



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

11. prosince 2014 *

„Řízení o předběžné otázce — Služby zdravotnické dopravy — Vnitrostátní právní úprava vyhrazující činnosti zdravotnické dopravy pro veřejná zdravotnická zařízení přednostně dobrovolnickým spolkům, které splňují právní požadavky a jsou registrované — Slučitelnost s unijním právem — Veřejné zakázky — Články 49 SFEU a 56 SFEU — Směrnice 2004/18/ES — Smíšené služby, na které se vztahuje zároveň příloha II A a příloha II B směrnice 2004/18 — Článek 1 odst. 2 písm. a) a d) — Pojem ‚veřejné zakázky na služby‘ — Úplatná povaha — Protiplnění spočívající v náhradě vynaložených nákladů“

Ve věci C-113/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Itálie) ze dne 25. ledna 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 8. března 2013, v řízení

Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“,

Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria,

Regione Liguria

proti

San Lorenzo Soc. coop. sociale,

Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus,

za přítomnosti:

Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria a další,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby (zpravodaj), soudci,
generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: A. Impellizzeri, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. února 2014,

* Jednací jazyk: italština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria R. Damontem, avvocato,
- za Regione Liguria B. Baroli, avvocatessa,
- za San Lorenzo Soc. coop. a Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus S. Bettim, avvocato,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s C. Colelli, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi L. Pignataro, jakož i A. Tokárem a A. Aresuem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. dubna 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 SFEU, 56 SFEU, 105 SFEU a 106 SFEU.
- 2 Projednávaná žádost byla předložena v rámci sporu ve fázi řízení o opravném prostředku mezi Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ (dále jen „ASL n. 5“), místním správním orgánem pověřeným správou zdravotnických služeb, Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria (Národní spolek veřejné pomoci – Regionální výbor pro Ligurii) a Regione Liguria na jedné straně a San Lorenzo Soc. coop. sociale a Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, družstevními společnostmi působícími v odvětví služeb zdravotnické dopravy, na straně druhé ve věci různých rozhodnutí, která se týkají organizace služeb zdravotnické záchranné dopravy a služeb urgentní záchranné dopravy na regionální a místní úrovni.

Právní rámec

Unijní právo

- 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. L 134, s. 114, oprava Úř. věst. L 351, s. 44; Zvl. vyd. 06/07, s. 132), ve znění nařízení Komise (ES) č. 1177/2009 ze dne 30. listopadu 2009 (Úř. věst. L 314, s. 64), v čl. 1 odst. 2 a 5 obsahuje následující definice:

„2

- a) ‚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.

[...]

- d) ‚Veřejné zakázky na služby‘ jsou veřejné zakázky jiné než veřejné zakázky na stavební práce nebo na dodávky, jejichž předmětem je poskytování služeb uvedených v příloze II.

[...]

[...]

5 „Rámcová dohoda“ je dohoda mezi jedním nebo více veřejnými zadavateli a jedním nebo více hospodářskými subjekty, jejímž účelem je stanovit podmínky, zejména s ohledem na ceny a případně na předpokládané množství, kterými se budou řídit zakázky zadávané během daného období.“

- 4 Použitelnost směrnice 2004/18 na zadávání veřejných zakázek na služby podléhá různým podmínkám, zejména pokud jde o hodnotu těchto zakázek a povahu dotyčných služeb.
- 5 Podle čl. 7 písm. b) první a třetí odrážky směrnice 2004/18 je tato směrnice použitelná zejména na veřejné zakázky na služby s hodnotou (bez daně z přidané hodnoty), která se rovná nebo je vyšší než 193 000 eur, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II A této směrnice a jsou zadávány jinými veřejnými zadavateli, než jsou ústřední orgány státní správy uvedené v její příloze IV, nebo jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II B uvedené směrnice. Podle čl. 9 odst. 9 této směrnice se v případě rámcových dohod bere v úvahu nejvyšší odhadovaná hodnota všech zakázek, jejichž zadání je zamýšleno pro celou dobu platnosti dotyčné rámcové dohody. Článek 9 odst. 8 písm. b) bod ii) téže směrnice nicméně stanoví, že se v případě veřejných zakázek na služby na dobu neurčitou za základ bere 48 násobek měsíční hodnoty takové zakázky.
- 6 Podle článků 20 a 21 směrnice 2004/18 se na zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II A této směrnice, vztahují články 23 až 55 této směrnice; zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze II B této směrnice, se řídí výhradně článkem 23 a čl. 35 odst. 4 této směrnice. Podle článku 22 směrnice 2004/18 se zakázky, jejichž předmětem jsou služby, na které se současně vztahují tyto dvě přílohy, zadávají v souladu s články 23 až 55 této směrnice, pokud je hodnota služeb obsažených v příloze II A vyšší než hodnota služeb obsažených v příloze II B; v opačném případě se zakázky zadávají výhradně v souladu s článkem 23 a čl. 35 odst. 4 uvedené směrnice.
- 7 Kategorie 2 obsažená v příloze II A směrnice 2004/18 uvádí služby pozemní přepravy, včetně přepravy peněz a kurýrních služeb s výjimkou pošty. Kategorie 25 obsažená v příloze II B této směrnice uvádí zdravotní a sociální služby.
- 8 Podle čl. 10 písm. h) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18 (Úř. věst. L 94, s. 65) se směrnice 2014/24 výslovně nevztahuje na veřejné zakázky na služby, jejichž předmětem jsou služby zdravotnické záchranné dopravy. Z bodu 28 odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že normotvůrce Evropské unie chtěl stanovením tohoto vyloučení zohlednit zvláštní povahu neziskových organizací nebo spolků. Směrnice 2014/24 však není v rámci věci v původním řízení použitelná, jelikož z jejího článku 91 vyplývá, že směrnice 2004/18 zůstává v platnosti až do 18. dubna 2016, tedy do data, kdy nabude účinnosti její zrušení.

Italské právo

- 9 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Italská republika v ústavě zakotvila princip dobrovolnické aktivity občanů. Poslední pododstavec článku 118 italské ústavy stanoví, že občané jednající samostatně či ve ve spolku se na činnostech obecného zájmu podílejí s podporou veřejných orgánů na základě zásady subsidiarity.
- 10 Tato účast je v oblasti zdravotnictví upravena zákonem č. 833, kterým se zřizuje národní zdravotní služba (legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale) ze dne 23. prosince 1978 (řádný doplněk ke GURI č. 360 ze dne 28. prosince 1978). Článek 45 tohoto zákona uznává úlohu dobrovolnických spolků a institucí majících spolkovou povahu, které mají za cíl přispívat k plnění

institucionálních cílů vnitrostátní zdravotní služby. Tento příspěvek se má uskutečňovat prostřednictvím smluv sjednaných v souladu s plány a právní úpravou, které byly přijaty na regionální úrovni.

- 11 Dobrovolnická povaha takové účasti je na vnitrostátní úrovni vymezena rámcovým zákonem č. 266 o dobrovolnictví (legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato) ze dne 11. srpna 1991 (GURI č. 196 ze dne 22. srpna 1991, dále jen „zákon č. 266/1991“). Jeho článek 1 vyjadřuje podstatu dobrovolnické činnosti takto:

„Italská republika uznává sociální hodnotu a úlohu dobrovolnické činnosti jako projev solidarity a pluralismu, který podporuje rozvoj a zároveň zachovává autonomii a upřednostňuje osobitý přínos k naplňování cílů sociální, občanské a kulturní povahy, stanovených státem, regiony, autonomními provinciemi Trento a Bolzano a místními samosprávnými celky.“

- 12 Článek 2 tohoto zákona definuje jako dobrovolnictví každou činnost „poskytovanou osobně, spontánně a bezplatně prostřednictvím organizace, jejímž je dobrovolník členem; tato organizace nemá – ani nepřímý – výdělečný cíl a její činnost je poskytována výlučně v zájmu solidarity“. Neexistence výdělečného cíle je konkretizována zákazem jakéhokoli odměňování dobrovolníků s výjimkou náhrady nákladů skutečně vynaložených na vykonávanou činnost, které jim mohou být nahrazeny organizací, jíž jsou členy, a to v mezích, které tato organizace stanoví. Tentýž článek stanoví neslučitelnost postavení dobrovolníka s jakýmkoliv pracovněprávním vztahem, ať již závislým či nezávislým, a s jakýmkoliv majetkovým vztahem mezi dobrovolníky a organizací, jíž jsou členy.
- 13 Podle článku 3 tohoto zákona je dobrovolnickým subjektem každý subjekt založený za účelem provozování dobrovolnické činnosti, využívající v rozhodující a převážné míře osobní, dobrovolné a bezplatné služby svých členů, přičemž též článek takovému subjektu povoluje, aby využíval zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné pouze v mezích nezbytných pro jeho řádné fungování nebo pro potřeby kvalifikace nebo specializace činnosti.
- 14 Článek 5 zákona č. 266/1991 stanoví, že dobrovolnické organizace mohou získávat příjmy pouze z příspěvků členů, příspěvků soukromých osob nebo institucí, z darů a odkazů, náhrad uskutečňovaných na základě smluv a z příjmů pocházejících z okrajové obchodní nebo výrobní činnosti. Na příjmy z obchodní nebo výrobní činnosti se vztahuje nařízení ministerstva financí a ministerstva pro rodinu a sociální solidaritu, které se týká identifikace okrajových obchodních a výrobních činností provozovaných dobrovolnickými organizacemi (Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato) ze dne 25. května 1995 (GURI č. 134 ze dne 10. června 1995, s. 28). Toto nařízení vymezuje tyto činnosti a stanoví, že při těchto činnostech nemohou být používány profesionálně organizované prostředky s cílem zajistit konkurenceschopnost těchto činností na trhu (například reklama, světelné poutače, prostory zařízené podle zvyklostí komerčních provozoven, ochranné známky) a že výnosy ze smluv uzavřených s veřejnoprávními subjekty nejsou takovými příjmy.
- 15 Konečně, článek 7 zákon č. 266/1991 upravuje uzavírání takových smluv; tyto smlouvy mohou být uzavřeny pouze se spolky zapsanými do registru dobrovolnických organizací. Tyto smlouvy musí vymezovat činnost spolků v oblasti služeb, kontinuitu jejich činnosti, respektování práv a důstojnosti uživatelů služeb a musí rovněž stanovit podmínky náhrady vynaložených nákladů a pojištění, jehož náklady nese veřejnoprávní subjekt.
- 16 Toto vymezení je stanoveno a provedeno na úrovni regionu Ligurie regionálním zákonem č. 15 o zásadách dobrovolnictví (legge regionale č. 15 – Disciplina del volontariato) ze dne 28. května 1992 a regionálním zákonem č. 41 o reorganizaci regionální zdravotní služby (legge n. 41 – Riordino del Servizio Sanitario Regionale) ze dne 7. prosince 2006, ve znění regionálního zákona č. 57 ze dne 25. listopadu 2009 (dále jen „LR č. 41/2006“). Posledně uvedený zákon upravuje účast dobrovolnických spolků na plnění cílů regionální zdravotní služby.

17 Podle čl. 75 odst. 1 LR č. 41/2006 region Ligurie „uznává hodnotu a úlohu dobrovolnických činností a podporuje jejich příspěvek k plnění cílů zdravotní služby, které jsou definovány v rámci regionálního plánování“. Odstavce 2 a 3 tohoto článku stanoví, že tento příspěvek je uskutečňován prostřednictvím smluv uzavřených se zdravotními agenturami v souladu s úpravou stanovenou regionálním exekutivním orgánem s přihlédnutím k požadavkům soudržnosti a jednotnosti, zejména pokud jde o uzavření rámcových dohod. Podle článku 75a uvedeného regionálního zákona musí být dobrovolnické organizace, které přispívají k plnění cílů regionální zdravotní služby, zapsány do dobrovolnického registru stanoveného regionálním zákonem č. 15 ze dne 28. února 1992.

18 Článek 75b LR č. 41/2006, který se týká služeb zdravotnické dopravy, stanoví:

„1. Poskytování služeb zdravotnické dopravy je činností v obecném zájmu, která se řídí zásadami univerzality, solidarity, ekonomické efektivnosti a vhodnosti.

2. Služby zdravotnické dopravy uvedené v odstavci 1 jsou poskytovány samostatnými zdravotnickými agenturami, ostatními veřejnoprávními poskytovateli nebo jim na roveň postavenými poskytovateli, prostřednictvím jejich vlastních zdrojů a zaměstnanců. Pokud to není možné, jsou poskytováním zdravotnických dopravních služeb pověřeny subjekty, které splňují podmínky [stanovené různými celostátními nebo regionálními zákony, které upravují dobrovolnictví, systém zdravotnické záchranné služby a služby zdravotnické dopravy] a [které mají] vybavení a zaměstnance vhodné k zajišťování požadovaných služeb, a to v souladu s následujícími zásadami:

- a) zdravotnickými dopravními službami, které mají být poskytovány na účet regionální zdravotní služby, jsou přednostně pověřovány dobrovolnické organizace, Croce Rossa Italiana a ostatní oprávněné veřejné instituce nebo subjekty, aby bylo zajištěno, že služby v obecném zájmu budou z rozpočtového hlediska poskytovány za podmínek ekonomické rovnováhy. Vztahy s Croce Rossa Italiana a dobrovolnickými organizacemi se upraví smlouvami v souladu s článkem 45 zákona č. 833 ze dne 23. prosince 1978 (o zřízení národní zdravotní služby); [...]
- b) poskytováním zdravotnických dopravních služeb mohou být pověřeny jiné subjekty než subjekty uvedené v písmeni a), a to při dodržení platné právní úpravy v oblasti veřejných zakázek na služby a na dodávky.

3. Smlouvy a protokoly uvedené v odstavci 2 písm. a) stanoví, pokud jde o dobrovolnické spolky, Croce Rossa Italiana a ostatní veřejné instituce a subjekty, 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.

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

19 Regione Liguria rozhodnutím č. 283 ze dne 9. února 2010 schválil regionální rámcovou dohodu uzavřenou s ANPAS, Consorzio italiano pubbliche assistenze (CIPAS) a Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria, subjekty, které zastupují dobrovolnické spolky, která se týká úpravy vztahů mezi zdravotními agenturami a nemocnicemi na jedné straně a dobrovolnickými spolky a Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria na straně druhé (dále jen „regionální rámcová dohoda“) na základě čl. 75b odst. 2 písm. a) LR č. 41/2006.

20 ASL no 5 rozhodnutím č. 940 ze dne 22. prosince 2010 tuto rámcovou dohodu provedl tím, že uzavřel smlouvy na služby zdravotnické záchranné dopravy a urgentní záchranné dopravy s dobrovolnickými spolky přidruženými k ANPAS a Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria (dále jen „sporné smlouvy“).

- 21 Spolek San Lorenzo Soc. coop. sociale a Croce Verde Cogema Cooperativa Sociale Onlus podaly žalobu mimo jiné proti rozhodnutím uvedeným v předchozích dvou bodech tohoto rozsudku.
- 22 Tato žaloba byla založena na neslučitelnosti čl. 75b odst. 2 písm. a) LR č. 41/2006 s unijním právem, zejména se svobodou usazování a volným pohybem služeb, a dále se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace, jelikož uvedený článek stanoví, že zdravotnické dopravní služby jsou přednostně vyhrazeny dobrovolnickým spolkům, Croce Rossa Italiana a ostatním oprávněným veřejnoprávními institucím nebo subjektům, což představuje diskriminaci subjektů, které jsou činné v tomto odvětví a nevykonávají dobrovolnickou činnost.
- 23 Uvedené společnosti podpůrně zpochybnilly skutečnost, že platby stanovené v rozhodnutích, kterými se v tomto ohledu řídí sporné smlouvy, představují pouhou náhradu výdajů vynaložených dobrovolnickými spolky na jimi poskytované služby zdravotnické dopravy.
- 24 Giunta regionale della Liguria (exekutivní orgán regionu Ligurie) mezitím přijal rozhodnutí č. 861 ze dne 15. července 2011 o vzorovém účetním prohlášení, které má být dobrovolnickými spolky předkládáno při provádění regionální rámcové smlouvy. Toto rozhodnutí omezuje náhrady vyplácené dobrovolnickým subjektům nasmlouvaným na provádění smluv vyplývajících z regionální rámcové smlouvy na přímé náklady na poskytování služeb dopravy vynaložené spolkem a na započtení nepřímých nákladů a režijních nákladů v poměru celkové výše uvedených přímých nákladů k celkové výši přímých nákladů souvisejících se všemi činnostmi tohoto spolku.
- 25 Soud prvního stupně uvedené žalobě vyhověl na základě podpůrné argumentace uplatněné na podporu žaloby. Uvedený soud totiž rozhodl, že regionální rámcová smlouva stanoví více, než pouhou náhradu nákladů, které byly skutečně vynaloženy, jelikož zohledňuje nepřímé náklady a náklady na správu. Je proto nutné dodržet zásady stanovené Smlouvou FEU.
- 26 Consiglio di Stato (Státní rada), k níž bylo podáno odvolání proti rozsudku vydanému v prvním stupni řízení, se především zabývá otázkou, zda je možné, aby se orgán veřejné moci rozhodující o využití třetích subjektů pro poskytování některých služeb mohl, s ohledem na články 49 SFEU, 56 SFEU, 105 SFEU a 106 SFEU, přednostně obrátit na dobrovolnické organizace a přitom vyloučit subjekty, které sledují výdělečný cíl.
- 27 Consiglio di Stato s odkazem na rozsudky Komise v. Itálie (C-119/06, EU:C:2007:729) a CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) uvádí, že podle judikatury Soudního dvora pojem „hospodářský subjekt“ nevylučuje subjekty, které primárně nesledující výdělečný cíl, či dokonce subjekty, které výdělečný cíl zcela postrádají, které mohou vstupovat do hospodářské soutěže s podniky za účelem získání veřejných zakázek. To by zpochybnilo možnost, aby veřejné orgány využívaly dobrovolnické spolky a tím vyloučily podniky sledující výdělečný cíl, z poskytování některých služeb, což se v Itálii stalo tradicí. Takový systém by totiž zvýhodňoval uvedené spolky, jelikož tyto by měly dvojí možnost poskytovat služby těmto orgánům – v rámci jejich tradiční výsady a v rámci výzvy k podávání nabídek.
- 28 To by ostatně platilo tím spíše, kdyby dobrovolnické spolky také mohly ze smluv, které jsou pro ně vyhrazeny, získat finanční prostředky, které by jim umožňovaly předkládat atraktivní nabídky v rámci zadávání veřejných zakázek; tak by tomu bylo tehdy, kdyby tyto spolky mohly získat náhradu některých nepřímých nákladů v rámci plnění, která poskytují bez jakékoliv hospodářské soutěže s podniky sledujícími výdělečný cíl. Takovou náhradu by bylo možné připodobnit ke státní podpoře.
- 29 Předkládající soud v tom spatřuje problematiku, kterou označuje jako „hospodářskou soutěž mezi nehomogenními subjekty“, kterou se Soudní dvůr dosud nezabýval.

- 30 Zadruhé pro případ, že by takové využívání dobrovolnických spolků orgány veřejné moci nebylo *per se* v rozporu se Smlouvou, Consiglio di Stato se zabývá otázkou bezplatné povahy sporných smluv s ohledem na skutečnost, že jejich provádění vede k náhradě nákladů týkajících se:
- nepřímých nákladů a režijních nákladů smluvních dobrovolnických subjektů související s dotyčnou činností (předplatné, dávky, spoluvlastnické poplatky, provozní náklady), vypočtených proporcionálně v poměru existujícím mezi celkovou výší přímých nákladů takového subjektu na tuto činnost a celkovou výší přímých nákladů souvisejících se všemi činnostmi tohoto subjektu, a
 - přímých nákladů odpovídajících dlouhodobým nákladům, jako jsou platy zaměstnanců, které musí smluvní dobrovolnické subjekty hradit v každém případě.
- 31 V tomto kontextu se Consiglio di Stato rozhodl přerušit řízení 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 [příslušnými veřejnými orgány] přednostně zadáváno dobrovolnickým spolkům, Croce Rossa Italiana a jiným oprávněným veřejnoprávním institucím a subjektům, i když se toto zadání uskutečňuje na základě dohod, podle kterých se nahrazují výlučně skutečně vynaložené náklady?
- 2) Brání unijní právo v oblasti veřejných zakázek – v projednávané věci, vzhledem k tomu, že se jedná o zakázky vyloučené [z působnosti směrnice 2004/18], obecné zásady volné hospodářské soutěže, zákazu diskriminace, transparentnosti a proporcionality – vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje přímé zadávání [veřejných zakázek v oblasti] zdravotnických dopravních služeb z důvodu, že taková rámcová dohoda, jako je [regionální rámcová dohoda], která stanoví rovněž náhradu režijních nákladů a dlouhodobých nákladů, musí být kvalifikována jako úplatná smlouva?“

K předběžným otázkám

- 32 Podstatou těchto dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně je, zda normy unijního práva v oblasti veřejných zakázek a normy Smlouvy v oblasti hospodářské soutěže musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která, jako právní úprava dotčená v původním řízení, stanoví, že místní orgány musí poskytováním služeb zdravotní záchranné dopravy a urgentní zdravotní záchranné dopravy pověřovat přednostně a prostřednictvím přímého zadání bez jakéhokoliv uveřejnění smluvní dobrovolnické subjekty, které za poskytování těchto služeb dostávají pouze náhradu nákladů skutečně vynaložených za tímto účelem a část fixních a dlouhodobých nákladů.
- 33 Pokud jde o výklad norem unijního práva v oblasti veřejných zakázek, úvodem je třeba připomenout, že se směrnice 2004/18 použije na veřejné zakázky na služby, které čl. 1 odst. 2 písm. d) této směrnice definuje jako veřejné zakázky jiné než veřejné zakázky na stavební práce nebo na dodávky, jejichž předmětem je poskytování služeb uvedených v příloze II uvedené směrnice.
- 34 Tato příloha je rozdělena na dvě části, A a B. Služby zdravotní záchranné dopravy nebo urgentní zdravotní dopravy náleží zároveň do kategorie 2 uvedené v příloze II A směrnice 2004/18, pokud jde o dopravní aspekty těchto služeb, a do kategorie 25 uvedené v příloze II B této směrnice, pokud jde o jejich zdravotnické aspekty [pokud jde o odpovídající kategorie příloh I A a I B, viz směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (Úř. věst. L 209, s. 1), rozsudek Tögel, C-76/97, EU:C:1998:432, bod 39].

- 35 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že relevantní regionální úprava je provedena především regionální rámcovou dohodou uzavřenou se subjekty reprezentujícími dobrovolnické spolky, která stanoví podmínky zvláštních smluv, jež musí být uzavřeny mezi územními zdravotnickými orgány a těmito spolky, a dále těmito zvláštními smlouvami.
- 36 Taková rámcová dohoda je však rámcovou dohodou ve smyslu čl. 1 odst. 5 směrnice 2004/18, a tudíž se na ni obecně vztahuje pojem „veřejná zakázka“ (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie, EU:C:2007:729, body 43 a 44); skutečnost, že byla uzavřena jménem subjektů, které neusilují o dosažení zisku, tuto kvalifikaci nemůže vyloučit (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie, EU:C:2007:729, bod 41).
- 37 Rovněž je třeba uvést, že skutečnost, že uvedená rámcová dohoda a zvláštní smlouvy, které z ní vyplývají, nestanoví jiné peněžní převody ve prospěch dobrovolnických spolků, než je náhrada nákladů, není rozhodujícím hlediskem. Není totiž možné, aby určitá smlouva nespádala do pojmu „veřejná zakázka“ pouze z toho důvodu, že se stanovená odměna omezuje na náhradu nákladů vynaložených na poskytnutí sjednané služby (viz rozsudek Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, C-159/11, EU:C:2012:817, bod 29). Proto je nevýznamné, jak uvedl generální advokát v bodě 27 svého stanoviska, zda náklady, jež mají být těmto spolkům nahrazeny veřejnými orgány, pokrývají pouze náklady přímo související s poskytováním dotyčných služeb, nebo zda pokrývají též část režijních nákladů.
- 38 Je tudíž třeba konstatovat, že taková rámcová smlouva, jako je regionální rámcová smlouva, a takové smlouvy, jako jsou smlouvy vyplývající z regionální rámcové dohody, v zásadě spadají do působnosti směrnice 2004/18.
- 39 V tomto ohledu z předkládacího rozhodnutí a zejména z druhé předběžné otázky vyplývá, že předkládající soud vychází z předpokladu, že směrnice 2004/18 není použitelná na regionální rámcovou dohodu ani na smlouvy, které z ní vyplývají, takže se v zásadě uplatní pouze zásady Smlouvy a povinnost transparentnosti, která je těmito zásadami implikována.
- 40 Nicméně je třeba připomenout, že důsledkem smíšené povahy služeb, které, stejně jako služby dotčené ve věci v původním řízení, spadají zároveň do přílohy II A a II B směrnice 2004/18 je, že se uplatní článek 22 této směrnice. Podle tohoto článku přitom veřejné zakázky – či případně rámcové dohody – jejichž hodnota přesáhne prahovou hodnotu stanovenou v článku 7 uvedené směrnice a které se týkají takových služeb, musí být zadávány v souladu se všemi procesními normami stanovenými v článcích 23 až 55 téže směrnice, pokud je hodnota dopravních služeb náležejících do uvedené přílohy II A vyšší než hodnota zdravotnických služeb náležejících do uvedené přílohy II B.
- 41 Pokud je hodnota služeb náležejících do přílohy II B vyšší než hodnota služeb náležejících do přílohy II A, zakázka musí být zadána pouze v souladu s články 23 a čl. 35 odst. 4 směrnice 2004/18. Naproti tomu ostatní normy týkající se koordinace postupů stanovených směrnicí 2004/18, zejména normy, které se použijí na povinnosti otevření soutěží se zveřejněním předchozího oznámení a normy, které se týkají kritérií pro zadání zakázek, se na uvedené zakázky nepoužijí (rozsudky Komise v. Irsko, C-507/3, EU:C:2007:676, bod 24; Komise v. Irsko, C-226/09, EU:C:2010:697, bod 27).
- 42 Unijní normotvůrce totiž vycházel z předpokladu, že zakázky týkající se služeb spadajících do přílohy II B směrnice 2004/18 nemají *a priori*, s ohledem na svou specifickou povahu, dostatečný přeshraniční význam, který by mohl být důvodem k tomu, aby byly zadány v zadávacím řízení, které má umožnit podnikům z ostatních členských států seznámit se s oznámením o zakázce a podat nabídku (viz rozsudky Komise v. Irsko, C-226/09, EU:C:2010:697, bod 25, a Strong Segurança, C-95/10, EU:C:2011:161, bod 35 a citovaná judikatura).

- 43 Z bodů 40 a 41 tohoto rozsudku tudíž vyplývá, že přesáhne-li hodnota regionální rámcové dohody relevantní prahovou hodnotu stanovenou v článku 2004/18 směrnice, použijí se všechny procesní normy této směrnice, nebo jen ty, které jsou obsaženy v článku 23 a čl. 35 odst. 4 uvedené směrnice, a to podle toho, zda hodnota dopravních služeb přesáhne – či nepřesáhne – hodnotu zdravotnických služeb. Vnitrostátnímu soudu přísluší, aby ověřil, zda tato dohoda přesahuje tuto aplikační prahovou hodnotu a stanovil hodnotu dopravních a zdravotnických služeb.
- 44 Za předpokladu, že hodnota regionální rámcové dohody přesáhne relevantní prahovou hodnotu stanovenou v uvedeném článku 7 a hodnota dopravních služeb přesáhne hodnotu zdravotnických služeb, je třeba mít za to, že směrnice 2004/18 brání takové právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která stanoví, že místní orgány svěří poskytování služeb zdravotnické záchranné dopravy a služeb zdravotnické urgentní dopravy přednostně a prostřednictvím přímého zadání smluvním dobrovolnickým subjektům bez jakékoliv formy zveřejnění.
- 45 Naproti tomu v případě, že předkládající soud určí, že buď nebylo dosaženo prahové hodnoty, nebo hodnota zdravotnických služeb přesáhla hodnotu dopravních služeb, použijí se v takovém případě vedle článků 23 a čl. 35 odst. 4 směrnice 2004/18 pouze obecné zásady transparentnosti a rovného zacházení vyplývající z článků 49SFEU a 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Irsko, EU:C:2007:676, bod 26 a citovaná judikatura, a Strong Segurança, EU:C:2011:161, bod 35).
- 46 K tomu, aby se tyto zásady mohly uplatnit v oblasti veřejných zakázek na činnosti, jejichž všechny relevantní prvky se omezují na území jediného členského státu, je však nutné, aby zakázka dotčená ve věci v původním řízení měla určitý přeshraniční význam (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Irsko, EU:C:2007:676, bod 29; Komise v. Itálie, C-412/04, EU:C:2008:102, body 66 a 81; SECAP a Santorso, C-147/06 a C-148/06, EU:C:2008:277, bod 21; Serrantoni a Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, bod 24, a Komise v. Irsko, EU:C:2010:697, bod 31).
- 47 Předkládající soud nicméně nezjišťoval nezbytné skutečnosti, které by Soudnímu dvoru umožnily ověřit, zda ve věci v původním řízení existuje určitý přeshraniční význam. Jak však vyplývá z článku 94 jednacího řádu Soudního dvora ve znění platném od 1. listopadu 2012, Soudnímu dvoru musí být v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce poskytnuto vylíčení skutkových okolností, na kterých jsou otázky založeny, a vztahu existujícího zejména mezi těmito skutkovými okolnostmi a těmito otázkami. Proto musí být zjišťování nezbytných skutečností umožňujících ověření určitého přeshraničního významu – a obecně zjišťování všech skutečností, jejichž provedení přísluší vnitrostátním soudům a na nichž závisí použitelnost aktu sekundárního práva nebo primárního práva Unie – provedeno před tím, než je věc předložena Soudnímu dvoru.
- 48 Vzhledem k duchu spolupráce, kterým se řídí vztahy mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce, nemá nedostatek takového zjištění o existenci případného určitého přeshraničního významu vnitrostátním soudem za následek nepřipustnost žádosti, pokud je Soudní dvůr navzdory těmto nedostatkům na základě skutečností, které vyplývají ze spisu, toho názoru, že může předkládajícímu soudu poskytnout užitečnou odpověď. Tak je tomu zejména tehdy, když předkládací rozhodnutí obsahuje dostatek relevantních skutečností pro posouzení případné existence takového významu. Soudní dvůr však odpověď poskytne pouze s výhradou, že určitý přeshraniční význam ve věci v původním řízení může být předkládajícím soudem určen na základě podrobného posouzení všech relevantních skutečností týkajících se věci v původním řízení (viz rozsudky SECAP a Santorso, EU:C:2008:277, bod 34, a Serrantoni a Consorzio stabile edili, EU:C:2009:808, bod 25).
- 49 Pokud jde o objektivní kritéria, která mohou nasvědčovat existenci určitého přeshraničního významu, Soudní dvůr již rozhodl, že takovými kritérii mohou být zejména určitá hodnota dotčené zakázky ve spojení s místem provádění nebo dokonce technická povaha zakázky (viz rozsudky SECAP a Santorso, EU:C:2008:277, bod 31, a Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 29). Předkládající soud může v globálním posouzení existence určitého přeshraničního významu zohlednit rovněž stížnosti

podané subjekty se sídlem v jiných členských státech, a to za podmínky, že bude ověřeno, že takové subjekty jsou skutečné, nikoliv fiktivní. Pokud jde konkrétně o zdravotnické dopravní služby, Soudní dvůr byl v rámci žaloby na nesplnění povinnosti státem toho názoru, že určitý přeshraniční význam nebyl prokázán na základě pouhé skutečnosti, že několik subjektů se sídlem v jiných členských státech podalo stížnost k Evropské komisi a že dotčené zakázky měly značnou hospodářskou hodnotu (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Německo, C-160/08, EU:C:2010:230, body 18, 27 a násl., 54 a 123).

- 50 S touto výhradou je tedy třeba mít za to, že obecné zásady transparentnosti a rovného zacházení vyplývající z článků 49 SFEU a 56 SFEU v zásadě mohou být použitelné na takovou rámcovou dohodu a na takové smlouvy, jako je regionální rámcová dohoda a smlouvy, které z této rámcové dohody vyplývají.
- 51 Unijní právo v oblasti veřejných zakázek, jelikož se konkrétně týká veřejných zakázek na služby, má přitom za cíl zajistit volný pohyb služeb a otevření se nenarušené a co nejširší možné hospodářské soutěži v členských státech (viz rozsudek Bayerischer Rundfunk a další, C-337/06, EU:C:2007:786, bod 39 a citovaná judikatura).
- 52 Je tedy třeba konstatovat, že takový smluvní systém, jako je systém zavedený článkem 75b LR č. 41/2006, vede k výsledku, který je s těmito cíli v rozporu. Taková právní úprava tím, že stanoví, že příslušné veřejné orgány pro uspokojování potřeb v této oblasti využívají prostřednictvím přímého zadání přednostně smluvní dobrovolnické subjekty, totiž vylučuje subjekty, které nesledují dobrovolnický cíl, z podstatné části dotčeného trhu. Podle judikatury Soudního dvora však zadání zakázky podniku se sídlem v členském státu veřejného zadavatele této zakázky bez jakékoliv transparentnosti, zakládá rozdílné zacházení k újmě podniků, které by mohly mít zájem na této zakázce a mají sídlo v jiném členském státě. Jestliže není odůvodněno objektivními skutečnostmi, představuje takové rozdílné zacházení, které vyloučením všech podniků nacházejících se v jiném členském státě znevýhodňuje především tyto podniky, nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti zakázanou na základě článků 49 SFEU a 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Irsko, EU:C:2007:676, body 30 a 31; Komise v. Itálie, EU:C:2007:729, bod 64, a Komise v. Itálie, EU:C:2008:102, bod 66).
- 53 Je však třeba konstatovat, že podle čl. 75b odst. 1 a 2 písm. a) LR č. 41/2006 je způsob organizace zdravotnických dopravních služeb dotčený v původním řízení založen na zásadách univerzality, solidarity, ekonomické efektivity a vhodnosti, přičemž přednostní využívání smluvních dobrovolnických subjektů má především zajistit, aby tato služba obecného zájmu byla z rozpočtového hlediska poskytována za podmínek hospodářské rovnováhy. Vzhledem k tomu, že uvedený článek 75b stanoví účast dobrovolnických subjektů na službě obecného zájmu a odkazuje na zásadu solidarity, lze jej připodobnit k ustanovením ústavy a právních předpisu, která se týkají občanské dobrovolnické aktivity uvedené v bodech 9 až 11 tohoto rozsudku.
- 54 Takové cíle jsou přitom unijním právem brány v úvahu.
- 55 V tomto ohledu je nejprve třeba připomenout, že unijní právo nezasahuje do pravomoci členských států upravit systémy veřejného zdraví a sociálního zabezpečení (v tomto smyslu viz zejména rozsudky Sodemare a další, C-70/95, EU:C:1997:301, bod 27 a citovaná judikatura, a Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 43 a citovaná judikatura).
- 56 Při výkonu této pravomoci členské státy zajisté nemohou zavést nebo zachovat v platnosti neodůvodněná omezení výkonu základních svobod v oblasti zdravotní péče. Nicméně při posuzování toho, zda byl tento zákaz respektován musí být zohledněna skutečnost, že zdraví a život člověka zauímají první místo mezi statky a zájmy chráněnými Smlouvou a že členským státům, které mají prostor pro uvážení, přísluší rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, a o způsobu, jímž má být této úrovni dosaženo (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Německo, C-141/07, EU:C:2008:492, body 46 a 51 a citovaná judikatura, a Blanco Pérez a Chao Gómez, EU:C:2010:300, body 43, 44, 68 et 90 a citovaná judikatura).

- 57 Kromě toho, riziko závažného zásahu do finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení může nejen samo představovat naléhavý důvod obecného zájmu umožňující odůvodnit překážku volnému pohybu služeb, ale navíc cíl zachovat, z důvodů veřejného zdraví, vyvážené a všem dostupné lékařské a nemocniční služby může rovněž spadat pod výjimky z důvodu veřejného zdraví, jelikož takový cíl přispívá k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví (v tomto smyslu viz rozsudek Stamatelaki, C-444/05, EU:C:2007:231, body 30 a 31 a citovaná judikatura). To se týká opatření, která jednak odpovídají obecnému cíli zajistit na území dotyčného členského státu dostatečnou a stálou dostupnost vyvážené škály kvalitní zdravotní péče, jednak přispívají ke snaze zajistit kontrolu výdajů a v co největším možném rozsahu zabránit jakémukoliv plýtvání finančními, technickými a lidskými zdroji (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Německo, EU:C:2008:492, bod 61).
- 58 Zadruhé je třeba připomenout, že v bodě 32 rozsudku Sodemare a další (EU:C:1997:301) Soudní dvůr rozhodl, že členský stát může v rámci své pravomoci upravit systém sociálního zabezpečení stanovit, že systém sociální pomoci seniorům, pro jejichž stav jsou nezbytné zdravotnické služby, s ohledem na dosažení jeho cílů, tj. v projednávané věci dodržení výlučně sociálního účelu tohoto systému, nutně vyžaduje, aby připuštění soukromých subjektů do tohoto systému jako poskytovatelů služeb sociální pomoci bylo podřízeno podmínce, že nesledují žádný výdělečný cíl.
- 59 Členský stát tedy může v rámci prostoru pro uvážení, který má pro rozhodnutí o úrovni ochrany veřejného zdraví a pro úpravu svého systému sociálního zabezpečení, rozhodnout že využívání dobrovolnických spolků odpovídá sociálnímu účelu služby zdravotnické záchranné dopravy a může přispět ke kontrole nákladů souvisejících s touto službou.
- 60 Nicméně je třeba uvést, že takový systém organizace služby zdravotnické záchranné dopravy, jako je systém dotčený v původním řízení, spočívající v tom, že příslušné orgány přednostně využívají dobrovolnické spolky, musí účinně přispívat k naplňování sociálního účelu a k naplňování cílů solidarity a dostupnosti, na kterých je tento systém založen.
- 61 Pokud se dobrovolnické spolky do tohoto rámce zapojí, je nutné, aby v tomto ohledu nesledovaly jiné cíle, než jsou cíle uvedené v předchozím bodě tohoto rozsudku, aby poskytováním svých služeb nedosahovaly žádného zisku, a to bez ohledu na náhradu variabilních, režijních a dlouhodobých nákladů na jejich poskytování, a aby nepřinášely žádný zisk ani jejich členům. Kromě toho, i když je využívání zaměstnanců přípustné, jelikož v opačném případě by tyto spolky byly prakticky zbaveny možnosti efektivně působit v řadě oblastí, ve kterých může zásada solidarity nalézt přirozené uplatnění, činnost uvedených spolků musí striktně respektovat požadavky, které jim stanoví vnitrostátní právo.
- 62 S ohledem na obecnou zásadu unijního práva zakazující zneužití práva (obdobně viz rozsudek 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, bod 33), není možné rozšířit použití této právní úpravy tak, aby se vztahovala i na zneužívající praktiky dobrovolnických spolků nebo jejich členů. Činnost dobrovolnických spolků tak může být vykonávána zaměstnanci pouze v míře nezbytné pro jejich řádné fungování. Pokud jde o náhradu nákladů, je třeba dbát na to, aby pod pláštěm dobrovolnické činnosti nemohl být sledován žádný – ani nepřímý – výdělečný cíl a aby dobrovolníkům byly nahrazovány výlučně náklady skutečně vynaložené na poskytovanou činnost, a to v mezích předem stanovených samotnými spolky.
- 63 Je na vnitrostátním soudu, aby provedl všechna posouzení nezbytná k ověření toho, zda takový systém organizace služby zdravotnické záchranné služby, jako je systém dotčený ve věci v původním řízení upravený použitelnou právní úpravou a provedený regionální rámcovou smlouvou a zvláštními smlouvami, které z ní vyplývají, účinně přispívá k naplňování sociálního účelu, jakož i cílů solidarity a dostupnosti, na kterých je tento systém založen.

- 64 Pokud jde o výklad norem Smlouvy v oblasti hospodářské soutěže, z úvah týkajících se výkladu unijního práva v oblasti veřejných zakázek vyplývá, že není namístě zkoumat takovou právní úpravu, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení ve vztahu k uvedeným normám hospodářské soutěže.
- 65 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba odpovědět na položené otázky tak, že články 49 SFEU a 56 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která stejně jako dotčená právní úprava v původním řízení stanoví, že poskytování služeb zdravotnické záchranné dopravy a služeb urgentní zdravotnické záchranné dopravy musí být přednostně a prostřednictvím přímého zadání bez jakéhokoli uveřejnění zadáváno smluvním dobrovolnickým subjektům, pokud právní a smluvní rámec, ve kterém se činnost těchto subjektů uskutečňuje, skutečně přispívá k naplňování sociálního účelu, jakož i cílů solidarity a dostupnosti, na kterých je založena tato právní úprava.

K nákladům řízení

- 66 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:

Články 49 SFEU a 56 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která stejně jako dotčená právní úprava v původním řízení stanoví, že poskytování služeb zdravotnické záchranné dopravy a služeb urgentní zdravotnické záchranné dopravy musí být přednostně a prostřednictvím přímého zadání bez jakéhokoli uveřejnění zadáváno smluvním dobrovolnickým subjektům, pokud právní a smluvní rámec, ve kterém se činnost těchto subjektů uskutečňuje, skutečně přispívá k naplňování sociálního účelu, jakož i cílů solidarity a dostupnosti, na kterých je založena tato právní úprava.

Podpisy.