



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

6. října 2021 *

[znění opravené usnesením ze dne 6. prosince 2021]

„Řízení o předběžné otázce – Zadávání veřejných zakázek – Směrnice 2014/24/EU – Článek 20 – Vyhrazené veřejné zakázky – Vnitrostátní právní úprava, podle níž je právo účastnit se určitých zadávacích řízení na veřejné zakázky vyhrazeno zvláštním střediskům sociální iniciativy pro zaměstnanost – Dodatečné podmínky neupravené směrnicí – Zásady rovného zacházení a transparentnosti

Ve věci C-598/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Nejvyšší soud Baskicka, Španělsko) ze dne 17. července 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 6. srpna 2019, v řízení

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)

proti

Diputación Foral de Gipuzkoa,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (zpravodaj) a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) F. Toll Musterosem, Procurador, ve spolupráci s L. Garcíou Del Río a A. Larrañaga Ysasi-Yasmendi, abogados,
- za Diputación Foral de Gipuzkoa B. Urizar Arancibia, Procuradora, a I. Arrue Espinosou, abogado,

* Jednací jazyk: španělština.

– za španělskou vládu J. Rodríguezem de la Rúa Puig, jako zmocněncem,
– za Evropskou komisi M. Jáuregui Gómez, L. Haasbeek a P. Ondrůškem, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 29. dubna 2021,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 20 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. 2014, L 94, s. 65).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) (Celostátní konfederace zvláštních středisek pro zaměstnanost, Španělsko) a Diputación Foral de Gipuzkoa (Rada provincie Gipuzkoa, Španělsko) ve věci rozhodnutí provinční vlády této rady ze dne 15. května 2018, kterým se schvalují pokyny určené útvarům tohoto orgánu vystupujícím jako veřejní zadavatelé a týkající se určitých vyhrazených zakázek.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2004/18/ES

- 3 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 (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132) byla zrušena s účinkem k 18. dubnu 2016. Článek 19 první pododstavec této směrnice stanovil:

„Členské státy mohou vyhradit účast na zadávacím řízení chráněným dílnám nebo jim vyhradit plnění zakázek v rámci programů chráněného zaměstnání, kdy většina dotčených zaměstnanců jsou zdravotně postižené osoby, které z důvodu povahy nebo vážnosti svého postižení nemohou vykonávat pracovní činnost v běžných podmínkách.“

Směrnice 2014/24

- 4 Body 1 a 36 odůvodnění směrnice 2014/24 znějí:
„(1) Zadávání veřejných zakázek orgány nebo jménem orgánů členských států musí být v souladu se zásadami zakotvenými ve Smlouvě o fungování Evropské unie [...], zejména zásadami volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i se zásadami z nich vyplývajících, jako je rovné zacházení, zákaz diskriminace, vzájemné uznávání, proporcionalita a transparentnost. Pro veřejné zakázky, které převyšují určitou

hodnotu, by však měla být vypracována ustanovení koordinující vnitrostátní postupy při zadávání veřejných zakázek, aby se zajistilo uplatňování uvedených zásad v praxi a otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.

[...]

(36) Zaměstnání a výkon povolání přispívají k začlenění do společnosti a tvoří základní prvky pro zajištění rovných příležitostí pro všechny. V této souvislosti mohou hrát významnou roli chráněné dílny. Totéž platí i pro jiné sociálně zaměřené podniky, jejichž hlavním cílem je podpora sociálního a profesního začlenění nebo opětovného začlenění zdravotně postižených a znevýhodněných osob, jako jsou nezaměstnaní, příslušníci znevýhodněných menšin nebo jinak sociálně vyloučených skupin. Takovéto dílny nebo podniky by však za obvyklých podmínek hospodářské soutěže nemusely být schopny veřejnou zakázku získat. Proto je vhodné stanovit, že by členské státy měly mít možnost vyhradit právo účasti v zadávacích řízeních na veřejné zakázky nebo jejich určité části těmto dílnám nebo podnikům, popřípadě vyhradit plnění veřejných zakázek pro programy chráněného zaměstnání.“

5 Článek 2 odst. 1 body 5 a 10 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se použijí následující definice:

[...]

5. ‚veřejnými zakázkami‘ nebo ‚smlouvami na veřejné zakázky‘ se rozumějí 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;

[...]

10. ‚hospodářským subjektem‘ se rozumí jakákoli fyzická nebo právnická osoba nebo veřejný subjekt nebo skupina těchto osob nebo subjektů, včetně dočasných sdružení podniků, které na trhu nabízejí provedení stavebních prací nebo stavby, dodání výrobků nebo poskytování služeb“.

6 Článek 18 uvedené směrnice, nadepsaný „Zásady zadávání veřejných zakázek“, v odstavci 1 stanoví:

„Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásady rovného zacházení a nediskriminace a postupují transparentním a přiměřeným způsobem.

Zadávací řízení na veřejné zakázky nelze koncipovat se záměrem vyloučit je z oblasti působnosti této směrnice nebo uměle zúžit hospodářskou soutěž. Hospodářská soutěž se považuje za uměle zúženou, pokud je zadávací řízení na veřejnou zakázku koncipováno se záměrem bezdůvodně zvýhodňovat nebo znevýhodňovat určité hospodářské subjekty.“

7 Článek 20 téže směrnice, nadepsaný „Vyhrazené veřejné zakázky“, stanoví:

„1. Členské státy mohou vyhradit právo na účast v zadávacím řízení chráněným dílnám a hospodářským subjektům, jejichž hlavním cílem je sociální a profesní začlenění osob

s postižením nebo osob znevýhodněných, nebo mohou vyhradit plnění veřejných zakázek v rámci programů chráněného zaměstnání, pokud alespoň 30 % zaměstnanců těchto dílen, hospodářských subjektů nebo programů jsou osoby s postižením nebo osoby znevýhodněné.

2. Výzva k účasti v soutěži musí odkazovat na tento článek.“

Španělské právo

- 8 Směrnice 2014/24 je do španělského práva provedena prostřednictvím Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (zákon 9/2017 o veřejných zakázkách, kterým se do španělského právního řádu provádějí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU a 2014/24/EU ze dne 26. února 2014) ze dne 8. listopadu 2017 (BOE č. 272 ze dne 9. listopadu 2017, s. 107714) (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Čtvrté dodatkové ustanovení tohoto zákona, nadepsané „Vyhrazené zakázky“, stanoví:

„1. Rozhodnutím Rady ministrů nebo příslušného orgánu v rámci autonomních společenství a místních samosprávných celků se stanoví minimální procentuální podíl, v jakém bude právo účastnit se zadávacích řízení na určité zakázky nebo jejich části vyhrazeno zvláštním střediskům sociální iniciativy pro zaměstnanost a podnikům zaměřeným na sociální začleňování, které se řídí úpravou Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social [(královské legislativní nařízení 1/2013 o schválení novelizovaného znění obecného zákona o právech osob s postižením a o jejich sociálním začleňování) ze dne 29. listopadu 2013 (dále jen „královské legislativní nařízení 1/2013“)], a úpravou Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción [(zákon 44/2007 o podnicích zaměřených na sociální začleňování)] ze dne 13. prosince 2007 a které splňují požadavky stanovené uvedenou právní úpravou, aby mohly být takto kvalifikovány, nebo se jím stanoví minimální procentuální podíl, v jakém bude provádění těchto zakázek vyhrazeno v rámci programů chráněného zaměstnání, za předpokladu, že procentuální podíl zaměstnanců s postižením či zaměstnanců v situaci sociálního vyloučení v rámci zvláštních středisek pro zaměstnanost, podniků zaměřených na sociální začleňování nebo programů odpovídá podílu stanovenému v příslušných předpisech a v každém případě představuje alespoň 30 %.

Výše uvedeným rozhodnutím Rady ministrů nebo příslušného orgánu v rámci autonomních společenství a místních samosprávných celků se stanoví minimální podmínky s cílem zaručit dodržení ustanovení předchozího odstavce.

[...]

2. Výzva k účasti v soutěži musí odkazovat na tento článek.

[...]“

- 9 Čtrnácté závěrečné ustanovení zákona o veřejných zakázkách, které definuje institut „zvláštních středisek sociální iniciativy pro zaměstnanost“, jimž je podle čtvrtého dodatečného ustanovení tohoto zákona vyhrazen přístup k zakázkám, stanoví:

„[...] Zvláštními středisky sociální iniciativy pro zaměstnanost jsou střediska splňující požadavky stanovené v odstavcích 1 a 2 [článku 43 novelizovaného znění obecného zákona o právech osob s postižením a o jejich sociálním začleňování], která jsou přímo či nepřímo podporována a z více než 50 % vlastněna jedním či více veřejnými či soukromými neziskovými subjekty, jejichž sociální povaha je stanovena v jejich stanovách, ať jde o sdružení, nadace, veřejnoprávní právnické osoby, družstva sociální iniciativy nebo jiné subjekty sociálního hospodářství, jakož i střediska, která jsou přímo či nepřímo vlastněna obchodními společnostmi, jejichž základní kapitál je většinově vlastněn některým z výše uvedených subjektů (prostřednictvím konceptu dominantní společnosti podle článku 42 obchodního zákoníku), za předpokladu, že se v každém případě v jejich stanovách či společenské smlouvě stanoví, že jejich veškeré zisky musí být opětovně investovány do vytváření pracovních příležitostí pro osoby s postižením a do neustálého zlepšování jejich konkurenceschopnosti a činnosti v oblasti sociálního hospodářství, přičemž v každém případě mají právo rozhodovat o opětovném investování zisků do samotného zvláštního střediska pro zaměstnanost nebo do jiných zvláštních středisek sociální iniciativy pro zaměstnanost.“

- 10 Článek 43 novelizovaného znění obecného zákona o právech osob s postižením a o jejich sociálním začleňování, který definuje zvláštní střediska pro zaměstnanost, v odstavcích 1, 2 a 4 stanoví:

„1. Hlavním cílem zvláštních středisek pro zaměstnanost je provozování činnosti spočívající ve výrobě zboží nebo poskytování služeb, přičemž se pravidelně podílejí na tržních operacích, a jejich smyslem je zaručit zaměstnání za úplatu osobám se zdravotním postižením; jsou rovněž prostředkem pro začlenění co největšího počtu těchto osob do režimu běžného zaměstnávání. [...]

2. Ve zvláštních střediscích pro zaměstnanost musí být zaměstnán co největší možný podíl osob s postižením, jaký umožňuje povaha výrobního procesu a který musí každopádně odpovídat 70 %.

[...]

4. [Tento odstavec přejímá definici zvláštních středisek sociální iniciativy pro zaměstnanost, jak je uvedena ve čtrnáctém závěrečném ustanovení zákona o veřejných zakázkách].“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 11 Conacee je neziskové sdružení založené podle španělského práva, jehož členy jsou federace a sdružení zvláštních středisek pro zaměstnanost.
- 12 Dne 23. července 2018 podalo sdružení Conacee k Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Nejvyšší soud Baskicka, Španělsko) správní žalobu na zrušení rozhodnutí Diputación Foral de Gipuzkoa ze dne 15. května 2018, kterým byly schváleny pokyny určené útvarům tohoto orgánu vystupujícím jako veřejní zadavatelé a kterým bylo zvláštním střediskům sociální iniciativy pro zaměstnanost či podnikům zaměřeným na sociální začleňování vyhrazeno právo účastnit se zadávacích řízení na veřejné zakázky nebo jejich určité části a provádění části těchto zakázek v rámci programů chráněného zaměstnání.

- 13 Rozsah, v němž jsou vyhrazeny zakázky podle těchto pokynů, odpovídá úpravě obsažené ve čtvrtém dodatečném ustanovení a čtrnáctém závěrečném ustanovení zákona o veřejných zakázkách, jimiž se do španělského právního řádu provádí článek 20 směrnice 2014/24.
- 14 Tato ustanovení vyhrazuje přístup k zakázkám uvedeným v tomto článku 20 zvláštním střediskům sociální iniciativy pro zaměstnanost a podnikům zaměřeným na sociální začleňování, čímž z působnosti těchto ustanovení, a tudíž i z přístupu k těmto vyhrazeným zakázkám vylučují podnikatelská zvláštní střediska pro zaměstnanost, která Conacee zastupuje na celostátní úrovni.
- 15 Předkládající soud uvádí, že tato ustanovení tím, jak vymezují osobní působnost u vyhrazených zakázek, stanoví dodatečné podmínky k podmínkám zakotveným v článku 20 směrnice 2014/24. Omezení působnosti tohoto článku pouze na „zvláštní střediska sociální iniciativy pro zaměstnanost“ má podle předkládajícího soudu za následek, že jsou z přístupu k vyhrazeným zakázkám vyloučeny podniky či hospodářské subjekty, které přitom splňují podmínky stanovené v tomto článku 20, neboť zaprvé alespoň 30 % jejich zaměstnanců tvoří osoby s postižením nebo znevýhodněné osoby a zadruhé jejich hlavním cílem je prosazování sociálního a profesního začlenění těchto osob.
- 16 Za těchto okolností se Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Nejvyšší soud Baskicka) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Má být článek 20 směrnice [2014/24] vykládán v tom smyslu, že rozsah vyhrazení stanoveného uvedeným článkem *ratione personae* nemůže být vymezen tak, aby podniky či hospodářské subjekty splňující požadavek, aby alespoň 30 % jejich zaměstnanců byly osoby s postižením, a požadavek, aby jejich hlavním cílem bylo sociální a profesní začlenění uvedených osob, byly z jeho působnosti vyloučeny prostřednictvím dodatečných požadavků týkajících se formy, povahy a cílů uvedených subjektů, jejich činností či investic, nebo dalších záležitostí?“

K předběžné otázce

- 17 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát uložil dodatečné podmínky k podmínkám uvedeným v tomto ustanovení a vyloučil tím ze zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky některé hospodářské subjekty splňující podmínky stanovené v uvedeném ustanovení.
- 18 Článek 20 odst. 1 směrnice 2014/24 přiznává členským státům možnost vyhradit zadávací řízení na veřejné zakázky určitým subjektům a podmiňuje tuto možnost splněním dvou kumulativních podmínek, které jsou v něm stanoveny, a sice zaprvé, aby účastníky řízení byly chráněné dílny nebo hospodářské subjekty, jejichž hlavním cílem je sociální a profesní začlenění osob s postižením nebo znevýhodněných osob, a zadruhé, aby alespoň 30 % zaměstnanců těchto dílen a hospodářských subjektů bylo tvořeno takovými osobami.
- 19 K zodpovězení položené otázky je třeba určit, zda jsou ony dvě podmínky v tomto čl. 20 odst. 1 vyjmenovány taxativně v tom smyslu, že toto ustanovení brání tomu, aby členské státy uložily dodatečné podmínky a ze zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky uvedených v tomto ustanovení tak vyloučily hospodářské subjekty, které sice splňují podmínky stanovené v tomto ustanovení, nikoli však dodatečné podmínky stanovené vnitrostátním právem.

- 20 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba zohlednit nejen jeho znění, ale i cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí, a genezi této právní úpravy (rozsudek ze dne 15. listopadu 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916, bod 23 a citovaná judikatura).
- 21 Pokud jde na prvním místě o znění čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24, je třeba předně konstatovat, že toto ustanovení přiznává členským státům možnost vyhradit chráněným dílnám a některým hospodářským subjektům právo účastnit se zadávacích řízení na veřejné zakázky a stanoví podmínky, jimž tato možnost podléhá. Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 41 a 42 svého stanoviska, je tedy toto ustanovení formulováno způsobem, který nijak nenaznačuje, že by toto právo mělo svědčit všem subjektům, které dané podmínky splňují.
- 22 Dále je třeba uvést, že druhá podmínka stanovená v tomto ustanovení, podle které musí být alespoň 30 % zaměstnanců subjektů, na něž se toto ustanovení vztahuje, tvořeno osobami s postižením nebo znevýhodněnými osobami, představuje pouze minimální požadavek.
- 23 Konečně je třeba zdůraznit, že výraz „hospodářské subjekty“ naznačuje – s ohledem na jeho definici obsaženou v čl. 2 bodě 10 této směrnice a jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 42 svého stanoviska – jakési široké a neurčité pojetí subjektů, které mohou zadávací řízení uvedená v tomto čl. 20 odst. 1 využívat, je-li hlavním cílem těchto subjektů sociální a profesní začleňování osob s postižením nebo znevýhodněných osob.
- 24 Ze znění čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24 tedy vyplývá, že rozhodnou-li se členské státy vyhradit na základě tohoto ustanovení určitým subjektům právo účastnit se zadávacích řízení na veřejné zakázky, mají při provádění podmínek stanovených v tomto ustanovení určitou volnost.
- 25 Pokud jde na druhém místě o cíl sledovaný článkem 20 odst. 1 směrnice 2014/24, z bodu 36 odůvodnění této směrnice vyplývá, že k tomu, aby zaměstnání a výkon povolání přispívaly k začlenění do společnosti a k zajištění rovných příležitostí pro všechny, musí být možnost stanovená tímto ustanovením využita ve prospěch chráněných dílen a hospodářských subjektů, jejichž hlavním cílem je podpora sociálního a profesního začlenění nebo opětovného začlenění zdravotně postižených a znevýhodněných osob, jako jsou nezaměstnaní, příslušníci znevýhodněných menšin nebo jinak sociálně vyloučených skupin, a které za obvyklých podmínek hospodářské soutěže nejsou schopny veřejnou zakázku získat.
- 26 Z toho vyplývá, že unijní normotvůrce chtěl prostřednictvím zaměstnání a výkonu povolání podpořit začlenění osob s postižením nebo znevýhodněných osob do společnosti tím, že členským státům umožnil vyhradit právo účastnit se zadávacích řízení na veřejné zakázky nebo jejich určité části chráněným dílnám a hospodářským subjektům, které s ohledem na svůj sociální účel vstupují na trh s konkurenčním znevýhodněním.
- 27 Článek 20 odst. 1 směrnice 2014/24 takto sleduje cíl sociální politiky v oblasti zaměstnanosti. Za současného stavu unijního práva přitom mají členské státy značný prostor pro uvážení při vymezení opatření k dosažení určitého cíle v oblasti sociální politiky a politiky zaměstnanosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. září 2018, Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, bod 59 a citovaná judikatura).
- 28 Analýzou cíle sledovaného článkem 20 odst. 1 směrnice 2014/24 lze tedy potvrdit výklad vyplývající ze znění tohoto ustanovení v tom smyslu, že s ohledem na tento prostor pro uvážení mají členské státy při provádění uvedeného ustanovení určitou volnost. Z toho vyplývá, že čl. 20

odst. 1 směrnice 2014/24 neobsahuje taxativně vyjmenované podmínky, nýbrž ponechává členským státům možnost přijmout dodatečné podmínky, které musí splňovat subjekty uvedené v tomto ustanovení, aby jim bylo umožněno účastnit se zadávacích řízení na veřejné zakázky vyhrazené na základě uvedeného ustanovení, pokud tyto dodatečné podmínky přispívají k zajištění cílů sociální politiky a politiky zaměstnanosti, které toto ustanovení sleduje.

- 29 Na třetím místě je tento výklad podpořen rovněž genezí čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24. Článek 19 odst. 1 směrnice 2004/18, který byl na vyhrazené zakázky použitelný až do zrušení této směrnice směrnicí 2014/24, totiž stanovil pro účast v zadávacích řízeních na veřejné zakázky, které mohly být členskými státy vyhrazeny, přísnější požadavky jak ve vztahu k subjektům oprávněným účastnit se těchto řízení, jejichž okruh byl omezen na chráněné dílny, tak ve vztahu k osobám zaměstnaným těmito subjekty, jejichž většinu měly tvořit osoby s postižením, které z důvodu povahy nebo vážnosti svého postižení nemohou vykonávat pracovní činnost v běžných podmínkách.
- 30 Přitom je třeba uvést, že ze směrnice 2014/24 či z její geneze nevyplývá, že když unijní normotvůrce prostřednictvím čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24 rozšířil osobní rozsah působnosti u zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky, chtěl tím docílit toho, aby hospodářskými subjekty uvedenými v tomto ustanovení, které zaměstnávají menší procento osob s postižením nebo znevýhodněných osob, byly vytěsněny hospodářské subjekty splňující přísnější požadavky podle čl. 19 odst. 1 směrnice 2004/18. Takový výsledek by byl ostatně v rozporu s cílem čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24, kterým je – jak vyplývá z bodu 26 tohoto rozsudku – začlenění osob s postižením a znevýhodněných osob do společnosti prostřednictvím zaměstnání a výkonu povolání.
- 31 Jak ovšem v podstatě uvedl generální advokát v bodě 51 svého stanoviska, právě to by nastalo, kdyby byly členské státy povinny akceptovat účast všech hospodářských subjektů splňujících podmínky stanovené v tomto čl. 20 odst. 1 v zadávacích řízeních na vyhrazené veřejné zakázky. Hrozilo by totiž, že v takové situaci budou hospodářské subjekty splňující přísnější požadavky stanovené v čl. 19 odst. 1 směrnice 2004/18 nuceny propustit některé z nejméně produktivních zdravotně postižených nebo znevýhodněných pracovníků, aby se mohly těchto zadávacích řízení účastnit na základě rovných konkurenčních podmínek s hospodářskými subjekty, u nichž tvoří zdravotně postižení nebo znevýhodnění pracovníci pouze 30 % zaměstnanců.
- 32 Z toho důvodu je třeba čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24 vykládat v tom smyslu, že podmínky, které jsou v něm vyjmenovány, nejsou taxativní a že mají členské státy možnost uložit případně další podmínky, které musí subjekty uvedené v tomto ustanovení splňovat, aby mohly být připuštěny k účasti v zadávacích řízeních na vyhrazené veřejné zakázky.
- 33 Je však třeba poukázat na to, že členské státy musí při využití této možnosti dodržovat základní pravidla Smlouvy o FEU, zejména pravidla týkající se volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i zásady, které z nich vyplývají, jako je zásada rovného zacházení a zásada proporcionality (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2019, Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, bod 48 a citovaná judikatura), a které se mimoto odrážejí v článku 18 směrnice 2014/24.
- 34 Předkládající soud proto bude muset posoudit soulad s těmito zásadami v případě vnitrostátní právní úpravy, o kterou se jedná v původním řízení, podle níž musí být zvláštní střediska zaměstnanosti v rámci zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky podle čl. 20 odst. 1

směrnice 2014/24 jednak přímo či nepřímo podporována a z více než 50 % vlastněna neziskovými organizacemi a jednak musí opětovně investovat veškerý zisk do vlastní provozovny nebo do jiného střediska téže povahy.

- 35 Ve snaze poskytnout předkládajícímu soudu informace nezbytné k provedení takového posouzení je nutno uvést následující.
- 36 Na prvním místě je třeba připomenout, že zásada rovného zacházení, která patří mezi základní zásady unijního práva, vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* a další, C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 85 a citovaná judikatura).
- 37 Konkrétně v oblasti unijního práva veřejných zakázek zásada rovného zacházení, která je základem unijních pravidel o postupech při zadávání veřejných zakázek, zejména znamená, že uchazeči musí mít při sestavování nabídek rovné postavení, a má za cíl podporovat rozvoj zdravé a účinné soutěže mezi podniky, které se účastní řízení o zadání veřejné zakázky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. července 2019, *Telecom Italia*, C-697/17, EU:C:2019:599, body 32 a 33 a citovaná judikatura).
- 38 V projednávaném případě tak bude muset předkládající soud zejména určit, zda se zvláštní střediska sociální iniciativy pro zaměstnanost nacházejí ve stejné situaci jako podnikatelská zvláštní střediska pro zaměstnanost, pokud jde o cíl sledovaný článkem 20 odst. 1 směrnice 2014/24.
- 39 Pro účely tohoto určení bude muset předkládající soud zohlednit zejména skutečnost, že podle vnitrostátní právní úpravy má zvláštní středisko pro zaměstnanost za cíl, ať už se jedná o středisko sociální iniciativy nebo o středisko podnikatelské, zaručit zaměstnání za úplatu zdravotně postiženým osobám a je považováno za prostředek k tomu, aby byl co největší počet těchto osob zahrnut do režimu běžného zaměstnávání, a dále skutečnost, že zvláštní středisko pro zaměstnanost zaměstnává alespoň 70 % osob se zdravotním postižením.
- 40 Z toho vyplývá, že s výhradou ověření, které provede předkládající soud, se podnikatelská zvláštní střediska pro zaměstnanost patrně nacházejí stejně jako zvláštní střediska sociální iniciativy pro zaměstnanost v situaci, kdy by se nemohla účastnit zadávacích řízení na veřejné zakázky za běžných podmínek hospodářské soutěže.
- 41 Předkládající soud však bude muset rovněž ověřit, zda – jak v podstatě uvedla španělská vláda ve svém písemném vyjádření – zvláštní střediska sociální iniciativy pro zaměstnanost mohou z důvodu charakteristik, které jsou jim vlastní, účinněji naplňovat cíl sociálního začleňování sledovaný článkem 20 odst. 1 směrnice 2014/24, což by mohlo objektivně odůvodnit rozdílné zacházení ve srovnání s podnikatelskými zvláštními středisky pro zaměstnanost. Španělská vláda v tomto ohledu upřesňuje, že zvláštní střediska sociální iniciativy pro zaměstnanost maximalizují sociální a neekonomickou hodnotu, jelikož zaprvé nemají za cíl dosahování zisku a reinvestují veškerý svůj zisk pro účely svých sociálních cílů, zadruhé se v rámci svého řízení vyznačují přijímáním demokratických principů a zásad účasti a zatřetí tak při své činnosti dosahují většího sociálního dopadu tím, že poskytují kvalitnější zaměstnání a lepší možnosti pro začlenění či opětovné začlenění zdravotně postižených či znevýhodněných osob.

- 42 Na druhém místě z ustálené judikatury vyplývá, že v souladu se zásadou proporcionality, která představuje obecnou zásadu unijního práva, nesmějí pravidla stanovená členskými státy nebo veřejnými zadavateli v rámci provádění ustanovení směrnice 2014/24, jako jsou pravidla určená k přijetí podmínek pro uplatnění čl. 20 odst. 1 této směrnice, překračovat meze toho, co je nezbytné pro dosažení cílů sledovaných touto směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, bod 45 a citovaná judikatura).
- 43 V tomto ohledu je třeba uvést, že podmínka týkající se podpory a přímé či nepřímé účasti neziskových organizací z více než 50 % i podmínka týkající se povinnosti opětovně investovat veškerý zisk do zvláštních středisek sociální iniciativy pro zaměstnanost, tak jak jsou tyto podmínky uvedeny v bodě 34 tohoto rozsudku, se jeví být způsobilé zaručit, aby hlavním cílem takových zvláštních středisek pro zaměstnanost bylo začlenění osob s postižením nebo znevýhodněných osob, jak to vyžaduje čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24.
- 44 [ve znění oprav provedených usnesením ze dne 6. prosince 2021] Pokud jde o otázku, zda tyto požadavky nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle, je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda by skutečnost, že se ve zvláštním středisku pro zaměstnanost přímo či nepřímo účastní organizace mající za cíl dosahování zisku, a skutečnost, že je do uvedených středisek opětovně investována jen část zisku, mohly zajistit, aby tato střediska byla schopna dosáhnout uvedeného cíle stejně účinným způsobem jako při uplatnění podmínek uvedených v předchozím bodě.
- 45 Na třetím místě je třeba dodat, podobně jak uvedla španělská vláda a Evropská komise, že z analýzy španělské právní úpravy předložené španělskou vládou v odpověď na otázky, které jí Soudní dvůr položil s žádostí o podání písemné odpovědi, podle všeho nevyplývá, že by hospodářské subjekty založené v souladu s právem jiných členských států byly vyloučeny z práva účastnit se zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky stanoveného touto španělskou právní úpravou, pokud tyto subjekty splňují podmínky, které jsou v uvedené právní úpravě výslovně stanoveny pro zvláštní střediska sociální iniciativy pro zaměstnanost. Předkládajícímu soudu nicméně přísluší, aby v tomto ohledu provedl nezbytná ověření.
- 46 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 20 odst. 1 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát uložil dodatečné podmínky k podmínkám uvedeným v tomto ustanovení, a vyloučil tím ze zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky některé hospodářské subjekty splňující podmínky stanovené v uvedeném ustanovení, to však s výhradou dodržení zásad rovného zacházení a proporcionality tímto členským státem.

K nákladům řízení

- 47 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 20 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES musí být

vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát uložil dodatečné podmínky k podmínkám uvedeným v tomto ustanovení, a vyloučil tím ze zadávacích řízení na vyhrazené veřejné zakázky některé hospodářské subjekty splňující podmínky stanovené v uvedeném ustanovení, to však s výhradou dodržení zásad rovného zacházení a proporcionality tímto členským státem.

Podpisy.