26), kritérií pro kvalitativní výběr (články 45 až 52) a kritérií pro zadání zakázky (články 53 až 55) veřejným zadavatelům poskytují dostatečný prostor proto, aby vedle hospodářských cílů sledovali i sociální cíle a zároveň dodrželi znění a ducha směrnice 2004/18. V tomto kontextu a za předpokladu, že uvedená pravidla nebudou zbavena své účinnosti, může existovat prostor proto, aby vnitrostátní zákonodárce zohlednil a případně upřednostnil poskytovatele služeb založené ve formě dobrovolnických sdružení, či – obecně – neziskových entit. Tak tomu *a fortiori* je v případě, kdy jsou veřejní zadavatelé vázáni pouze ustanoveními směrnice 2004/18, která jsou použitelná na zadání veřejných zakázek, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II B, nebo obecnými zásadami odvozenými z unijního primárního práva, a zejména z článků 49 SFEU a 56 SFEU.

70. Tak tomu je bez ohledu na skutečnost, že by dobrovolnické organizace, které požadují pouze vrácení vynaložených nákladů a které jsou řízeny dostatečně efektivně, by podle všeho v zásadě měly být schopné uspět ve veřejných zadávacích řízeních jednoduše na základě své nákladové efektivity.

71. Konečně, pokud jde o rozsudek Sodemare, na který odkazují Regione Liguria a sdružení ANPAS, chtěl bych poukázat na skutečnost, že se tento rozsudek nezabýval použitím pravidel o zadávání veřejných zakázek. Uvedená věc se týkala systému sociálního zabezpečení zavedeného Regione Lombardia, ve kterém mohly být veřejnosti poskytovány některé služby výlučně prostřednictvím neziskových organizací, pokud náklady na tyto služby hradili zcela nebo zčásti pacienti nebo region.

72. Regione Lombardia podle mne nežadal žádnou zakázku na služby jedné či více konkrétním entitám vybraným z entit, které by o zakázku mohly mít zájem. Naopak, systém byl otevřený a nediskriminační, jelikož všechny entity splňující určité objektivní požadavky stanovené v použitelných zákonech mohly být přijaty do systému sociálního zabezpečení jako poskytovatelé sociálních služeb. Právě v tomto kontextu Soudní dvůr, který rovněž zohlednil solidaritu a sociální hlediska, na kterých byl zákonný systém sociálního zabezpečení založen, konstatoval, že takový systém nevede k narušení hospodářské soutěže mezi podniky nacházejícími se v různých členských státech a nevytváří překážku svobodě usazování, která je nynějším článkem 49 SFEU zakázána.

47 — Kurziva použita autorem stanoviska. Viz rovněž bod 46 odůvodnění směrnice 2004/18.

48 — Viz rozsudek ze dne 20. září 1998, Beentjes (31/87, Recueil, s. 4635, body 14 až 37), a Komise v. Francie, body 46 až 54. Viz rovněž rozsudek ze dne 15. července 2010, Komise v. Německo (C-271/08, Sb. rozh. s. I-7091, bod 58).

49 — Viz mimo jiné Trepte, P., *Public procurement in the EU. A Practitioner's Guide*, Oxford: 2007 (druhé vydání.), s. 63 a násl., a Arrowsmith, S., „Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical review“, v Arrowsmith, S., a Kunzlik, P. (editoři), *Social and Environmental Policies in EC Public Procurement Law*, Cambridge: 2009, s. 162 a násl.

73. Závěrem bych chtěl uvést, že členský stát je oprávněn zadat poskytování zdravotnických dopravních služeb dobrovolnickým organizacím přednostně a aniž by postupoval podle unijních pravidel o zadávání veřejných zakázek pouze tehdy, pokud hodnota těchto služeb nepřekračuje prahovou hodnotu stanovenou ve směrnici 2004/18 a zadání zakázky nemá přeshraniční význam.

74. Za konkrétních okolností rovněž nelze vyloučit, že členský stát může prokázat, že navzdory přeshraničnímu významu zakázky (s hodnotou nižší, než je prahová hodnota), existují důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit výjimku z požadavků transparentnosti stanovených články 49 SFEU a 56 SFEU.

75. Články 49 SFEU a 56 SFEU a směrnice 2004/18 však brání takovému vnitrostátnímu ustanovení – jako je článek 75b RL – jež má za účinek, že dobrovolnickým organizacím je bez jakékoliv formy výzvy k účasti v soutěži svěřováno poskytování zdravotnických dopravních služeb, a to bez ohledu na hodnotu zakázek a jejich potenciální přeshraniční dopad.

IV – Závěry

76. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr zodpověděl otázky položené Consiglio di Stato (Itálie) takto:

„Články 49 SFEU a 56 SFEU a 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 vnitrostátnímu ustanovení vnitrostátního práva, podle kterého jsou při zadávání zakázek na poskytování zdravotnických dopravních služeb upřednostňovány dobrovolnické organizace, takové zakázky jsou jim zadávány bez jakékoliv výzvy k účasti v soutěži a jsou poskytovány pouze za náhradu skutečně vynaložených nákladů.“