



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
LAILA MEDINA
prednesené 3. februára 2022¹

Vec C-436/20

**Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)
proti
Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Vrchný súd Valencijského spoločenstva, Španielsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné obstarávanie – Články 49 a 56 ZFEÚ – Sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby – Hospodárska činnosť – Smernica 2014/24/EÚ – Článok 1 ods. 2, článok 2 ods. 1 a článok 4 písm. d) – Podmienky uplatniteľnosti – Článok 20 ods. 1 a článok 77 – Vyhradené zákazky – Články 74 až 76 a Príloha XIV – Poskytovanie sociálnych služieb – Verejné obstarávanie v oblasti sociálnych služieb – Zjednodušený režim – Zmluvy o koordinovanom postupe na poskytovanie takých služieb – Vylúčenie ziskových organizácií – Zásady transparentnosti, rovnosti a proporcionality – Podmienka výberového konania – Zemepisné obmedzenie – Smernica 2006/123/ES – Vecná pôsobnosť – Článok 2 ods. 2 písm. j) – Vylúčenie sociálnych služieb“

Obsah

I.	Právny rámec	4
	A. Právo Európskej únie	4
	1. Smernica 2014/24	4
	2. Smernica o službách	6
	B. Španielske právo	7
II.	Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky	7
III.	Analýza	9

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

A. Predbežné poznámky	9
B. Prvá a druhá otázka	10
1. Povaha predmetných sociálnych služieb	12
2. Podmienky uplatniteľnosti smernice 2014/24	15
a) Pojem „obstarávanie“	15
b) Vlastnosti verejnej zákazky	17
1) Odplatná zmluva	18
2) Zmluva uzatvorená medzi hospodárskym subjektom a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi	19
3) Zákazka na poskytovanie služieb	20
c) Kritériá prahových hodnôt	21
3. Vyhradené zákazky a zjednodušený režim podľa smernice 2014/24	22
a) Vyhradené zákazky	22
1) Vyhradené zákazky podľa článku 20 smernice 2014/24	22
2) Vyhradené zákazky podľa článku 77 smernice 2014/24	24
b) Pravidlá stanovené v článkoch 75 a 76 smernice 2014/24	25
4. Sloboda usadiť sa	27
C. Tretia otázka	29
1. Zlučiteľnosť predmetného výberového kritéria so smernicou 2014/24	29
2. Zlučiteľnosť výberového kritéria so smernicou o službách	30
3. Zlučiteľnosť výberového kritéria so základnými slobodami	32
IV. Návrh	33
1. Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (Štátne združenie poskytovateľov služieb domácej starostlivosti, ďalej len „ASADE“, Španielsko) je obchodné združenie pre súkromné podniky. Pred vnútroštátnym súdom – Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Vrchný súd Valencijského spoločenstva, Španielsko) – sa domáha	

zrušenia dekrétu 181/2017,² ktorý prijalo Comunitat Valenciana (autonómne spoločenstvo Valencia, Španielsko), v rozsahu, v akom dekrét bráni ziskovým organizáciám uzatvárať „zmluvy o koordinovanom postupe“ s verejnými orgánmi.³

2. Verejné orgány týmito zmluvami zverujú riadenie určitých sociálnych služieb podnikom sociálnej iniciatívy. Nemusia pritom dodržiavať postupy stanovené v právnych predpisoch EÚ o verejnom obstarávaní. Podľa dekrétu 181/2017 však iba súkromné neziskové organizácie môžu uzatvárať tieto dohody s cieľom poskytovať sociálne služby, ktoré môžu zahŕňať pomoc deťom, dospievajúcim, mladým ľuďom, starším ľuďom, zdravotne postihnutým, migrantom, ženám v zraniteľných situáciách, členom komunity LGBTI⁴ a rómskej komunity (ďalej len „predmetné služby“).⁵

3. Práve v tomto kontexte sa vnútroštátny súd Súdneho dvora v podstate pýta, či právo EÚ, najmä články 49 a 56 ZFEÚ, články 74, 76 a 77 smernice 2014/24/EÚ⁶ a článok 15 ods. 2 smernice 2006/123/ES⁷ (ďalej len „smernica o službách“), bráni vnútroštátnym právnym predpisom, ktoré vylučujú ziskové organizácie z uzatvárania zmlúv o koordinovanom postupe s verejnými orgánmi s cieľom poskytovať sociálne služby a zároveň umožňujú neziskovým organizáciám uzatvárať takéto zmluvy.

4. Zložitost' témy a technická povaha uplatniteľných pravidiel vyplývajúcich z rôznych nástrojov práva EÚ by nemala zakrývať nepochybný význam tejto otázky, lebo Súdny dvor má určiť vzťah medzi hospodárskou činnosťou a sociálnymi záležitosťami, ako aj medzi právom EÚ a vnútroštátnym právom.

5. V tejto súvislosti stojí za to citovať slová, ktorými generálny advokát Tesauro pred viac ako 20 rokmi zdôraznil skutočnosť, že sektor sociálneho zabezpečenia nepredstavuje „ostrov mimo dosahu práva [EÚ]“.⁸ Platilo to vtedy a teraz to platí ešte viac. Členské štáty si síce zachovávajú autonómiu, pokiaľ ide o organizáciu ich systémov sociálneho zabezpečenia, táto autonómia však nebráni uplatňovaniu základných slobôd stanovených v Zmluvách,⁹ ktorých súčasťou sú pravidlá verejného obstarávania.¹⁰

² Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social (dekrét Rady Valencijského spoločenstva č. 181/2017 zo 17. novembra 2017, ktorým sa prijímajú vykonávacie predpisy týkajúce sa verejno-súkromných dohôd pri poskytovaní sociálnych služieb na území autonómneho spoločenstva Valencia podnikmi sociálnej iniciatívy) (DOGV č. 8197 z 23. decembra 2017, s. 48245) (ďalej len „dekrét 181/2017“).

³ Vnútroštátne právo odkazuje na výraz „acuerdos de acción concertada“. Pozri v tomto zmysle články 44a, 53 a 56 a hlavu VI Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (zákon 5/1997 z 25. júna 1997, ktorým sa upravuje systém sociálnych služieb na území autonómneho spoločenstva Valencia) (BOE č. 192 z 12. augusta 1997, s. 24405), zmeneného a doplneného prostredníctvom Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (zákon 13/2016 z 29. decembra 2016 o daňových opatreniach a o opatreniach týkajúcich sa administratívnej a finančnej správy a organizácie ústredných orgánov samosprávy Valencijského spoločenstva) (BOE č. 34 z 9. februára 2017, s. 8694) (ďalej len „zákon 5/1997“).

⁴ Lesbičky, gejovia, bisexuáli, transrodové a intersexuálne osoby.

⁵ Tento zoznam nebol uvedený v návrhu na začatie prejudiciálneho konania predloženom Súdnemu dvoru. Komisia vo svojich písomných pripomienkach poskytla Súdnemu dvoru odkaz na uverejnenie dekrétu 181/2017 (pozri https://www.dogv.gva.es/datos/2017/12/23/pdf/2017_11941.pdf). Článok 6 ods. 2 dekrétu odkazuje na jeho prílohu, ktorá obsahuje zoznam predmetných služieb.

⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65).

⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

⁸ Návrhy prednesené vo veci Decker (C-120/95 a C-158/96, EU:C:1997:399, bod 17).

⁹ Rozsudky z 28. apríla 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, bod 21), z 12. júla 2001, Smits a Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, bod 54); z 13. mája 2003, Müller-Fauré a van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, bod 39), a z 23. októbra 2003, Inizan (C-56/01, EU:C:2003:578, bod 17).

¹⁰ Rozsudok z 8. februára 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, bod 33).

I. Právny rámec

A. Právo Európskej únie

1. *Smernica 2014/24*

6. Smernica 2014/24 stanovuje pravidlá na koordináciu vnútroštátnych postupov zadávania verejných zákaziek prevyšujúcich určitú prahovú hodnotu, aby boli v súlade so zásadou voľného pohybu tovaru, slobodou usadiť sa a slobodou poskytovať služby a zároveň zabezpečovali vykonávanie takých zásad, akou je rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia, proporcionalita a transparentnosť. Cieľom tejto smernice je tiež zabezpečiť účinnú hospodársku súťaž v oblasti verejného obstarávania.

7. Odôvodnenia 1 a 6 smernice 2014/24 stanovujú:

„(1) Zadávanie verejných zákaziek orgánmi členských štátov alebo v ich mene musí byť v súlade so zásadami Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a najmä so zásadami voľného pohybu tovaru, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ako aj so zásadami, ktoré z nich vyplývajú, ako sú rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia, vzájomné uznávanie, proporcionalita a transparentnosť. Pre verejné zákazky, ktorých výška presahuje určitú hodnotu, by sa však mali vypracovať ustanovenia na koordináciu vnútroštátnych postupov obstarávania, aby sa zabezpečilo, že tieto zásady budú mať praktický účinok a že verejné obstarávanie bude otvorené pre hospodársku súťaž.

...

(6) Tiež je vhodné pripomenúť, že touto smernicou by nemali byť dotknuté právne predpisy členských štátov v oblasti sociálneho zabezpečenia. Táto smernica by sa nemala zaoberať ani liberalizáciou služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, ktoré sú vyhradené verejným alebo súkromným subjektom, a ani privatizáciou verejných subjektov poskytujúcich služby.

Rovnako by sa malo pripomenúť, že členské štáty môžu slobodne upraviť poskytovanie povinných sociálnych služieb alebo iných služieb, ako sú napríklad poštové služby, buď ako služieb všeobecného hospodárskeho záujmu alebo ako služieb všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru, alebo ako ich kombináciu. Je vhodné spresniť, že táto smernica by sa nemala vzťahovať na služby všeobecného nehospodárskeho záujmu.“

8. Odôvodnenie 114 smernice objasňuje dôvody osobitného zjednodušeného režimu v súvislosti s určitými službami osobám, akými sú niektoré sociálne, zdravotnícke a vzdelávacie služby, a odôvodnenie 118 vysvetľuje režim týkajúci sa zákaziek vyhradených pre služby uvedené v článku 77 ods. 1 tejto smernice.

9. V rámci hlavy I smernice 2014/24, nazvanej „Rozsah pôsobnosti, vymedzenie pojmov a všeobecné zásady“, článok 1 ods. 1, 2, 4 a 5 stanovuje:

„1. Touto smernicou sa ustanovujú pravidlá postupov obstarávania vykonávaných verejnými obstarávateľmi, pokiaľ ide o verejné zákazky, ako aj súťaže návrhov, ktorých predpokladaná hodnota nie je nižšia ako finančný limit stanovený v článku 4.

2. Obstarávanie v zmysle tejto smernice znamená nadobudnutie... služieb, a to na základe verejnej zákazky vymedzenej, jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi od hospodárskych subjektov, ktorých si títo verejní obstarávatelia vybrali, bez ohľadu na to, či dané... služby sú určené na verejné účely.

...

4. Táto smernica nemá vplyv na slobodu členských štátov vymedziť v súlade s právom Únie, čo považujú za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, ako by sa tieto služby mali organizovať a financovať v súlade s pravidlami štátnej pomoci a aké osobitné povinnosti by sa na ne mali vzťahovať. Rovnako táto smernica nemá vplyv na rozhodnutie orgánov verejnej moci o tom, či, ako a v akom rozsahu chcú plniť verejné funkcie sami podľa článku 14 ZFEÚ a Protokolu 26.

5. Táto smernica nemá vplyv na spôsob, akým členské štáty organizujú svoje systémy sociálneho zabezpečenia.“

10. Článok 2 ods. 1 bod 5 smernice 2014/24 vymedzuje „verejné zákazky“ ako „odplatné zmluvy uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je uskutočnenie stavebných prác, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb“.

11. Podľa článku 2 ods. 1 bodu 10 tejto smernice je „hospodársky subjekt“ „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba alebo verejný subjekt alebo skupina takýchto osôb a/alebo subjektov vrátane akéhokoľvek dočasného združenia podnikov, ktoré na trhu ponúkajú uskutočnenie stavebných prác a/alebo uskutočnenie stavby, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb“.

12. Článok 4 smernice, nazvaný „Výšky finančného limitu“, stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na obstarávania, ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (DPH) sa rovná alebo je vyššia ako tieto finančné limity:

...

d) 750 000 EUR pre verejné zákazky na poskytnutie sociálnych a iných osobitných služieb uvedených v prílohe XIV.“

13. Článok 20 smernice 2014/24, nazvaný „Vyhradené zákazky“, stanovuje:

„1. Členské štáty môžu vyhradiť právo účasti na postupoch verejného obstarávania pre chránené pracovné dielne alebo hospodárske subjekty, ktorých hlavným cieľom je sociálna a profesionálna integrácia postihnutých alebo znevýhodnených osôb alebo môžu zabezpečiť, aby sa takéto zákazky plnili v rámci programov chránených pracovných miest za predpokladu, že aspoň 30 % zamestnancov týchto dielní, hospodárskych subjektov alebo programov tvoria postihnutí alebo znevýhodnení pracovníci.

...“

14. Hlava III smernice, nazvaná „Osobitné režimy obstarávania“, obsahuje kapitolu I, ktorej súčasťou sú články 74 až 77. Tieto články obsahujú ustanovenia týkajúce sa zjednodušeného režimu, ktorý platí pre „sociálne a iné osobitné služby“.

15. Článok 74 smernice 2014/24, nazvaný „Zadávanie zákaziek na poskytnutie sociálnych a iných osobitných služieb“, stanovuje:

„Verejné zákazky na poskytnutie sociálnych a iných osobitných služieb uvedených v prílohe XIV sa zadávajú v súlade s touto kapitolou, ak sa hodnota zákaziek rovná alebo je vyššia ako finančný limit uvedený v článku 4 písm. d).“

16. Článok 75 uvedenej smernice, nazvaný „Uverejňovanie oznámení“, upravuje podmienky uverejňovania oznámení o vyhlásení verejného obstarávania uvedených v článku 74.

17. Článok 76 smernice 2014/24, nazvaný „Zásady zadávania zákaziek“, stanovuje:

„1. Členské štáty zavedú vnútroštátne pravidlá na zadávanie zákaziek podľa tejto kapitoly, aby zabezpečili, že verejní obstarávatelia budú dodržiavať zásady transparentnosti a rovnakého zaobchádzania s hospodárskymi subjektmi. Členské štáty môžu voľne stanoviť procesné pravidlá, ktoré sú uplatniteľné, pokiaľ umožnia verejným obstarávateľom, aby zohľadnili osobitosti dotknutých služieb.

2. Členské štáty zaistia, aby verejní obstarávatelia mohli zohľadniť potrebu zaistiť kvalitu, kontinuitu, prístupnosť, cenovú dostupnosť, disponibilnosť a komplexnosť služieb, osobitné potreby rôznych kategórií používateľov vrátane znevýhodnených a zraniteľných skupín, začlenenie a posilnenie postavenia používateľov a inovácie. Členské štáty takisto môžu ustanoviť, aby sa výber poskytovateľa služieb uskutočnil na základe ponuky predstavujúcej najlepší pomer ceny a kvality, pričom sa v prípade sociálnych služieb zohľadnia kritériá kvality a udržateľnosti.“

18. Podľa článku 77 ods. 1 smernice 2014/24, nazvaného „Vyhradené zákazky na určité služby“, členské štáty môžu stanoviť, že verejní obstarávatelia môžu vyhradiť právo na účasť v postupoch zadávania verejných zákaziek organizácii výlučne na tie zdravotné, sociálne a kultúrne služby uvedené v článku 74, na ktoré sa vzťahujú kódy CPV uvedené v tomto článku.¹¹ Článok 77 ods. 2 tejto smernice stanovuje podmienky, ktoré musia tieto organizácie spĺňať, aby sa mohli uchádzať o vyhradené zákazky. Podľa článku 77 ods. 3 smernice 2014/24 maximálne trvanie zákazky nie je dlhšie ako tri roky.

19. Príloha XIV smernice 2014/24 obsahuje zoznam služieb uvedených v článku 74.

2. Smernica o službách

20. Odôvodnenie 27 smernice o službách znie takto:

„Táto smernica by sa nemala vzťahovať na sociálne služby v oblasti bývania, starostlivosti o deti a podpory rodín a osôb v núdzi, ktoré poskytuje štát na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni prostredníctvom poskytovateľov poverených štátom alebo charitatívnych organizácií, ktoré sú ako také uznané štátom, s cieľom zabezpečiť podporu tým, ktorí sa trvalo alebo dočasne nachádzajú v stave núdze, pretože majú nedostatočný rodinný príjem alebo úplný či čiastočný nedostatok nezávislosti, alebo tým, ktorí podstupujú riziko marginalizácie. Tieto služby sú nevyhnutnými na zaručenie základného práva na ľudskú dôstojnosť a integritu a sú prejavom zásad sociálnej súdržnosti a solidarity a táto smernica by ich nemala ovplyvňovať.“

¹¹ CPV zavádza jednotný systém triedenia pre verejné obstarávanie, ktorého cieľom je štandardizácia odkazov, ktoré verejní obstarávatelia používajú na opis predmetu verejných zákaziek. Pozri <https://simas.ted.europa.eu/cpv>.

21. Článok 2 tejto smernice stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.

2. Táto smernica sa nevzťahuje na tieto činnosti:

...

j) sociálne služby súvisiace so sociálnym ubytovaním, starostlivosťou o deti a podporou rodín a osôb v trvalej alebo dočasnej núdzi, ktoré sú poskytované štátom, poskytovateľmi poverenými štátom alebo charitatívnymi organizáciami uznanými ako takými štátom;

...“

B. Španielske právo

22. Valencijské spoločenstvo na základe právomocí, ktoré mu v oblasti sociálnych služieb priznáva španielska ústava, prijalo zákon 5/1997. Treba brať do úvahy článku 44a, 53, 56, 62, 63, 64, 66, 67 a 68 zákona 5/1997.

23. Dekrétom 181/2017 sa vykonáva zákon 5/1997 a je predmetom konania vo veci samej. Napriek tomu, že zákon 5/1997 bol zrušený zákonom 3/2019,¹² podľa posledného uvedeného zákona dekrét 181/2017 zostáva v platnosti. Treba brať do úvahy články 3, 6, 11, 13, 15, 17, 19, a 21 až 26 dekrétu 181/2017, ktorými sa vykonávajú pravidlá stanovené zákonom 5/1997.

II. Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

24. Združenie ASADE podalo na vnútroštátny súd žalobu, ktorou sa domáha zrušenia dekrétu 181/2017 a zároveň zrušenia určitých ustanovení zákona 5/1997.¹³ Domnieva sa, že dekrét 181/2017 je protiprávny, lebo vylučuje ziskové organizácie z poskytovania verejných služieb na základe verejno-súkromnej zmluvy o koordinovanom postupe, zatiaľ čo neziskové organizácie – nielen dobrovoľnícke združenia¹⁴ – môžu také služby poskytovať za odplatu, pričom nemusia prejsť transparentným súťažným konaním, ktoré zabezpečuje rovnaké zaobchádzanie.

25. Združenie ASADE tvrdí, že dekrét 181/2017 a určité ustanovenia zákona 5/1997 sú po prvé v rozpore so slobodou usadiť sa zakotvenou v článku 49 ZFEÚ, po druhé so smernicou 2014/24 v tom zmysle, že tieto právne normy nerespektujú zásadu rovnakého zaobchádzania s hospodárskymi subjektmi, a po tretie s článkom 15 ods. 2 smernice o službách. Okrem toho sa domnieva, že obmedzenie slobody usadiť sa, ktoré prináša sporná vnútroštátna právna úprava, nie je odôvodnené dôvodmi verejného záujmu. Združenie ASADE poukazuje na to, že sporné vnútroštátne právne predpisy nie sú obmedzené na oblasť zdravotníctva a sociálneho

¹² Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (zákon 3/2019 z 18. februára 2019 o inkluzívnych sociálnych službách autonómneho spoločenstva Valencia) (BOE č. 61 z 12. marca 2019, s. 23249).

¹³ Najmä článok 44a ods. 1 písm. c), článok 53, článok 56 ods. 2 a hlava VI zákona 5/1997.

¹⁴ Zdá sa, že odkaz na tento pojem pochádza z rozsudkov z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440), a z 28. januára 2016, CASTA a i. (C-50/14, EU:C:2016:56), v ktorých oboch išlo o dobrovoľnícke združenia v súvislosti so zákazkami na verejné obstarávanie.

zabezpečenia, ale týkajú sa všetkých druhov sociálnych služieb a vzťahujú sa na všetky neziskové organizácie, nielen na dobrovoľnícke združenia.¹⁵ Podľa jeho názoru to znamená, že výnimky z uplatňovania pravidiel EÚ v oblasti verejného obstarávania, ktorá stanovila judikatúra Súdneho dvora,¹⁶ sa nevzťahujú na prejednávajúcu vec.

26. Žalovaný Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana (Ministerstvo autonómneho spoločenstva Valencia pre rovnosť a inkluzívne politiky, Španielsko) sa zas domnieva, že zákon 5/1997 i dekrét 181/2017 sú v súlade so smernicou 2014/24 a smernicou o službách.

27. Po prvé žalovaný tvrdí, že Súdny dvor už povolil výnimky zo zásady voľnej hospodárskej súťaže v prípade zmlúv uzavretých s neziskovými organizáciami v súvislosti so systémom sociálneho zabezpečenia, keďže sociálne a zdravotnícke služby vykazujú množstvo charakteristík, ktoré si vyžadujú, aby sa s nimi zaobchádzalo odlišne, pokiaľ ide o pravidlá verejného obstarávania.¹⁷

28. Po druhé žalovaný tvrdí, že v súlade so zásadou rozpočtovej efektívnosti zmluvy o koordinovanom postupe ponúkajú alternatívu k priamemu alebo nepriamemu riadeniu neehospodárskych verejných služieb poskytovaných neziskovými organizáciami, ktoré dostávajú platbu vo forme náhrady nákladov, a teda nedosahujú nijaký obchodný zisk. Zároveň sa domnieva, že zmluvy o koordinovanom postupe neporušujú smernicu o službách, lebo táto smernica sa nevzťahuje na neehospodárske služby všeobecného záujmu ani na sociálne služby v oblasti sociálneho bývania, starostlivosti o deti a podpory rodín a osôb, ktoré sú trvalo alebo dočasne v núdzi, ktoré poskytuje štát alebo charitatívne organizácie uznané ako také štátom.

29. Po tretie sa žalovaný domnieva, že návrh na začatie prejudiciálneho konania nemá právny základ, lebo zákon 5/1997 bol zrušený zákonom 3/2019.

30. Pochybnosti vnútroštátneho súdu sú spôsobené najmä dvoma rozsudkami Súdneho dvora, a to Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a Piepenbrock.¹⁸ V týchto dvoch rozsudkoch Súdny dvor vymedzil pojem „odplatná zmluva“ v tom zmysle, že zahŕňa aj zmluvy, v prípade ktorých je dohodnutá odmena obmedzená na náhradu nákladov na poskytovanie dojednanej služby. Vnútroštátny súd sa preto pýta, či je použitie zmlúv o koordinovanom postupe, ktoré upravuje zákon 5/1997 zmenený a doplnený zákonom 13/2016,¹⁹ v súlade s článkami 49 a 56 ZFEÚ, článkami 76 a 77 smernice 2014/24 v spojení s jej článkom 74 a prílohou XIV, ako aj s článkom 15 ods. 2 smernice o službách.

¹⁵ Tamže.

¹⁶ Pozri napríklad rozsudky z 19. júna 2014, Centro Hospitalar de Setúbal a SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004), a z 28. januára 2016, CASTA a i. (C-50/14, EU:C:2016:56).

¹⁷ V tejto súvislosti sa odvoláva na odôvodnenia 6, 7 a 114 smernice 2014/24, ako aj na jej článok 77.

¹⁸ Rozsudky z 19. decembra 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i. (C-159/11, EU:C:2012:817), a z 13. júna 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

¹⁹ Článok 4a ods. 1 písm. c), článok 53, článok 56 ods. 2 a hlava VI zákona 5/1997.

31. Za týchto okolností sa vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Majú sa článok 49 ZFEÚ a články 76 a 77 [smernice 2014/24] (v spojení s [jej] článkom 74 a prílohou [XIV]) vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá dovoľuje verejným obstarávateľom uzatvárať s neziskovými súkromnými organizáciami – nielen dobrovoľníckymi združeniami – dohody o poskytovaní akýchkoľvek sociálnych služieb osobám za náhradu nákladov bez použitia postupov stanovených v [smernici 2014/24] a bez ohľadu na odhadovanú hodnotu, a to jednoducho na základe predchádzajúceho označenia týchto služieb za nezmluvné?
2. V prípade, ak by bola odpoveď záporná, a teda by to bolo možné, majú sa článok 49 ZFEÚ a články 76 a 77 [smernice 2014/24] (v spojení s [jej] článkom 74 a prílohou [XIV]) vykladať v tom zmysle, že dovoľujú verejným obstarávateľom uzatvárať s neziskovými súkromnými organizáciami (nielen dobrovoľníckymi organizáciami) dohody o poskytovaní akýchkoľvek sociálnych služieb osobám za náhradu nákladov bez použitia postupov stanovených v smernici a bez ohľadu na odhadovanú hodnotu, jednoducho na základe predchádzajúceho označenia týchto služieb za nezmluvné, ak uvedená vnútroštátna právna úprava navyše výslovne nestanovuje podmienky uvedené v článku 77 tejto smernice, ale odkazuje na neskorší vykonávací predpis, pričom medzi usmernenia, ktorými sa tento vykonávací predpis musí riadiť, nezahrňa požiadavku, aby v tomto predpise boli výslovne stanovené podmienky uvedené v článku 77 spomenutej smernice?
3. V prípade, ak by bola odpoveď tiež záporná, a teda by to bolo možné, majú sa články 49 a 56 ZFEÚ, články 76 a 77 [smernice 2014/24] (v spojení s [jej] článkom 74 a prílohou XIV) a článok 15 ods. 2 [smernice o službách] vykladať v tom zmysle, že dovoľujú verejným obstarávateľom, aby na účely výberu neziskovej organizácie (nielen dobrovoľníckych združení), s ktorou sa uzavrie dohoda o poskytovaní akýchkoľvek sociálnych služieb osobám – nielen tých, ktoré sú uvedené v článku 2 ods. 2 písm. j) spomenutej smernice – zaradili medzi výberové kritériá existenciu zariadenia v mieste, kde sa bude služba poskytovať?“

32. Písomné pripomienky predložil žalobca, žalovaný, španielska, talianska a nórska vláda, ako aj Európska komisia. Keďže Súdny dvor rozhodol, že vydá rozsudok bez pojednávania, položil účastníkom konania a dotknutým subjektom uvedeným v článku 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie niekoľko otázok na písomné zodpovedanie, na ktoré odpovedal žalobca, žalovaný, španielska a holandská vláda, ako aj Komisia.

III. Analýza

A. Predbežné poznámky

33. Na úvod chcem uviesť, že podľa môjho názoru sú prejudiciálne otázky v rozsahu, v akom sa týkajú zákona 5/1997, prípustné. Vnútroštátny súd jasne uvádza, že zákonnosť dekrétu 181/2017 je možné posúdiť len preskúmaním zlučiteľnosti jeho právneho základu, t. j. zákona 5/1997, s ustanoveniami práva EÚ. V čase prijatia dekrétu 181/2017 rozhodoval o jeho zákonnosti. Vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že v tom čase bol zákon 5/1997, zmenený a doplnený zákonom 13/2016, stále v platnosti. Námietku neprípustnosti, ktorú predložil žalovaný, treba preto zamietnuť.

34. Po druhé sa musím zaoberať výhradou talianskej vlády, podľa ktorej v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie sú uvedené druhy sociálnych služieb, ktoré môžu byť predmetom zmlúv o koordinovanom postupe, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej.

35. Podľa ustálenej judikatúry je nevyhnutné, aby vnútroštátny súd aspoň v minimálnej miere objasnil dôvody výberu ustanovení práva Únie, o ktorých výklad žiada, ako aj súvislosť medzi týmito ustanoveniami a ustanoveniami vnútroštátneho práva, ktoré sa vzťahujú na spor, o ktorom rozhoduje.²⁰

36. Uznávam, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je uvedený zoznam konkrétnych dotknutých sociálnych služieb a je poľutovaniahodné, že takéto informácie chýbajú. Z právneho rámca uvedeného v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a zo znenia prejudiciálnych otázok však vyplýva, že v podstate môže ísť o „sociálne služby akéhokoľvek druhu“. Domnievam sa preto, že vnútroštátny súd dostatočne vysvetlil legislatívny kontext svojej žiadosti o výklad práva EÚ.

37. Po tretie sa domnievam, že v rozsahu, v akom sa prejudiciálne otázky týkajú článkov 49 a 56 ZFEÚ, treba ich považovať za prípustné. Je pravda, že z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je jasné, či má spor vo veci samej cezhraničný rozmer.

38. Zdá sa mi však, že v prejednávanej veci ide o presne takú istú situáciu ako v rozsudku *Libert a i.*,²¹ na ktorý Súdny dvor odkázal v bode 51 rozsudku *Ullens de Schooten*.²² Súdny dvor v uvedenom bode konštatoval, že návrh na začatie prejudiciálneho konania možno považovať za prípustný v čisto vnútroštátnej situácii, ak „sa vnútroštátny súd obráti na Súdny dvor v rámci konania o neplatnosť ustanovení, ktoré sa uplatňujú nielen na vnútroštátnych príslušníkov, ale takisto na štátnych príslušníkov iných členských štátov“.²³ To je podľa všetkého prípad sporu vo veci samej, keďže združenie ASADE podalo žalobu pre neplatnosť dekrétu 181/2017, ktorý sa vzťahuje nielen na občanov jeho krajiny, ale aj na štátnych príslušníkov iných členských štátov.

39. Podľa môjho názoru z toho vyplýva, že v rozsahu, v akom sa tieto otázky týkajú vyššie uvedených ustanovení Zmluvy, by sa mali považovať za prípustné.

B. Prvá a druhá otázka

40. Prvými dvoma otázkami, ktoré by sa mali posudzovať spoločne, lebo sa týkajú tej istej problematiky, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú článok 49 ZFEÚ a články 74, 76 a 77 smernice 2014/24 vykladať v tom zmysle, že umožňujú, aby orgány verejnej moci uzatvárali bez dodržania procesných požiadaviek stanovených právom EÚ výlučne so súkromnými neziskovými organizáciami zmluvy, ktorými tieto subjekty poverujú poskytovaním určitých sociálnych služieb výmenou za náhradu nákladov, ktoré týmto organizáciám vzniknú v súvislosti s poskytovaním uvedených služieb.

²⁰ Pozri napríklad rozsudok z 10. marca 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, EU:C:2016:154, bod 115), a uznesenie z 12. mája 2016, *Security Service a i.* (C-692/15 až C-694/15, EU:C:2016:344, bod 20).

²¹ Rozsudok z 8. mája 2013 (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288).

²² Rozsudok z 15. novembra 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

²³ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. mája 2013, *Libert a i.* (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 35). Pokiaľ ide novšiu judikatúru, pozri rozsudok z 11. februára 2021, *Katoen Natie Bulk Terminals a General Services Antwerp* (C-407/19 a C-471/19, EU:C:2021:107, bod 53).

41. Odpovedať na tieto otázky je ako pokúšať sa prejsť labyrintom rôznych právnych problémov. Pre zjednodušenie problematiku rozdelím na štyri samostatné otázky. Na úvod je nevyhnutné stanoviť povahu sociálnych služieb, o ktoré ide vo veci samej, s cieľom určiť, či sa majú považovať za „hospodársku činnosť“ v zmysle pravidiel verejného obstarávania EÚ. Ďalej preskúmam podmienky uplatniteľnosti smernice 2014/24. Následne sa budem zaoberať „zjednodušeným režimom“ upraveným v článkoch 74 až 77 tejto smernice a nakoniec pravidlami slobody usadiť sa zakotvenej v článku 49 ZFEÚ.

42. Pred preskúmaním týchto otázok by som však chcela uviesť nasledujúce dve pripomienky. Po prvé vnútroštátny súd spomína v prejudiciálnych otázkach článok 49 ZFEÚ, a teda sa domnieva, že prejednávaná vec patrí do pôsobnosti slobody usadiť sa, a nie slobody poskytovať služby.

43. Podľa môjho názoru je tento predpoklad správny, keďže z ustálenej judikatúry vyplýva, že poskytovanie služieb sa má odlišovať od usadenia sa v tom zmysle, že pri usadení sa ide o činnosť, ktorá je stabilná a trvalá, zatiaľ čo poskytovanie služieb zahŕňa činnosť dočasnej povahy.²⁴ Zdá sa mi, že poskytovanie sociálnych služieb, o ktoré ide vo veci samej, si vyžaduje takú stabilitu, a teda také činnosti môžu patriť do rozsahu pôsobnosti slobody usadiť sa.

44. Po druhé keďže vnútroštátny súd odkazuje na smernicu 2014/24, podľa všetkého vychádza z predpokladu, že sporné zmluvy o koordinovanom postupe nie sú koncesijnými zmluvami, ktoré upravuje smernica 2014/23/EÚ.²⁵ Koncesia na služby je zmluva rovnakého druhu ako verejná zákazka na služby s výnimkou toho, že protihodnota za poskytovanie služieb spočíva buď výlučne v práve na prevádzkovanie služby, alebo v tomto práve spolu s odplatom. Koncesia na služby znamená, že orgán verejnej moci prenesie prevádzkové riziko pri poskytovaní týchto služieb na koncesionára.²⁶ Hoci vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej nebráni tomu, aby používatelia čiastočne platili za sociálne služby, ktoré sú predmetom týchto zmlúv,²⁷ nezdá sa, že by na základe uvedených právnych predpisov došlo k takému prenosu.²⁸ Preto sa domnievam, že sporné zmluvy o koordinovanom postupe nepatria do pôsobnosti smernice 2014/23.

45. Na základe prejudiciálnych otázok sa teda budem týmito otázkami zaoberať s odkazom na smernicu 2014/24 alebo na ustanovenia o slobode usadiť sa uvedené v Zmluve FEÚ.

²⁴ Pozri najmä rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 25 a nasl.). Pokiaľ ide o rozlišovanie medzi slobodou poskytovať služby a slobodou usadiť sa, pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, body 15 až 18).

²⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1).

²⁶ Smernica 2014/23 vymedzuje „koncesiu na služby“ vo svojom článku 5 ods. 1 písm. b) v podstate ako odplatnú zmluvu, prostredníctvom ktorej verejný obstarávateľ alebo obstarávateľia poverujú poskytovaním a riadením služieb hospodárske subjekty. Podľa judikatúry Súdneho dvora rozdiel medzi verejnou zákazkou na služby a koncesiou na služby spočíva najmä v tom, že koncesionár nesie riziko spojené s prevádzkovaním predmetných služieb (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. marca 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, body 24, 26, 37 a tam citovanú judikatúru).

²⁷ Pozri článok 65 ods. 3 a 4 zákona 5/1997, ktorý stanovuje, že „okrem stanovených poplatkov sa používateľom za poskytovanie služieb, ktoré sú predmetom zmluvy, nesmie účtovať nijaká suma“ a že „výber akejkoľvek formy platby za poskytovanie dodatočných služieb od používateľov a jej výška musí byť vopred schválená“.

²⁸ Pozri článok 66 ods. 2 a článok 65 ods. 3 zákona 5/1997. Združenie ASADE v tejto súvislosti v odpovediach na písomné otázky Súdneho dvora tvrdí, že predmetná právna úprava stanovuje, že *orgány verejnej moci kryjú všetky straty týkajúce sa nákladov na predmetné služby*. Žalovaný tvrdí, že článok 11 ods. 1 dekrétu 181/2017 stanovuje, že príjemcovia služieb, ktoré sú predmetom zmlúv o koordinovanom postupe, za tieto služby neplatia.

1. Povaha predmetných sociálnych služieb

46. Na začiatku by som chcela zdôrazniť, že hlavným cieľom pravidiel EÚ o verejnom obstarávaní a najmä smernice 2014/24 je sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby.²⁹ Keďže táto smernica je určená na vykonávanie ustanovení Zmluvy FEÚ týkajúcich sa týchto slobôd,³⁰ sociálne služby, o ktoré ide vo veci samej, nevyhnutne patria do vecnej pôsobnosti tých istých základných slobôd.

47. Z toho vyplýva, že ak by sa sociálne služby, ktoré sú predmetom sporných zmlúv o koordinovanom postupe, považovali za nehospodárske činnosti v zmysle týchto ustanovení Zmluvy, uvedené zmluvy by boli vylúčené aj z pôsobnosti smernice 2014/24, lebo táto smernica nemôže rozšíriť pôsobnosť základných slobôd, ktoré má vykonávať.³¹

48. Okrem toho zo znenia článku 1 ods. 4 a odôvodnenia 6 smernice 2014/24 vyplýva, že členské štáty môžu slobodne vymedziť svoje „služby všeobecného hospodárskeho záujmu“ a že „služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru“ nepatria do pôsobnosti tejto smernice. Zároveň treba poukázať na to, že v smernici 2014/24 nie sú osobitne vymedzené pojmy „nehospodárske služby“ a „služby všeobecného hospodárskeho záujmu“.

49. Preto sa domnievam, že na účely uplatňovania smernice 2014/24 treba v nej uvedené pojmy „hospodárska činnosť“ a „služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru“ vykladať na základe judikatúry Súdneho dvora, ktorá sa týka slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb upravených v Zmluve FEÚ.³²

50. Zatiaľ čo v prvých dvoch prejudiciálnych otázkach sa spomína len článok 49 ZFEÚ – a nie článok 56 ZFEÚ –, pojmy „služby“ a „hospodárska činnosť“ sú vo veľkej miere vymedzené v poslednom uvedenom ustanovení zmluvy. Neexistuje jednoduché kritérium na rozlišovanie medzi týmito dvoma slobodami, hoci sa zdá, že rozdiel spočíva v dočasnej povahe činnosti.³³ Vzhľadom na šedú zónu medzi týmito dvoma slobodami a na to, že spoločne tvoria základ smernice 2014/24, sa v analýze prvej a druhej otázky nebudem v týchto návrhoch odvolávať len na slobodu usadiť sa, ale aj na slobodu poskytovať služby.

51. V tejto súvislosti každý z pojmov „hospodárska činnosť“ a „služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru“ určuje, či konkrétna činnosť patrí alebo nepatrí do pôsobnosti právnych predpisov EÚ.³⁴ Ďalej treba poukázať na to, že takéto určenie nie je exaktnou vedou. Napriek tomu existuje pre vymedzenie týchto pojmov spoločné východisko. Keďže totiž pojem „hospodárska činnosť“ vymedzuje rozsah základných slobôd stanovených v Zmluve FEÚ, nesmie sa vykladať reštriktívne.³⁵

²⁹ Právnym základom na prijatie smernice 2014/24 je najmä článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ, ktoré sú súčasťou hlavy IV o „voľnom pohybe osôb, služieb a kapitálu“ v kapitole 2 nazvanej „Právo usadiť sa“ (článok 53) a v kapitole 3 nazvanej „Služby“ (článok 62).

³⁰ Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci Sintesi (C-247/02, EU:C:2004:399, bod 27).

³¹ Pozri analogicky rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Nemecko (C-160/08, EU:C:2010:230, body 73 a 74).

³² Pozri okrem iného rozsudky z 21. júla 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487), z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440), a z 28. januára 2016, CASTA a i. (C-50/14, EU:C:2016:56).

³³ Pozri najmä rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 25 a nasl.). Pokiaľ ide o rozlišovanie medzi slobodou poskytovať služby a slobodou usadiť sa, pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, body 15 až 18).

³⁴ Z ustálenej judikatúry v oblasti sociálneho zabezpečenia vyplýva, že právo EÚ v zásade nezasahuje do právomoci členských štátov organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia (pokiaľ ide o novšiu judikatúru, pozri rozsudok z 11. júna 2020, Komisia a Slovenská republika/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P a C-271/18 P, EU:C:2020:450, bod 30 a tam citovanú judikatúru).

³⁵ Rozsudok z 13. apríla 2000, Lehtonen a Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, bod 42 a tam citovaná judikatúra).

52. Keďže pravidlá EÚ v oblasti verejného obstarávania boli pôvodne vytvorené v súvislosti so základnými slobodami a hoci uznávam, že tieto slobody sa do určitej miery prekrývajú s inými oblasťami práva – konkrétne s právom hospodárskej súťaže alebo štátnej pomoci³⁶ –, pojmy „služby všeobecného záujmu“ a „hospodárska činnosť“ používané v kontexte základných slobôd sa líšia od pojmov používaných v práve hospodárskej súťaže.³⁷ Podľa judikatúry v oblasti slobody usadiť sa teda treba poskytovanie služieb za odplatu považovať za hospodársku činnosť.³⁸

53. Okrem toho základná charakteristika odmeny spočíva v tom, že predstavuje protihodnotu za predmetnú službu,³⁹ t. j. „činnosť sa nevykonáva bezodplatne“.⁴⁰ Chcem preto zdôrazniť, že rozhodujúcim faktorom, vďaka ktorému určitá činnosť patrí do pôsobnosti Zmluvy FEÚ v súvislosti so základnými slobodami, je jej *hospodársky charakter* bez ohľadu na to, kto za službu platí – či je to používateľ alebo členský štát.⁴¹ Súdny dvor napríklad rozhodol, že skutočnosť, že štát sa podieľa na financovaní zdravotných výkonov, neznamená, že lekárska činnosť sa nemá považovať za službu.⁴²

54. Súdny dvor s prihliadnutím na široké vymedzenie pojmu „hospodárska činnosť“ v rámci základných slobôd napríklad bez váhania označil za služby v zmysle smernice 2004/18/ES⁴³ zmluvné dojednania týkajúce sa zdravotnej dopravy, aj keď verejný obstarávateľ uzavrel tieto dohody so združeniami dobrovoľníkov a boli založené na zásade solidarity.⁴⁴ Okrem toho skutočnosť, že činnosť vykonáva na neziskovom základe súkromný partner, akým je inštitúcia sociálnej solidarity, nebráni tomu, aby sa považovala za hospodársku činnosť.⁴⁵

55. V prejednávanej veci sa v prílohe k dekrétu 181/2017 nachádza zoznam služieb, ktoré môžu byť predmetom sporných zmlúv o koordinovanom postupe.⁴⁶ Ako som už uviedla v týchto návrhoch, predmetné služby môžu zahŕňať služby deťom, dospelým ľuďom, mladým ľuďom, starším ľuďom, zdravotne postihnutým, migrantom, ženám v núdzi a osobám patriacim do kategórie „Rovnosť v rozmanitosti“ (členovia komunity LGBTI a Rómovia).⁴⁷

³⁶ SANCHEZ-GRAELLS, A.: State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries (8. október 2019). In: HANCHER, L., PIERNAS LÓPEZ, J. J. (eds.): *Research Handbook on European State Aid Law*. 2. vyd. Edward Elgar, 2020, k dispozícii na adrese SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3466288>.

³⁷ Pokiaľ ide o toto rozlíšenie, pozri najmä návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro vo veci FENIN/Komisia (C-205/03 P, EU:C:2005:666, bod 51). Pozri tiež WAUTERS, K., BLEUX, S.: A new generation of public procurement Directives: background, objectives and results. In: MARIQUE, Y., WAUTERS, K. (eds.): *EU Directive 2014/24 on public procurement. A new turn for competition in public markets?*. Brussels: Larcier, 2016, s. 9.

³⁸ Rozsudok z 1. februára 2017, Komisia/Maďarsko (C-392/15, EU:C:2017:73, bod 100). Ďalej by som chcela uviesť, že pokiaľ ide o pracovníkov, Súdny dvor doplnil, že poskytovanie služieb za odplatu sa musí považovať za hospodársku činnosť, „pokiaľ je vykonaná práca skutočná a účinná, a nie takej povahy, že ju možno pokladať za čisto okrajovú a vedľajšiu“ (rozsudok z 20. novembra 2001, Jany a i., C-268/99, EU:C:2001:616, bod 33 a tam citovaná judikatúra). Posledné uvedené kritériá, ktoré sa týkajú pracovnoprávného vzťahu, sa však v prejednávanej veci nezdajú byť relevantné.

³⁹ Pozri okrem iného rozsudok z 18. decembra 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, body 28 a 29 a tam citovanú judikatúru).

⁴⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 154).

⁴¹ Tamže, bod 157 a tam citovaná judikatúra.

⁴² Rozsudok z 12. júla 2001, Smits a Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, bod 58).

⁴³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

⁴⁴ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 29. novembra 2007, Komisia/Taliansko (C-119/06, neuvverejnený, EU:C:2007:729, body 36 až 41), z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440, body 32 až 43), a z 28. januára 2016, CASTA a i. (C-50/14, EU:C:2016:56, body 26 a 33 až 41).

⁴⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. júna 2014, Centro Hospitalar de Setúbal a SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, bod 40).

⁴⁶ Pozri poznámku pod čiarou 5 vyššie.

⁴⁷ Pozri bod 2 vyššie.

56. Pokiaľ ide o obsah predmetných služieb, treba mať na pamäti, že služby poskytované na základe zmlúv o koordinovanom postupe zahŕňajú širokú škálu rôznych činností,⁴⁸ medzi ktoré patria napríklad služby bývania, denné centrá, pobytová starostlivosť a prijímanie osôb, podpora osôb v ťažkostiach, poskytovanie finančnej podpory a dokonca programy, ktoré spočívajú vo vykonávaní súdnych opatrení. Aby som uviedla len niekoľko príkladov, služby zahŕňajú poskytovanie zariadení na prijímanie maloletých, ktorí sú pod starostlivosťou alebo kuratelou regionálnych orgánov; centrá na vykonávanie súdnych opatrení týkajúcich sa maloletých; podporu osamostatnenia sa a osobnej autonómie mladých ľudí, ktorí sú pod kuratelou a dosiahli plnoletosť; programy súdnych opatrení pre maloletých; miesta pre rodinné stretnutia; intervencie v hostiteľských rodinách pre maloletých; opatrenia určené na osvojovanie a adoptívne rodiny; denné centrá pre maloletých v zraniteľných situáciách; ubytovacie a sociálne služby pre mladých ľudí; pracovné centrá pre mladých ľudí; pobytovú starostlivosť a denné centrá pre seniorov; sociálne bývanie pre seniorov; centrá pre ženy vystavené riziku sociálneho vylúčenia a prijímacie centrá pre ženy, ktoré sa stali obeťami násillia.

57. Vnútroštátnemu súdu však prináleží overiť, či sa predmetné služby poskytujú za odmenu, a teda predstavujú „hospodársku činnosť“ v zmysle vyššie uvedenej judikatúry.

58. V tejto súvislosti sa domnievam, že príjemcovia služieb, ktoré sú predmetom zmlúv o koordinovanom postupe, zvyčajne za poskytovanie týchto služieb neplatia s výnimkou mimoriadnych prípadov, keď sa od nich môže vyžadovať, aby zaplatili poplatok, ktorý predtým schválil verejný obstarávateľ.⁴⁹ Keďže však hospodárska povaha činnosti nezávisí od toho, či za službu platia používatelia alebo verejný obstarávateľ,⁵⁰ a keďže podľa sporných vnútroštátnych právnych predpisov sa takáto platba uskutočňuje,⁵¹ tieto služby možno považovať za „hospodársku činnosť“ v zmysle článku 49 ZFEÚ. Zároveň z toho vyplýva, že právna povaha a mechanizmus solidarity, ktorý uplatňujú subjekty poskytujúce predmetné služby, sú nepodstatné.⁵²

59. Preto budem vychádzať z toho, že aspoň niektoré zo služieb, ktoré sú predmetom sporných zmlúv o koordinovanom postupe, možno považovať za „hospodársku činnosť“, pokiaľ sa skutočne poskytujú výmenou za *odmenu*, aj keď túto odmenu neplatia priamo používatelia služby, ale orgány verejnej moci.

60. Pre úplnosť je potrebné preskúmať, či predmetné služby patria do pôsobnosti pojmu „výkon štátnej moci“ v zmysle článku 51 ZFEÚ, lebo ide o výnimku z ustanovení článku 49 ZFEÚ. Hoci vnútroštátny súd sa v prejudiciálnych otázkach výslovne nepýta na výnimku upravenú v článku prvom odseku 51 ZFEÚ, nemožno vylúčiť, že niektoré z týchto činností patria do pôsobnosti pojmu „výkon štátnej moci“ v zmysle tohto ustanovenia. Napríklad sa zdá, že príloha k dekrétu 181/2017 zahŕňa určité činnosti, medzi ktoré patrí výkon súdnych rozhodnutí podnikmi sociálnej iniciatívy na základe zmlúv o koordinovanom postupe.

⁴⁸ Pokiaľ ide o úplný zoznam, pozri odkaz v bode 2 vyššie.

⁴⁹ Pozri článok 65 ods. 3 a 4 zákona 5/1997 a článok 11 ods. 1 písm. c) dekrétu 181/2017.

⁵⁰ Pozri bod 53 vyššie.

⁵¹ Pozri článok 22 dekrétu 181/2017.

⁵² Tamže.

61. Pojem „výkon štátnej moci“ sa má vykladať reštriktívne, lebo je výnimkou zo slobody usadiť sa.⁵³ Táto výnimka sa obmedzuje na činnosti, ktoré samy osebe priamo a špecificky súvisia s výkonom štátnej moci.⁵⁴ Okrem toho sa nevzťahuje na určité pomocné a predbežné činnosti vo vzťahu k výkonu štátnej moci⁵⁵ ani na niektoré činnosti, ktorých vykonávanie síce zahŕňa kontakty, dokonca pravidelné a zásadné, so správnymi alebo súdnymi orgánmi, či dokonca aj povinnú spoluprácu pri ich fungovaní, nedotýka sa však ich právomoci voľnej úvahy a rozhodovacej právomoci.⁵⁶ Nevzťahuje sa ani na určité činnosti, ktoré nezahŕňajú výkon rozhodovacích právomocí,⁵⁷ právomocí v oblasti presadzovania práva⁵⁸ alebo donucovacích právomocí.⁵⁹

62. V každom prípade je na vnútroštátnom súde, a nie na Súdnom dvore, aby zistil osobitnú povahu činností zverených takýmto subjektom na základe zmlúv o koordinovanom postupe a určil, či niektoré z týchto činností môžu mať priamu a špecifickú súvislosť s výkonom štátnej moci. Ak je to tak, tieto činnosti nemajú hospodársku povahu.

63. Keď sa zistí, že vzhľadom na povahu predmetných činností určitá činnosť predstavuje „hospodársku činnosť“ v zmysle článku 49 ZFEÚ a smernice 2014/24, ďalším krokom je určiť, či sa *lex specialis* v oblasti pravidiel verejného obstarávania – smernica 2014/24 – uplatní na predmetnú vnútroštátnu právnu úpravu.

2. Podmienky uplatniteľnosti smernice 2014/24

64. Uplatnenie smernice 2014/24 podlieha viacerým podmienkam. Po prvé postup stanovený vnútroštátnymi právnymi predpismi musí patriť do pôsobnosti pojmu „obstarávanie“ na účely článku 1 ods. 2 smernice 2014/24. Po druhé príslušné zmluvy o koordinovanom postupe musia patriť do pôsobnosti pojmu „verejná zákazka“ vymedzeného v článku 2 ods. 1 bode 5 tejto smernice. Po tretie tieto dohody musia dosahovať alebo prekračovať prahovú hodnotu stanovenú v článku 4 písm. d) tejto smernice. Každou z týchto podmienok sa budem postupne zaoberať.

a) Pojem „obstarávanie“

65. Podľa článku 1 ods. 2 smernice 2014/24 sa uvedená smernica vzťahuje na „obstarávanie“, ktoré je vymedzené okrem iného ako nadobudnutie služieb, a to na základe verejnej zákazky zadanej jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, od hospodárskych subjektov, ktorých si títo verejní obstarávatelia vybrali, bez ohľadu na to, či sú služby určené na verejné účely.

⁵³ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. decembra 2011, Komisia/Holandsko (C-157/09, neverejnený, EU:C:2011:794, bod 57 a tam citovanú judikatúru).

⁵⁴ Pozri najmä rozsudok z 1. decembra 2011, Komisia/Holandsko (C-157/09, neverejnený, EU:C:2011:794, bod 58 a tam citovanú judikatúru).

⁵⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. júla 1993, Thijssen (C-42/92, EU:C:1993:304, bod 22); z 30. marca 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, bod 47), a z 22. októbra 2009, Komisia/Portugalsko (C-438/08, EU:C:2009:651, bod 36).

⁵⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júna 1974, Reyners (C-2/74, EU:C:1974:68, body 51 a 53).

⁵⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. júla 1993, Thijssen (C-42/92, EU:C:1993:304, body 21 a 22); z 29. novembra 2007, Komisia/Rakúsko (C-393/05, EU:C:2007:722, body 36 a 42); z 29. novembra 2007, Komisia/Nemecko (C-404/05, EU:C:2007:723, body 38 a 44), a z 22. októbra 2009, Komisia/Portugalsko (C-438/08, EU:C:2009:651, body 36 a 41).

⁵⁸ Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudok z 29. októbra 1998, Komisia/Španielsko (C-114/97, EU:C:1998:519, bod 37).

⁵⁹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. septembra 2003, Anker a i. (C-47/02, EU:C:2003:516, bod 61), a z 22. októbra 2009, Komisia/Portugalsko (C-438/08, EU:C:2009:651, bod 44).

66. Z tejto definície vyplýva, že obstarávanie zahŕňa okrem iného *výber* jedného alebo viacerých hospodárskych subjektov jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi. Naopak, samotné financovanie sociálnych služieb alebo udeľovanie licencií či povolení všetkým hospodárskym subjektom spĺňajúcim podmienky, ktoré vopred vymedzil verejný obstarávateľ bez stanovenia limitov alebo kvót, nepredstavuje obstarávanie v zmysle článku 1 ods. 2 tejto smernice.⁶⁰

67. Otázkou výberu sa prvýkrát zaoberal rozsudok Falk Pharma.⁶¹ V uvedenej veci, ktorá sa týkala smernice 2004/18, Súdny dvor rozhodol, že ak verejný obstarávateľ neurčí hospodársky subjekt, ktorému by sa výlučnosť trhu priznala, znamená to, že neexistuje potreba kontrolovať konanie tohto verejného obstarávateľa, aby dodržiaval podrobné pravidlá stanovené v tejto smernici.⁶² Súdny dvor preto zdôraznil, že *výber* ponuky, a teda úspešného uchádzača, úzko súvisí s právnou úpravou verejných zákaziek stanovenou touto smernicou.⁶³

68. V nadväznosti na tento rozsudok Súdny dvor v rozsudku Tirkkonen⁶⁴ rozhodol, že ak verejný obstarávateľ neuviedol nijaké kritérium hodnotenia ponúk, ktoré by umožňovalo porovnať a zoradiť prijateľné ponuky, nemôže ísť o verejnú zákazku v zmysle tejto smernice.⁶⁵ Uviedol, že „poľnohospodársky poradenský systém... prostredníctvom ktorého verejný subjekt vyberá všetky hospodárske subjekty, ktoré spĺňajú požiadavky na spôsobilosť stanovené výzvou na predkladanie ponúk a ktoré úspešne zložili skúšku uvedenú v predmetnej výzve na predkladanie ponúk, hoci počas obmedzenej doby platnosti tohto systému nemožno prijať žiadny nový subjekt, nepredstavuje verejnú zákazku v zmysle tejto smernice“.⁶⁶

69. Zdá sa mi však, že kritérium výberu vymedzené vo vyššie uvedených rozsudkoch Falk Pharma a Tirkkonen môže viesť k pochybnej situácii, keď členské štáty môžu vylúčiť určité postupy z uplatňovania smernice 2014/24 odstránením „výberu“ vymedzeného v týchto rozsudkoch. Ako zdôrazňujú niektorí kritici – a ja mám tendenciu s nimi súhlasiť –, reštriktívny prístup, ktorý Súdny dvor prijal v týchto rozsudkoch, by mohol okrem iného odradiť členské štáty od uplatňovania smernice 2014/24 a ohroziť účinnosť ustanovení práva EÚ v oblasti verejného obstarávania.⁶⁷ Na ohrozenie účinnosti týchto ustanovení napríklad stačí, ak verejný obstarávateľ zahrnie do podmienok výberového konania doložku šitú na mieru, ktorú môže splniť len niekoľko konkrétnych subjektov, a stanoví, že všetky hospodárske subjekty spĺňajúce uvedenú doložku budú vybraté.

70. Ďalej by som chcela uviesť, že tieto rozsudky stierajú hranicu medzi kritériom výberu v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 2014/24 na jednej strane a kritériami na výber ponúk a zadanie zákazky stanovenými v tej istej smernici na druhej strane.⁶⁸ Na prvý pohľad považujem za problematické, že jeden prvok je kritériom uplatniteľnosti smernice 2014/24 a zároveň podmienkou, ktorú musia

⁶⁰ Pozri odôvodnenie 114 smernice 2014/24.

⁶¹ Rozsudok z 2. júna 2016 (C-410/14, EU:C:2016:399).

⁶² Tamže, bod 37.

⁶³ Tamže, bod 38.

⁶⁴ Rozsudok z 1. marca 2018, Tirkkonen (C-9/17, EU:C:2018:142).

⁶⁵ Tamže, bod 35.

⁶⁶ Tamže, bod 41.

⁶⁷ Pozri TURUDIĆ, M.: Article 76 Principles Of Awarding Contracts. In: CARANTA, R., SANCHEZ-GRAELLS, A. (eds.): *European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU 2021*. Edward Elgar Publishing Limited, strana 863. Pozri tiež SANCHEZ-GRAELLS, A.:

<https://www.howtocrackanut.com/blog/2018/3/5/>

[the-end-of-procurement-as-we-knew-it-cjeu-consolidates-falk-pharma-approach-to-definition-of-procurement-c-917](https://www.howtocrackanut.com/blog/2018/3/5/the-end-of-procurement-as-we-knew-it-cjeu-consolidates-falk-pharma-approach-to-definition-of-procurement-c-917).

⁶⁸ Pozri najmä články 58 a 67 smernice 2014/24.

uchádzači splniť podľa tejto smernice.⁶⁹ Preto navrhujem, aby sa Súdny dvor neriadil touto judikatúrou. Namiesto toho by mal Súdny dvor priznať pojmu „obstarávanie“ širšie vymedzenie zahŕňajúce postupy, pomocou ktorých sa zadávajú zákazky určitým poskytovateľom služieb a zároveň sa na určité obdobie vylučujú iní poskytovatelia.

71. Ak by sa však Súdny dvor rozhodol, že sa bude riadiť touto judikatúrou, v prejednávanej veci nie je jasné, či v podobnom duchu ako uvedené rozsudky predmetná vnútroštátna právna úprava stanovuje systém, v ktorom verejní obstarávatelia udelia „povolenie“ a používatelia príslušných služieb si vyberajú medzi subjektmi poskytujúcimi také služby, alebo či je výber v konečnom dôsledku na verejných obstarávateľoch.⁷⁰

72. Zdá sa, že dekrét 181/2017 upravuje výzvu na predkladanie ponúk, ktoré musia dosiahnuť minimálny počet bodov, a kritériá na výber subjektov, s ktorými bude uzavretá zmluva o koordinovanom postupe;⁷¹ ponuky vyhodnotí výberová komisia.⁷² Rozhodnutie o úspešných sociálnych subjektoch,⁷³ ktoré potom môžu uzatvárať záväzné zmluvy na poskytovanie sociálnych služieb, je uverejnené v Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.⁷⁴ Nie je mi však jasné, či existuje obmedzený počet úspešných subjektov, ktorým je udelené „povolenie“ v zmysle rozsudku Falk Pharma, alebo či ide o obmedzený počet subjektov, ktoré *skutočne* vyberú verejní obstarávatelia. Okrem toho sa zdá, že výberové kritériá stanovené v článku 64 ods. 2 a 3 zákona 5/1997 patria do pôsobnosti pojmu výber, a teda predstavujú „obstarávanie“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 2014/24. V každom prípade je na vnútroštátnom súde, aby určil, či je skutočný výber prenesený na používateľov príslušných služieb alebo či výber uskutočňujú samotní verejní obstarávatelia. Z dôvodov uvedených v týchto návrhoch⁷⁵ sa však domnievam, že uplatniteľnosť smernice 2014/24 by nemala závisieť od spôsobu, akým si členské štáty vyberajú úspešné subjekty, ale skôr od predmetu zákaziek.

73. Musím však ešte raz zdôrazniť, že vnútroštátnemu súdu prináleží určiť, či predmetné zmluvy o koordinovanom postupe podliehajú výberu *per se* v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 2014/24.

b) Vlastnosti verejnej zákazky

74. Existencia verejnej zákazky je hmotnoprávnou podmienkou uplatniteľnosti smernice 2014/24. Podľa článku 2 ods. 1 bod 5 tejto smernice „verejná zákazka“ je odplatná zmluva uzavretá písomne medzi hospodárskym subjektom a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorej predmetom je uskutočnenie stavebných prác, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb.

⁶⁹ Pozri analogicky návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cosmas v spojených veciach Hernández Vidal a i. (C-127/96, C-229/96 a C-74/97, EU:C:1998:426, bod 80), v ktorých charakterizuje situáciu, keď sa výsledok dosiahnutý uplatňovaním smernice stane podmienkou určujúcou, či sa má uplatňovať, ako absurdný záver alebo začarovaný kruh.

⁷⁰ V rozsudku z 2. júna 2016, Falk Pharma (C-410/14, EU:C:2016:399), bol výber prenesený na pacienta a v rozsudku z 1. marca 2018, Tirkkonen (C-9/17, EU:C:2018:142), na príjemcu dotknutej pomoci.

⁷¹ Článok 9 ods. 1 a 2 dekrétu 181/2017.

⁷² Článok 17 dekrétu 181/2017.

⁷³ Článok 19 dekrétu 181/2017.

⁷⁴ Článok 19 ods. 1 dekrétu 181/2017.

⁷⁵ Pozri body 69 a 70 vyššie.

75. Na základe tejto definície okrem zjavnej požiadavky, aby takáto zmluva mala písomnú formu, čo zjavne nie je problém v prejednávanej veci,⁷⁶ sú hlavné vlastnosti verejnej zákazky tieto: existencia odplatnej zmluvy uzavretej medzi hospodárskym subjektom a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorej predmetom je poskytovanie služieb.

1) *Odplatná zmluva*

76. Na úvod treba mať na pamäti, že vymedzenie verejnej zákazky je záležitosťou práva EÚ a na účely určenia pôsobnosti smernice 2014/24 rozhodujúcim faktorom nie je to, ako je sporná zmluva klasifikovaná podľa vnútroštátnej právnej úpravy, ani zámery vnútroštátneho zákonodarcu, ani zámery účastníkov konania. Klasifikácia sporných zmlúv sa riadi pravidlami stanovenými v tejto smernici.⁷⁷ Preto je podľa môjho názoru nepodstatné, že podľa článku 62 ods. 1 zákona 5/1997 a článku 3 písm. c) dekrétu 181/2017 má zmluva o koordinovanom postupe „nezmluvnú“ povahu.⁷⁸

77. Pokiaľ ide o význam výrazu „odplatná zmluva“, Súdny dvor už rozhodol, že tento pojem označuje zmluvu, podľa ktorej sa každá zo strán zaväzuje poskytnúť plnenie výmenou za iné plnenie.⁷⁹ Keďže protihodnotou za poskytnutie služby môže byť plnenie v rôznej podobe, akým je náhrada výdavkov vzniknutých pri poskytovaní dohodnutej služby,⁸⁰ pravdou zostáva, že vzájomná povaha zmluvy o verejnej zákazke sa povinne prejaví vytvorením právne záväzných povinností pre každú zo strán zmluvy, ktorej vykonanie musí byť možné vymáhať súdne. Synalagmatická povaha zmluvy je tak podstatnou vlastnosťou verejnej zákazky.⁸¹

78. V prejednávanej veci po prvé, pokiaľ ide o recipročnú povahu verejnej zákazky, z definícií stanovených v článku 3 a v článkoch 21 až 26 dekrétu 181/2017 vyplýva, že dokumenty, ktoré môžu strany prijať, môžu predstavovať formálne dohody. Navyše z článku 65 ods. 2 zákona 5/1997 možno vyvodiť, že zmluvy o koordinovanom postupe zakladajú pre subjekty poskytujúce príslušné služby povinnosti, ktoré sú osobitne vymedzené v hlavách IV a V uvedeného dekrétu. Článok 66 ods. 2 tohto zákona a článok 22 ods. 1 dekrétu 181/2017 stanovujú sadzby a mechanizmy náhrad pre tieto subjekty. Článok 26 dekrétu 181/2017 stanovuje systém súdnych opravných prostriedkov a jeho hlava V obsahuje zoznam povinností týkajúcich sa poskytovania služieb. Na základe týchto skutočností mám sklon domnievať sa, že zmluvy o koordinovanom postupe upravujú vzťah synalagmatickej povahy.⁸²

79. Po druhé, pokiaľ ide o pojem odplatnosť, článok 22 ods. 2 dekrétu 181/2017 stanovuje, že verejný obstarávateľ má v čo najväčšej možnej miere nahradiť premenné, pevné a trvalé náklady na predmetné služby, pričom do platby nezahrnie obchodný zisk pre daný subjekt. Hoci používatelia predmetných služieb zvyčajne za poskytovanie týchto služieb neplatia s výnimkou mimoriadnych prípadov, v ktorých od ich môže byť požadovaný vopred schválený

⁷⁶ Článok 3 písm. d) a článok 21 ods. 1 dekrétu 181/2017 obsahujú definíciu pojmu „sociálne dohody“, ktorá odkazuje na „dokumenty“, ktorými sa formalizuje dohoda medzi správnym orgánom a sociálnymi subjektmi.

⁷⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. januára 2007, Auroux a i. (C-220/05, EU:C:2007:31, bod 40 a tam citovanú judikatúru).

⁷⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. októbra 2005, Komisia/Francúzsko (C-264/03, EU:C:2005:620, bod 36), a z 22. apríla 2021, Komisia/Rakúsko (Prenájom ešte nepostavenej budovy) (C-537/19, EU:C:2021:319, bod 43).

⁷⁹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. októbra 2018, IBA Molecular Italy (C-606/17, EU:C:2018:843, bod 28).

⁸⁰ V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora jedine odplatná zmluva môže predstavovať verejnú zákazku, ktorá patrí do pôsobnosti smernice 2004/18 (pozri rozsudky z 25. marca 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, bod 47, a z 21. decembra 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, bod 43). Hoci smernicou 2014/24 bola smernica 2004/18 zrušená, táto podmienka je stanovená v podobnom znení v oboch smerniciach. Táto judikatúra sa preto môže uplatniť na novú smernicu.

⁸¹ Rozsudok z 10. septembra 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685, body 25 a 26 a tam citovaná judikatúra).

⁸² Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. marca 2010, Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, body 60 až 62).

poplatok,⁸³ príslušným subjektom sú nahrádzané náklady na služby. V tejto súvislosti Súdny dvor už uviedol, že zmluva nemôže byť mimo pôsobnosti tohto pojmu len preto, že odmena je obmedzená na náhradu výdavkov vynaložených na poskytovanie služby. Inými slovami, odmena, ktorá len pokrýva náklady, spĺňa kritérium „odplatnosti“ na účely smerníc o verejnom obstarávaní.⁸⁴ Z toho vyplýva, že úlohou vnútroštátneho súdu je jednoducho overiť, či je poskytovaná určitá protihodnota, ale nie posudzovať jej primeranosť. Skutočnosť, že subjekty poskytujúce služby nedosahujú zisk, je tak nepodstatná na účely preukázania odplatnosti zmluvy.

80. Z toho vyplýva, že v prejednávanej veci sporné zmluvy o koordinovanom postupe stanovujú protiplnenie, lebo na jednej strane subjekty poskytujú sociálne služby jednotlivcom podľa podmienok stanovených orgánom verejnej moci a na druhej strane tieto subjekty dostávajú odmenu vo forme náhrady nákladov zo strany orgánu verejnej moci. Dospela som k záveru, že kritérium existencie odplatnej zmluvy je v prejednávanej veci splnené.

2) Zmluva uzatvorená medzi hospodárskym subjektom a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi

81. Je dôležité zdôrazniť, že pojmy „hospodársky subjekt“ i „verejný obstarávateľ“ sú veľmi široké v zmysle smernice 2014/24 a judikatúry, ktorá sa týka pravidiel verejného obstarávania. Podľa môjho názoru v prejednávanej veci zjavne nie je problematický druhý uvedený pojem, lebo zmluvy o koordinovanom postupe uzatvárajú orgány regiónu Valencia.⁸⁵

82. Pokiaľ ide o pojem „hospodársky subjekt“, podľa článku 2 ods. 1 bodu 10 smernice 2014/24 je to akýkoľvek subjekt bez ohľadu na svoju povahu, ktorý na trhu ponúka okrem iného poskytovanie služieb. Táto definícia odráža judikatúru, podľa ktorej je na účely pravidiel EÚ pre verejné obstarávanie nepodstatné, o aký subjekt ide, ale dôraz sa kladie na to, čo robí.⁸⁶

83. V prejednávanej veci sa predmetné vnútroštátne právne predpisy vzťahujú na „podniky sociálnej iniciatívy“, ktoré sú vymedzené v článku 3 písm. e) dekrétu 181/2017 ako nadácie, združenia, dobrovoľnícke organizácie a iné neziskové subjekty vykonávajúce činnosti v oblasti sociálnych služieb. Táto definícia sa vzťahuje aj na družstevné spoločnosti klasifikované ako neziskové organizácie v súlade s osobitnými právnymi predpismi, ktoré sa na ne vzťahujú.⁸⁷ Podľa ustálenej judikatúry skutočnosť, že zmluvným partnerom verejného obstarávateľa je neziskové združenie, nie je problémom.⁸⁸

84. Preto som dospela k záveru, že podmienka týkajúca sa zmluvy medzi hospodárskym subjektom a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi je splnená.

⁸³ Pozri článok 11 ods. 1 písm. c) dekrétu 181/2017.

⁸⁴ Pozri rozsudky z 12. júla 2001, Ordine degli Architetti a i. (C-399/98, EU:C:2001:401, bod 77), a z 18. januára 2007, Auroux a i. (C-220/05, EU:C:2007:31, bod 45). Stojí za zmienku, že generálna advokátka Trstenjak v návrhoch prednesených vo veci Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i. (C-159/11, EU:C:2012:303, bod 32) uvádza, že „možno zastávať aj názor, že len extenzívny výklad pojmu odplatnosť zodpovedá cieľu smerníc o zadávaní verejných zákaziek, ktorým je otvorenie trhu na zaistenie skutočnej hospodárskej súťaže“.

⁸⁵ Pozri článok 2 ods. 1 a 2 dekrétu 181/2017.

⁸⁶ Pozri rozsudky z 29. novembra 2007, Komisia/Taliansko (C-119/06, neuvverejnený, EU:C:2007:729, body 37 až 41); z 23. decembra 2009, CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807, body 30 a 45), a z 19. decembra 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i. (C-159/11, EU:C:2012:817, bod 26). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:291, bod 24 a tam citovanú judikatúru).

⁸⁷ Skutočnosťou, že dekrét 181/2017 vylučuje z poskytovania predmetných sociálnych služieb ziskové organizácie, sa budem zaoberať v časti III.B.3 nižšie.

⁸⁸ Pozri judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 86.

3) Zákazka na poskytovanie služieb

85. Podmienka týkajúca sa „zákazky na poskytovanie služieb“ súvisí s vecnou stránkou zmluvy a vyžaduje si určenie jej účelu.

86. Článok 6 ods. 2 dekrétu 181/2017 definuje služby, ktoré je možné poskytovať na základe sporných zmlúv o koordinovanom postupe a ktoré sú uvedené v prílohe k tomuto dekrétu. Ako som uviedla v bode 57 vyššie, vnútroštátny súd musí najprv overiť, či tieto služby zahŕňajú „hospodársku činnosť“, a teda patria do pôsobnosti základných slobôd a smernice 2014/24.⁸⁹

87. Žalovaný a španielska vláda kladú značný dôraz na to, že článok 1 ods. 5 smernice 2014/24 výslovne stanovuje, že táto smernica nemá vplyv na spôsob, akým členské štáty organizujú svoje systémy sociálneho zabezpečenia, a že v odôvodnení 6 tej istej smernice je uvedené, že táto smernica „by sa nemala vzťahovať na služby všeobecného neehospodárskeho záujmu“. Ja sa však domnievam, že v prejednávanej veci nie je priamo spochybnená sloboda členských štátov rozhodovať o spôsobe pridelovania verejných zdrojov. Ak sa orgán verejnej moci rozhodne viesť postup obstarávania v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 2014/24 a zadať verejnú zákazku v zmysle jej článku 2 ods. 1 bodu 5, uvedená zákazka patrí do pôsobnosti tejto smernice, a preto je potrebné uplatniť pravidlá verejného obstarávania stanovené v smernici.

88. Pre taký prípad smernica 2014/24 obsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa sociálnych a iných osobitných služieb, ktoré sú uvedené v prílohe XIV tejto smernice. Tento zoznam obsahuje niekoľko kódov CPV, ktoré patria pod zjednodušený režim upravený v článkoch 74 až 76 smernice 2014/24. V poznámke pod čiarou tejto prílohy je uvedené, že na služby povinného sociálneho zabezpečenia, ktoré patria pod kód CPV 75300000-9, „sa táto smernica nevzťahuje, ak sú organizované ako služby všeobecného záujmu neehospodárskeho charakteru“.⁹⁰

89. Z informácií predložených Súdnemu dvoru nie je jasné, či sú predmetné služby na tomto zozname alebo medzi povinnými sociálnymi službami, ktoré môžu členské štáty vylúčiť z rozsahu pôsobnosti smernice 2014/24. Písomné otázky položené účastníkom konania túto hádanku nevyriešili.

90. Domnievam sa preto, že vnútroštátny súd musí vykonať potrebné preskúmanie a porovnať zoznam pripojený k dekrétu 181/2017 so zoznamom uvedeným v prílohe XIV k smernici 2014/24.⁹¹ Ak služby figurujúce v prílohe k dekrétu 181/2017 patria pod kódy CPV uvedené v prílohe XIV tejto smernice s výnimkou vyššie uvedených služieb povinného sociálneho zabezpečenia, tieto služby figurujúce v zozname patria pod „zjednodušený režim“ upravený v článkoch 74 až 76 smernice 2014/24. V nasledujúcej analýze vychádzam z predpokladu, že na niektoré predmetné služby sa tento režim vzťahuje. Keďže postupy, strany a predmet sú vymedzené, preskúmam, či sporné zmluvy o koordinovanom postupe presahujú prahové hodnoty stanovené v smernici 2014/24.

⁸⁹ Pozri časť III.B.1 nižšie.

⁹⁰ Združenie ASADE tvrdí, že predmetné služby nepatria medzi služby vylúčené zo smernice na základe odôvodnenia 6 a prílohy XIV (kód CPV 75300000-9), a vo svojej písomnej odpovedi na otázky položené Súdnym dvorom podľa všetkého uvádza, že predmetné služby patria pod kódy CPV v rozsahu od 85000000-9 do 85321000-5. Toto tvrdenie musí preskúmať vnútroštátny súd, ktorý má výlučnú právomoc vykladať spornú vnútroštátnu právnu úpravu.

⁹¹ Pozri analogicky rozsudok z 21. marca 2019, Falck Rettungsdienste a Falck (C-465/17, EU:C:2019:234, bod 37).

c) Kritériá prahových hodnôt

91. Prahová hodnota pre zákazky na služby týkajúce sa sociálnych služieb a ďalších osobitných služieb uvedených v prílohe XIV smernice 2014/24, ktoré patria pod „zjednodušený režim“ upravený v článkoch 74 až 76 smernice, je uvedená v článku 4 písm. d) tejto smernice. Stanovuje, že smernica 2014/24 sa vzťahuje na obstarávanie s odhadovanou hodnotou, ktorá je rovnaká alebo vyššia ako 750 000 eur.⁹²

92. V tejto súvislosti je dôležité zdôrazniť, že podľa odôvodnenia 114 smernice 2014/24 určité kategórie služieb, okrem iného určité sociálne služby, majú obmedzený cezhraničný rozmer, a preto patria pod osobitný režim s vyššou prahovou hodnotou, ako je prahová hodnota, ktorá sa uplatňuje na iné služby.⁹³

93. Pravidlá stanovené v smernici 2014/24 sa teda neuplatnia na obstarávanie s hodnotou, ktorá je nižšia než prahová hodnota stanovená v článku 4 písm. d) tejto smernice.⁹⁴ Také obstarávanie však musí byť v súlade s pravidlami voľného pohybu, ako aj so zásadami rovnakého zaobchádzania, vzájomného uznávania, nediskriminácie a proporcionality.⁹⁵

94. V prejednávanej veci sa zdá, že predmetné vnútroštátne právne predpisy neposkytujú nijaké informácie o hospodárskej hodnote služieb, ktoré sú predmetom zmlúv o koordinovanom postupe. Vzhľadom na to, že prahová hodnota stanovená v článku 4 písm. d) smernice 2014/24 je značná, nemožno vylúčiť, že v niektorých prípadoch hodnota presahuje uvedenú prahovú hodnotu, zatiaľ čo v iných prípadoch môže byť nižšia ako táto prahová hodnota. Je preto na vnútroštátnom súde, aby overil, či sporné zmluvy o koordinovanom postupe spĺňajú túto podmienku smernice 2014/24.

95. Ak sú všetky uvedené podmienky článku 1 ods. 2, článku 2 ods. 1 bodu 5 a článku 4 písm. d) smernice 2014/24 splnené, sporné zmluvy o koordinovanom postupe patria do pôsobnosti tejto smernice. Pokiaľ ide o odpoveď na otázky vnútroštátneho súdu, domnievam sa najmä, že samotná skutočnosť, že tieto zmluvy sú založené na zásade solidarity, neznamená, že majú byť vylúčené z pôsobnosti pojmu verejné zákazky v zmysle článku 2 ods. 1 bodu 5 smernice 2014/24. Navyše to, že za predmetné služby platia náhradu verejné orgány, že neprinášajú zisk pre subjekty, ktoré ich poskytujú, alebo že sú používateľom poskytované bezplatne, je nepodstatné na účely určenia, či ide o verejnú zákazku. Pokiaľ však ide o podmienky stanovené v článku 1 ods. 2 a článku 4 písm. d) v súvislosti s obstarávaním a prahovou hodnotou, vnútroštátny súd musí určiť, či postup a hodnota zmlúv spĺňajú potrebné podmienky.

96. Po uvedení týchto skutočností sa teraz budem zaoberať podstatou otázky: môžu byť ziskové organizácie vylúčené z udeľovania verejných zákaziek podľa osobitných ustanovení smernice 2014/24?

⁹² V ustanovení sa uvádza, že ide o hodnotu očistenú od dane z pridanej hodnoty.

⁹³ Musím však poukázať na to, že niektoré zákazky môžu mať cezhraničný rozmer, aj keď je ich hodnota nižšia ako uvedená prahová hodnota, napríklad ak sa postup obstarávania uskutočňuje v oblastiach v blízkosti hraníc iných členských štátov EÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. mája 2008, SECAP a Santorso, C-147/06 a C-148/06, EU:C:2008:277, bod 31, a zo 17. novembra 2015, RegioPost, C-115/14, EU:C:2015:760, bod 51). Zdá sa, že toto rozšírenie sa v prejednávanej veci neuplatní.

⁹⁴ Pozri analogicky uznesenie zo 7. júla 2016, Sá Machado & Filhos (C-214/15, neuvverejnené, EU:C:2016:548, bod 29).

⁹⁵ Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 1 smernice 2014/24.

3. Vyhradené zákazky a zjednodušený režim podľa smernice 2014/24

97. Za predpokladu, že prinajmenšom niektoré zo zmlúv o koordinovanom postupe, o ktoré ide v spore vo veci samej, patria do pôsobnosti smernice 2014/24, sa vnútroštátny súd pýta, či „zjednodušený režim“, ktorému tieto zmluvy podliehajú, umožňuje členským štátom vylúčiť ziskové organizácie z možnosti uzatvárať také zmluvy.

98. Po prvé v osobitných ustanoveniach smernice 2014/24 nie je uvedené, či majú byť verejné zákazky v oblasti sociálnych služieb vyhradené pre neziskové organizácie. Článok 20 a článok 77 ods. 1 smernice 2014/24 však členským štátom výslovne umožňujú určiť, aké typy organizácií sa môžu zúčastňovať na postupoch zadávania verejných zákaziek v súvislosti s určitými sociálnymi službami.⁹⁶ Verejné zákazky týkajúce sa sociálnych služieb uvedených v článku 74, ktoré nepatria do pôsobnosti článku 20 a článku 77 ods. 1 smernice 2014/24, patria pod zjednodušený režim článkov 74 až 76 tejto smernice, ktorý podľa môjho názoru treba preskúmať na druhom mieste.

a) Vyhradené zákazky

99. Keďže článok 20 a článok 77 ods. 1 smernice 2014/24 predstavujú výnimku zo všeobecných pravidiel stanovených v tejto smernici, domnievam sa, že rozsah pôsobnosti týchto ustanovení sa má vykladať reštriktívne. Predovšetkým to znamená, že tieto ustanovenia obsahujú taxatívny zoznam prípadov, ktoré môžu byť predmetom vyhradených zákaziek.

1) Vyhradené zákazky podľa článku 20 smernice 2014/24

100. Článok 20 smernice 2014/24 sa zaoberá dvoma alternatívnymi situáciami: i) možnosť, aby verejní obstarávatelia vyhradili zákazky buď pre chránené pracovné dielne, alebo pre hospodárske subjekty, ktorých cieľom je sociálne a pracovné začlenenie zdravotne postihnutých alebo znevýhodnených osôb, alebo ii) možnosť zabezpečiť, aby sa tieto zákazky vykonávali v rámci chránených programov.⁹⁷

101. Je síce na vnútroštátnom súde, aby určil uplatniteľnosť tohto ustanovenia na predmetné služby, podľa môjho názoru však uplatňovanie tohto ustanovenia nemožno v prejednávanej veci vylúčiť. Časť IV prílohy k dekrétu 181/2017 totiž zahŕňa osoby s „funkčnou rozmanitosťou“ a najmä bod 2 tejto prílohy sa zaoberá ich sociálnou integráciou. V rozsahu, v akom sa sporné zmluvy o koordinovanom postupe týkajú služieb poskytovaných príjemcom, ktorí sú týmito osobami, sa preto článok 20 smernice 2014/24 môže uplatniť.

102. Tento článok verejným obstarávateľom umožňuje – ale neukladá im povinnosť – vyhradiť zákazky pre chránené pracovné dielne a hospodárske subjekty, ktoré vykonávajú sociálne iniciatívy, alebo stanoviť, že sa tieto zákazky budú vykonávať v rámci chránených programov. Otázku, či by členské štáty mohli podľa tohto ustanovenia uložiť dodatočné obmedzenia, ktorými by sa zúžil okruh povolených účastníkov, a teda vyhradiť obstarávanie, nedávno preskúmal Súdny dvor v rozsudku Conacee.⁹⁸

⁹⁶ Z ustálenej judikatúry vyplýva, že jediné povolené výnimky z uplatňovania smernice 2014/24 sú tie, ktoré sú v nej výslovne uvedené (pozri rozsudok z 18. januára 2007, Auroux a i., C-220/05, EU:C:2007:31, bod 59 a tam citovanú judikatúru).

⁹⁷ Pokiaľ ide o legislatívnu históriu vyhradených zákaziek podľa článku 20, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Conacee (C-598/19, EU:C:2021:349, bod 60).

⁹⁸ Rozsudok zo 6. októbra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810).

103. V uvedenej veci Súdny dvor poukázal na to, že zo znenia článku 20 ods. 1 smernice 2014/24 a z cieľov sledovaných touto smernicou vyplýva, že smernica neobsahuje taxatívny zoznam podmienok, za akých môže verejný obstarávateľ obmedziť typy hospodárskych subjektov, ktorým môže zadať vyhradenú zákazku. Namiesto toho táto smernica ponecháva na členské štáty, aby prijali dodatočné kritériá vymedzujúce tieto podmienky, pokiaľ tieto dodatočné kritériá prispievajú k zabezpečeniu cieľov sociálnej politiky a politiky zamestnanosti sledovaných článkom 20 smernice 2014/24. V súlade s názorom, ktorý vyjadril generálny advokát Tančev a podľa ktorého sa požiadavky podľa tohto ustanovenia považujú za minimálne požiadavky⁹⁹, Súdny dvor rozhodol, že členské štáty môžu zúžiť okruh povolených účastníkov v prípade vyhradených zákaziek podľa článku 20 smernice 2014/24¹⁰⁰.

104. Z uvedeného vyplýva, že členské štáty môžu stanoviť ďalšie kritériá, akým je kritérium vylúčenia ziskových organizácií, ktoré stanovuje vnútroštátna právna úprava, pokiaľ také vylúčenie „prispiev[a] k zabezpečeniu cieľov sociálnej politiky a politiky zamestnanosti sledovaných týmto ustanovením“.¹⁰¹ Treba však poukázať na to, že v prejednávanej veci Súdnemu dvoru neboli poskytnuté informácie týkajúce sa dôvodov takeého vylúčenia zo strany vnútroštátneho zákonodarcu. Dalo by sa tvrdiť, že neziskové organizácie majú väčší sociálny rozmer ako ziskové organizácie, a preto sú vhodnejšie na sledovanie takých cieľov. Naopak, dalo by sa tiež tvrdiť, že ziskové organizácie dokážu poskytovať vysokokvalitné služby s nízkymi nákladmi, a preto sú spôsobilé sledovať tieto ciele. Je v plnej miere na vnútroštátnom súde, aby posúdil, či sporné vylúčenie prispieva „k zabezpečeniu cieľov sociálnej politiky a politiky zamestnanosti“.

105. Na tomto mieste musím zdôrazniť, že možnosť stanovená v článku 20 ods. 1 smernice 2014/24 má dve obmedzenia.

106. Po prvé podľa článku 20 ods. 2 tejto smernice musia členské štáty, ktoré využívajú možnosť upravenú v článku 20, vo výzve na predkladanie ponúk výslovne odkázať na tento článok, pričom v opačnom prípade zákazky nemôžu byť vyhradené. V prejednávanej veci musí vnútroštátny súd určiť, či bola táto požiadavka splnená.

107. Po druhé členské štáty musia pri uplatňovaní možnosti upravenej v článku 20 smernice 2014/24 rešpektovať okrem iného slobodu usadiť sa, ako aj zásady, ktoré z nej vyplývajú, akými sú zásady rovnosti zaobchádzania a proporcionality.¹⁰² Pokiaľ ide o sociálne služby, o ktoré ide vo veci samej, ktorých používateľmi sú osoby s funkčnou rozmanitosťou, vnútroštátnemu súdu prináleží určiť, či sú podmienky stanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch potrebné a vhodné na zabezpečenie integrácie týchto osôb, ako si vyžaduje článok 20 ods. 1 smernice 2014/24. Okrem toho stojí za zmienku, že Súdny dvor už rozhodol, že keď členské štáty obmedzia vyhradené zákazky na dobrovoľnícke združenia, zásada rovnosti v podstate nie je porušená.¹⁰³

⁹⁹ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Conacee (C-598/19, EU:C:2021:349, bod 40).

¹⁰⁰ Rozsudok zo 6. októbra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, body 24 až 28).

¹⁰¹ Rozsudok zo 6. októbra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, bod 28).

¹⁰² Rozsudok zo 6. októbra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, bod 33 a tam citovaná judikatúra).

¹⁰³ Pokiaľ ide o smernicu 2004/18, Súdny dvor rozhodol, že ak verejné zákazky na prevádzkovanie zdravotnej dopravy možno zaradiť medzi zákazky na služby upravené v prílohe II B tejto smernice, a teda sa na ne nevzťahujú všetky jej ustanovenia, tieto zákazky je možné vyhradiť pre dobrovoľnícke združenia bez porušenia zásady rovnakého zaobchádzania (rozsudok z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i., C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 59).

2) Vyhradené zákazky podľa článku 77 smernice 2014/24

108. Článok 77 ods. 1 smernice 2014/24 sa vzťahuje na určité osobitné sociálne služby. Je síce možné, že niektoré zo služieb uvedených v prílohe dekrétu 181/2017 patria do pôsobnosti článku 77, podľa mňa je však jasné, že dotknuté subjekty ani zmluvy o koordinovanom postupe nespĺňajú podmienky upravené v článku 77 ods. 2 a 3 smernice 2014/24.

109. Znenie a všeobecná systematika článku 77 tejto smernice neposkytujú veľa usmernení k jeho výkladu.¹⁰⁴ Odôvodnenie 118 smernice 2014/24 však vysvetľuje účel postupov verejného obstarávania, ktoré možno vyhradiť konkrétnym subjektom podľa článku 77 tejto smernice. Odôvodnenie stanovuje, že aby sa zabezpečila kontinuita verejných služieb, uvedená smernica by mala umožniť vyhradenie účasti na postupoch obstarávania pre určité služby v oblasti sociálnych služieb pre určité organizácie – akými sú organizácie založené na zamestnaneckom vlastníctve alebo aktívnej účasti zamestnancov na ich riadení a družstvách. Členské štáty preto môžu zúžiť okruh účastníkov na také organizácie, ktoré sa podieľajú na poskytovaní týchto služieb koncovým používateľom. Z týchto vysvetlení vyplýva, že postupy obstarávania podľa článku 77 smernice 2014/24 sú len podmnožinou obstarávaní, na ktoré sa vzťahuje zjednodušený režim, a podmienky uvedené v tomto ustanovení sa preto majú vykladať reštriktívne.¹⁰⁵

110. Po prvé článok 77 ods. 2 tejto smernice obsahuje zoznam štyroch kumulatívnych podmienok. Prvé tri sa týkajú riadenia subjektov poskytujúcich služby, zatiaľ čo štvrtá sa zaoberá obmedzením po sebe nasledujúcich opakovaných zákaziek. Pokiaľ ide o spornú vnútroštátnu právnu úpravu, v prejednávanej veci sa zdá byť problematická tretia a štvrtá podmienka. Na jednej strane sa nezdá, že by sa predmetná vnútroštátna právna úprava zameriavala na subjekty, ktorých hospodárske riadenie zahŕňa zamestnanecké vlastníctvo alebo participatívne zásady.¹⁰⁶ Preto je veľmi nepravdepodobné, že subjekty, ktoré sú zmluvnými stranami sporných zmlúv o koordinovanom postupe, spĺňajú podmienku stanovenú v článku 77 ods. 2 písm. c) smernice 2014/24. Na druhej strane som sa pri skúmaní sporných vnútroštátnych právnych predpisov nestretla s takou doložkou „neopakovania“, aká je obsiahnutá v článku 77 ods. 2 písm. d) smernice 2014/24. Práve naopak, posledná veta článku 23 dekrétu 181/2017 podľa všetkého umožňuje obnovenie zmluvy dokonca aj po 10-ročnom predĺžení, ktoré upravuje tento článok. Zdá sa preto, že predmetná vnútroštátna právna úprava nespĺňa kritériá článku 77 ods. 2 smernice 2014/24.

111. Sporné zmluvy o koordinovanom postupe nespĺňajú ani podmienku stanovenú v článku 77 ods. 3 smernice 2014/24, podľa ktorej nesmie maximálna dĺžka trvania zákazky presiahnuť tri roky. Podľa článku 23 dekrétu 181/2017 sa tieto zmluvy môžu uzatvárať najviac na obdobie 4 rokov a v prípade potreby môžu byť predĺžené až na 10 rokov (s možnosťou uzavretia ďalšej zmluvy ihneď potom).

¹⁰⁴ História legislatívneho návrhu článku 77 neposkytuje veľa usmernení k jeho výkladu, keďže toto ustanovenie sa pôvodne nenachádzalo v legislatívnom návrhu Komisie <pozri návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o verejnom obstarávaní [KOM(2011) 0896 v konečnom znení – 2011/0438 (COD)]> a bolo doplnené v neskoršej fáze legislatívneho postupu <pozri pozíciu Európskeho parlamentu prijatú v prvom čítaní 15. januára 2014 s cieľom prijať smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2014/.../EÚ o verejnom obstarávaní, ktorou sa ruší smernica 2004/18/ES [EP-PE_TC1-COD(2011)0438]>.

¹⁰⁵ Podľa niektorých autorov bolo toto ustanovenie zavedené s cieľom zohľadniť osobitné potreby Spojeného kráľovstva. Vzťahuje sa len na určitú podmnožinu služieb zjednodušeného režimu (pozri TURUDIČ, strana 867, c. d. v poznámke pod čiarou 67 vyššie a literatúru citovanú týmto autorom). Tento prístup potvrdzujú posledné dve vety odôvodnenia 118 smernice 2014/24, z ktorých vyplýva, že určité služby, na ktoré sa vzťahuje zjednodušený režim, môžu podliehať režimu stanovenému v článku 77 tejto smernice.

¹⁰⁶ Ako vysvetľuje nórska vláda, článok 77 smernice 2014/24 sa týka možnosti vyhradiť zákazky pre určité spoločnosti novozaložené osobami, ktoré boli predtým zamestnané vo verejnom sektore. Neobmedzuje sa na neziskové organizácie, ale vzťahuje sa aj na obchodné subjekty.

112. Vzhľadom na vyššie uvedené som dospela k záveru, že článok 77 smernice 2014/24 sa neuplatní v prejednávanej veci.

113. Budem vychádzať z predpokladu, že pokiaľ ide o zmluvy o koordinovanom postupe, ktoré patria do pôsobnosti smernice 2014/24, s výnimkou tých, ktoré patria pod jej článok 20, zvyšok týchto zmlúv musí spĺňať kritériá zjednodušeného režimu upravené v článkoch 75 a 76 tejto smernice.

b) Pravidlá stanovené v článkoch 75 a 76 smernice 2014/24

114. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či môžu verejné orgány uzatvárať zmluvy o koordinovanom postupe výlučne so súkromnými neziskovými subjektmi, ktorými tieto orgány poverujú dotknuté subjekty poskytovaním určitých sociálnych služieb uvedených v článku 74 smernice 2014/24. Aby som mohla odpovedať na túto otázku, musím sa zaoberať pravidlami stanovenými v článkoch 75 a 76 tejto smernice, ktoré sa okrem iného zaoberajú povinnosťou uverejňovať oznámenia a zásadou rovnosti.

115. Po prvé podľa článku 75 smernice 2014/24, ktorý sa týka uverejňovania oznámení, musia verejní obstarávatelia oznámiť svoj úmysel zadať zákazku Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie¹⁰⁷ prostredníctvom oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania alebo predbežného oznámenia. Článok 74 smernice 2014/24 zavádza osobitný režim obstarávania určený pre verejné zákazky na sociálne a iné osobitné služby, ak majú rovnakú alebo vyššiu hodnotu, ako je prahová hodnota uvedená v článku 4 písm. d). Článok 75 tejto smernice zas zdôrazňuje, že pokiaľ ide o tieto verejné obstarávania, orgány verejnej moci musia naďalej dodržiavať pravidlá uverejňovania oznámení o vyhlásení verejného obstarávania. Táto požiadavka je teda vyjadrením zásady transparentnosti upravenej v oddiele 2 a v článku 76 ods. 1 tejto smernice.

116. V prejednávanej veci sú podľa článku 13 ods. 2 dekrétu 181/2017 príslušné oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania uverejnené v Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (Úradný vestník regiónu Valencia). Pokiaľ však ide o oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, táto forma zverejnenia obmedzená na Valencijské spoločenstvo podľa môjho názoru nestačí na splnenie požiadaviek článku 75 ods. 1 smernice 2014/24, ktorý osobitne odkazuje na postup stanovený v článku 51, keď sa verejní obstarávatelia rozhodnú vydať oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania. V dôsledku toho sa zdá, že predmetná vnútroštátna právna úprava nie je v súlade s pravidlami transparentnosti stanovenými v článku 75 ods. 1 smernice 2014/24.

117. Po druhé článok 76 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že aj v rámci zjednodušeného režimu musia členské štáty okrem iného dodržiavať zásadu rovnosti hospodárskych subjektov. Treba pripomenúť, že cieľom smernice 2014/24 je zabezpečiť slobodu usadiť sa, ako aj zásady vyplývajúce zo základných slobôd, akou je rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia, vzájomné uznávanie, proporcionalita a transparentnosť.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Pozri články 48 až 51 smernice 2014/24.

¹⁰⁸ Odôvodnenie 1 smernice 2014/24. Pozri tiež rozsudok z 3. októbra 2019, Irgita (C-285/18, EU:C:2019:829, bod 48 a tam citovaný judikatúru).

118. Vnútroštátny súd teda bude musieť preskúmať, či sú vnútroštátne právne predpisy, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej a ktoré umožňujú *de facto* vylúčenie ziskových organizácií z poskytovania určitých sociálnych služieb na základe zmlúv o koordinovanom postupe, ktoré upravuje dekrét 181/2017,¹⁰⁹ v súlade s týmito zásadami.

119. Treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry si zásada rovnosti vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo odlišne a aby sa s rôznymi situáciami nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené.¹¹⁰ Porovnateľnosť situácií sa musí posudzovať z hľadiska predmetu a účelu opatrenia EÚ, ktoré stanovuje príslušné rozlišovanie.¹¹¹

120. V prejednávanej veci bude teda vnútroštátny súd musieť určiť, či sú „podniky sociálnej iniciatívy“ definované v článku 3 písm. e) dekrétu 181/2017 v rovnakej situácii ako ziskové organizácie, pokiaľ ide o cieľ sledovaný zjednodušeným režimom v zmysle článkov 74 až 76 smernice 2014/24.¹¹²

121. Pokiaľ ide o tieto ciele, odôvodnenie 114 tejto smernice vysvetľuje, že zjednodušený režim, ktorý sa týka najmä určitých sociálnych služieb, treba stanoviť s prihliadnutím na kultúrny kontext a citlivosť týchto služieb. Z tohto dôvodu a vzhľadom na znenie článku 1 ods. 5 smernice 2014/24 by členské štáty mali mať širokú právomoc voľnej úvahy pri organizovaní výberu poskytovateľov služieb spôsobom, ktorý považujú za najvhodnejší. V tomto odôvodnení sú ďalej uvedené ciele spočívajúce v zjednodušení a zmiernení administratívnej záťaže verejných obstarávateľov a hospodárskych subjektov.

122. Podľa môjho názoru treba toto odôvodnenie vykladať v spojení s článkom 76 ods. 2 smernice 2014/24, ktorý odkazuje na kvalitu, kontinuitu, prístupnosť, cenovú dostupnosť, disponibilnosť a komplexnosť služieb, ako aj na osobitné potreby rôznych kategórií používateľov. Zdá sa teda, že práve špecifická povaha predmetných sociálnych služieb odôvodňuje existenciu zjednodušeného režimu. V dôsledku toho sa domnievam, že relevantným kritériom by mala byť povaha predmetných sociálnych služieb poskytovaných týmito dvoma kategóriami subjektov.¹¹³

123. V prejednávanej veci žalovaný a španielska vláda nevysvetlili, prečo sú ziskové organizácie automaticky vylúčené z pôsobnosti dekrétu 181/2017. Dalo by sa síce tvrdiť, že „podniky sociálnej iniciatívy“ vymedzené v článku 3 písm. e) dekrétu 181/2017 a ziskové organizácie majú rozdielnu právnu povahu a odlišne fungujú, obe kategórie subjektov však zároveň môžu poskytovať podobné sociálne služby rovnakej

124. kontinuite, cenovej dostupnosti, disponibilnosti a komplexnosti kvality a s podobnými nákladmi. Z toho vyplýva, že s výhradou zistení vnútroštátneho súdu tieto dve kategórie subjektov môžu byť v porovnateľnej situácii, pokiaľ ide o cieľ režimu stanoveného v článkoch 74 až 76 smernice 2014/24.

¹⁰⁹ Pozri bod 83 vyššie.

¹¹⁰ Pozri okrem iného rozsudok zo 14. decembra 2004, *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 70 a tam citovanú judikatúru).

¹¹¹ Pozri okrem iného rozsudok z 1. marca 2011, *Association belge des Consommateurs Test-Achats a i.* (C-236/09, EU:C:2011:100, bod 29).

¹¹² Pozri analogicky rozsudok zo 6. októbra 2021, *Conacee* (C-598/19, EU:C:2021:810, bod 38).

¹¹³ Samotný žalovaný kladie na tento aspekt značný dôraz, keď poukazuje na to, že cieľom smernice 2014/24 je zohľadniť osobitné charakteristiky služieb osobám (pozri bod 17 pripomienok žalovaného).

125. Okrem toho z ustálenej judikatúry vyplýva, že pokiaľ ide o zásadu proporcionality, ktorá je všeobecnou zásadou práva EÚ, pravidlá stanovené členskými štátmi pri vykonávaní ustanovení smernice 2014/24 nesmú ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov tejto smernice.¹¹⁴ V tejto súvislosti považujem za zrejmé, že judikatúru Súdneho dvora nemožno vykladať v tom zmysle, že umožňuje vylúčenie určitých subjektov z uplatňovania zjednodušeného režimu len preto, že sú ziskové.¹¹⁵

126. Konkrétne nechápem, ako automatické vylúčenie ziskových organizácií z pôsobnosti vnútroštátnych právnych predpisov zabezpečuje, aby sa predmetné služby poskytovali vhodným spôsobom, a súčasne zjednodušuje a zmierňuje administratívnu záťaž, ako je uvedené v odôvodnení 114 smernice 2014/24. Okrem toho sa zdá, že takéto automatické vylúčenie neprispieva ku kvalite, týchto služieb, ako si vyžaduje článok 76 ods. 2 smernice 2014/24. Pri uplatňovaní zjednodušeného režimu by sa zdalo byť vhodnejšie zamerať sa na schopnosť poskytovať nákladovo efektívne a kvalitné sociálne služby, a nie na povahu subjektu poskytujúceho tieto služby.¹¹⁶

127. V dôsledku toho je podľa môjho názoru nepredstaviteľné, že také vylúčenie by mohlo byť odôvodnené alebo primerané; z tohto dôvodu je v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania.

4. Sloboda usadiť sa

128. Ak však sporné zmluvy o koordinovanom postupe nepatria do pôsobnosti smernice 2014/24,¹¹⁷ čo musí overiť vnútroštátny súd, neznamená to, že tieto zmluvy sú nevyhnutne vylúčené z pôsobnosti práva EÚ. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že sporné zmluvy o koordinovanom postupe môžu napriek tomu podliehať základným slobodám a všeobecným zásadám práva EÚ, najmä zásade rovnakého zaobchádzania a zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ako aj súvisiacej povinnosti transparentnosti, pokiaľ majú tieto zmluvy určitý cezhraničný rozmer.¹¹⁸ Navyše s výhradou uvedeného ustanovenia sa tieto základné slobody a zásady uplatňujú, ak neexistuje výber medzi dotknutými subjektmi. Súdny dvor už totiž rozhodol, že na rozdiel od smernice 2014/24 sa sloboda usadiť sa a zásada rovnakého zaobchádzania vzťahujú na rôzne licenčné systémy, pokiaľ nie je možnosť výberu.¹¹⁹

129. Ako som už uviedla, v prejednávanej veci vzhľadom na to, že Súdny dvor nemá k dispozícii informácie o hodnote sporných zmlúv o koordinovanom postupe, vychádzam z predpokladu, že v niektorých prípadoch je hodnota týchto zmlúv vyššia ako prahová hodnota stanovená v článku 4 písm. d) smernice 2014/24, zatiaľ čo v iných prípadoch môže byť nižšia ako táto prahová

¹¹⁴ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, body 42 až 44 a tam citovanú judikatúru). Pozri analogicky rozsudky z 23. novembra 2017, Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:887, bod 25), a z 26. apríla 2012, Komisia/Holandsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 75).

¹¹⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, bod 42 a tam citovanú judikatúru).

¹¹⁶ Pozri bod 122 vyššie.

¹¹⁷ Ak napríklad hodnota verejného obstarávania nedosahuje prahovú hodnotu stanovenú v článku 4 písm. d) smernice 2014/24, nepodlieha ustanoveniam tejto smernice.

¹¹⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. mája 2008, SECAP a Santorso (C-147/06 a C-148/06, EU:C:2008:277, body 20 a 21); z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440, body 45 a 46); z 18. decembra 2014, Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, bod 32), a zo 16. apríla 2015, Enterprise Focused Solutions (C-278/14, EU:C:2015:228, bod 16).

¹¹⁹ Pozri rozsudok zo 16. februára 2012, Costa a Cifone (C-72/10 a C-77/10, EU:C:2012:80, body 70 až 73 a tam citovanú judikatúru).

hodnota,¹²⁰ čo musí overiť vnútroštátny súd.¹²¹ V posledných uvedených prípadoch by som poukázala na to, že Súdny dvor už rozhodol, že vzhľadom na „obmedzený hospodársky zisk“ je dôvodné tvrdiť, že podnik nachádzajúci sa v inom členskom štáte, ako je ten, kde sa zadáva zákazka, by sa o predmetnú zákazku nezaujímal, v dôsledku čoho uplatňovanie pravidiel zakotvených v primárnom práve EÚ nie je odôvodnené.¹²²

130. Preto za predpokladu, že sociálne služby, ktoré sú predmetom sporných zmlúv o koordinovanom postupe, spočívajú v hospodárskej činnosti a majú cezhraničný rozmer, vnútroštátny súd musí preskúmať, či skutočnosť, že výzva na predkladanie ponúk nebola dostatočne zverejnená, a *de facto* vylúčenie ziskových organizácií predstavuje alebo nepredstavuje prekážku slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ a porušenie súvisiacej zásady rovnosti zaobchádzania a povinnosti transparentnosti.¹²³

131. Po prvé, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa a zásadu rovnakého zaobchádzania, Súdny dvor už rozhodol, že podmienka, podľa ktorej hospodárske subjekty zamýšľajúce vykonávať hospodársku činnosť musia mať určitú právnu formu, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ. Taká podmienka totiž bráni subjektom, ktoré si v domovskom členskom štáte zvolili inú právnu formu, zriadiť si vedľajšiu prevádzkareň v hostiteľskom členskom štáte.¹²⁴

132. Keďže však toto obmedzenie nevedie k priamej diskriminácii na základe štátnej príslušnosti, môže sledovať aj cieľ, ktorý právo EÚ uznáva za legitímny. V tejto súvislosti sa domnievam, že úvahy uvedené v bodoch 122 až 125 vyššie, pokiaľ ide o odôvodnenie a primeranosť vnútroštátnych právnych predpisov, sa uplatnia *mutatis mutandis*. Keďže španielske orgány nijako neodôvodnili vylúčenie ziskových organizácií zo sporných zmlúv o koordinovanom postupe, zdá sa, že vnútroštátne právne predpisy sú v rozpore so slobodou usadiť sa a zásadou rovnakého zaobchádzania. V každom prípade sa automatické vylúčenie ziskových organizácií z rozsahu pôsobnosti vnútroštátnych právnych predpisov nezdá byť primerané, keďže sa nezameriava na povahu a kvalitu poskytovaných služieb, ale skôr na právnu formu subjektu. Vnútroštátnemu súdu však prináleží určiť, či vnútroštátne právne predpisy sledujú legitímny cieľ uznaný právom EÚ, a ak áno, či je táto právna úprava v súlade so zásadou proporcionality.

133. Po druhé, pokiaľ ide o povinnosť transparentnosti podľa článku 49 ZFEÚ, stojí za zmienku, že na rozdiel od osobitných požiadaviek vyplývajúcich zo smernice 2014/24 si táto povinnosť nevyžaduje uverejnenie výzvy na predloženie ponúk v *Úradnom vestníku Európskej únie*. Naopak, táto povinnosť si vyžaduje adekvátny stupeň zverejnenia umožňujúci po prvé hospodársku súťaž a po druhé kontrolu nestrannosti postupov verejného obstarávania.¹²⁵

¹²⁰ Pozri bod 94 vyššie.

¹²¹ Na rozdiel od prípadov, keď Súdny dvor vyhlásil vec za neprípustnú, keďže vnútroštátny súd nepredložil dôkazy, ktoré by Súdnemu dvoru poskytli informácie o existencii cezhraničného rozmeru (pozri okrem iného rozsudok zo 6. októbra 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747), v prejednávanej veci v spore vo veci samej ide o žalobu pre neplatnosť, čo znamená, že sa uplatní bod 51 rozsudku z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874) (pozri bod 38 vyššie). Preto sa predpokladá existencia takého záujmu.

¹²² Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júla 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, bod 20).

¹²³ V rozsudku z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 50), Súdny dvor rozhodol, že všeobecné zásady transparentnosti a rovnakého zaobchádzania „vyplývajú“ z článkov 49 a 56 ZFEÚ.

¹²⁴ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. júla 1984, Klopp (107/83, EU:C:1984:270, bod 19), zo 7. júla 1988, Stanton a L'Étoile 1905 (143/87, EU:C:1988:378, bod 11); z 29. apríla 2004, Komisia/Portugalsko (C-171/02, EU:C:2004:270, bod 42), a z 9. septembra 2010, Engelmänn (C-64/08, EU:C:2010:506, bod 28).

¹²⁵ Pozri okrem iného rozsudok z 13. novembra 2008, Coditel Brabant (C-324/07, EU:C:2008:621, bod 25 a tam citovanú judikatúru).

134. V prejednávanej veci sa vzhľadom na to, že *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* je úradným vestníkom regiónu Valencia, a teda riadnym prostriedkom na zverejňovanie v oblasti verejného obstarávania, domnievam, že predmetné vnútroštátne právne predpisy spĺňajú uvedené kritériá týkajúce sa zverejnenia.

135. Ak sú teda splnené podmienky na uplatnenie smernice 2014/24, domnievam sa, že články 74 až 76 tejto smernice sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje verejnému orgánu zadať bez splnenia procesných požiadaviek stanovených právom EÚ verejnú zákazku, na základe ktorej tento orgán poverí len neziskové subjekty poskytovaním určitých sociálnych služieb výmenou za úhradu nákladov, ktoré týmto subjektom vzniknú, pokiaľ je toto legislatívne opatrenie v súlade so zásadami rovnakého zaobchádzania a proporcionality, čo musí overiť vnútroštátny súd. Článok 75 smernice 2014/24 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania sa majú uverejniť iba v regionálnom úradnom vestníku.

136. Pokiaľ ide o služby, ktorých odhadovaná hodnota je nižšia ako prahová hodnota stanovená v článku 4 písm. d) smernice 2014/24, a postupy, ktoré nezahŕňajú výber v zmysle článku 1 ods. 2 tejto smernice, sloboda usadiť sa zakotvená v článku 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, pokiaľ toto legislatívne opatrenie sleduje legitímny cieľ uznaný právom EÚ a je v súlade so zásadami rovnakého zaobchádzania a proporcionality, čo musí overiť vnútroštátny súd.

C. Tretia otázka

137. Ak je odpoveď na prvé dve otázky záporná, treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú články 49 a 56 ZFEÚ, článok 76 smernice 2014/24 a článok 15 ods. 2 smernice o službách vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje výberové kritérium na uzavretie dotknutých zmlúv o koordinovanom postupe, podľa ktorého verejní obstarávatelia môžu pripisovať váhu skutočnosti, že potenciálni uchádzači o poskytovanie príslušných sociálnych služieb sú usadení v mieste, kde sa takéto služby majú poskytovať.

138. Aby som mohla odpovedať na túto otázku, preskúmam zlučiteľnosť predmetného kritéria výberu so smernicou 2014/24, smernicou o službách a následne so základnými slobodami.

1. Zlučiteľnosť predmetného výberového kritéria so smernicou 2014/24

139. Pokiaľ ide o zlučiteľnosť sporného kritéria výberu so smernicou 2014/24, otázka geografického kritéria už bola preskúmaná v rozsudku Grupo Hospitalario Quirón,¹²⁶ ktorý sa týkal výberových konaní v oblasti lekárskeho služieb.¹²⁷ Súdny dvor mal predovšetkým posúdiť, či je v súlade so smernicou 2004/18 požiadavka, podľa ktorej sa uchádzač musí nachádzať v meste, kde sa majú poskytovať dotknuté lekárske služby. Súdny dvor uviedol, že takáto požiadavka predstavuje „územné obmedzenie výkonu“.¹²⁸ Uvedená požiadavka nezabezpečovala rovnaký

¹²⁶ Rozsudok z 22. októbra 2015 (C-552/13, EU:C:2015:713).

¹²⁷ Vec sa týkala verejných zákaziek v odvetví zdravotníctva, ktoré patria do pôsobnosti prílohy II B k smernici 2004/18.

¹²⁸ Rozsudok z 22. októbra 2015, Grupo Hospitalario Quirón (C-552/13, EU:C:2015:713, bod 28).

a nediskriminačný prístup k sporným zákazkám pre všetkých uchádzačov, keďže tieto zákazky boli dostupné len pre tých uchádzačov, ktorí boli schopní poskytovať príslušné služby v prevádzkarni nachádzajúcej sa v obci určenej verejnými obstarávateľmi.¹²⁹

140. V prejednávanej veci z článku 15 ods. 1 písm. a) dekrétu 181/2017 vyplýva, že s cieľom vybrať podniky sociálnej iniciatívy, ktoré budú zodpovedné za poskytovanie predmetných sociálnych služieb, verejní obstarávatelia môžu okrem iného pripisovať váhu skutočnosti, že tieto subjekty sa nachádzajú v oblasti, v ktorej sa má daná služba poskytovať.¹³⁰ Preto si myslím, že geografické kritérium, o ktoré ide v prejednávanej veci, je podobné kritériu, ktorého sa týkal rozsudok Grupo Hospitalario Quirón. Toto kritérium predstavuje „územné obmedzenie výkonu“,¹³¹ lebo má „za následok znevýhodnenie uchádzačov, ktorí nemôžu poskytovať dotknuté služby v zariadení umiestnenom v danom meste, aj keď prípadne spĺňajú iné podmienky stanovené v dokumentácii a technických špecifikáciách uvedených zákaziek“.

141. Preto sa domnievam, že výberové kritérium, o ktoré ide v konaní vo veci samej, vedie k rozdielnemu zaobchádzaniu so subjektmi, ktoré spĺňajú túto požiadavku, a so subjektmi, ktoré túto požiadavku nespĺňajú. Pokiaľ tieto dve kategórie potenciálnych uchádzačov nie sú v objektívne neporovnateľnej situácii alebo pokiaľ rozdiel v zaobchádzaní nie je objektívne odôvodnený, táto požiadavka je v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania, ktorou sa musí riadiť zadávanie verejných zákaziek na služby podľa článku 76 smernice 2014/24.

142. Pokiaľ ide o otázku, či sa tieto dve skupiny potenciálnych uchádzačov nachádzajú v objektívne porovnateľnej situácii, domnievam sa, že áno, pokiaľ je ich schopnosť poskytovať predmetné sociálne služby rovnaká z hľadiska kvality a nákladov. S výhradou tohto predpokladu, ktorý musí overiť vnútroštátny súd, si preto myslím, že takáto požiadavka zaobchádza s objektívne porovnateľnými situáciami odlišne.

143. Pokiaľ ide o odôvodnenie, v spornej vnútroštátnej právnej úprave ani v spise poskytnutom Súdnemu dvoru nič nenaznačuje akékoľvek odôvodnenie dotknutého kritéria výberu. V konečnom dôsledku je však na vnútroštátnom súde, aby určil, či je to naozaj tak.

2. Zlučiteľnosť výberového kritéria so smernicou o službách

144. Súdny dvor má odpovedať na otázku, či je dotknuté výberové kritérium na uzavretie sporných zmlúv o koordinovanom postupe zlučiteľné so smernicou o službách.

145. Na úvod je potrebné určiť, či predmetné sociálne služby patria do pôsobnosti tejto smernice.

146. V tejto súvislosti článok 2 ods. 2 písm. j) smernice o službách v spojení s jej odôvodnením 27 výslovne vylučuje z pôsobnosti tejto smernice „sociálne služby súvisiace so sociálnym ubytovaním, starostlivosťou o deti a podporou rodín a osôb v trvalej alebo dočasnej núdzi, ktoré sú poskytované štátom, poskytovateľmi poverenými štátom alebo charitatívnymi organizáciami uznanými ako takými štátom“.

¹²⁹ Tamže, body 29 až 33.

¹³⁰ Podobné kritériá sú stanovené v článku 64 ods. 3 písm. a) zákona 5/1997.

¹³¹ Rozsudok z 22. októbra 2015 (C-552/13, EU:C:2015:713, bod 29).

147. Odôvodnenie 27 vysvetľuje, že cieľom takého vylúčenia je zabezpečiť „podporu tým, ktorí sa trvalo alebo dočasne nachádzajú v stave núdze, pretože majú nedostatočný rodinný príjem alebo úplný či čiastočný nedostatok nezávislosti, alebo tým, ktorí podstupujú riziko marginalizácie“. V tomto odôvodnení je ďalej uvedené, že tieto „služby sú nevyhnutnými na zaručenie základného práva na ľudskú dôstojnosť a integritu a sú prejavom zásad sociálnej súdržnosti a solidarity a [smernica o službách] by ich nemala ovplyvňovať“.

148. Musím poukázať na to, že Súdny dvor vymedzuje pojem „sociálne služby“ v článku 2 ods. 2 písm. j) smernice o službách dvojako. V rozsudku Femarbel Súdny dvor rozhodol, že iba služby, ktoré spĺňajú dve kumulatívne podmienky, patria do pôsobnosti vylúčenia upraveného v uvedenom ustanovení. Prvá podmienka sa vzťahuje na povahu činností, zatiaľ čo druhá sa týka štatútu poskytovateľa služieb.¹³²

149. Na splnenie prvej podmienky musia byť predmetné činnosti „nevyhnutné na zaručenie základného práva na ľudskú dôstojnosť a integritu“ a „prejavom zásad sociálnej súdržnosti a solidarity“.¹³³ V uvedenej veci Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátny súd musí overiť, či uvedené činnosti majú skutočne sociálnu povahu v tom zmysle, že smerujú k tomu, aby sa seniorom poskytovala „pomoc primeran[á] ich strate nezávislosti“ sprevádzaná osobitným programom aktivít alebo nevyhnutná pomoc, „ktorá im nemôže byť nepretržite zaručená ich blízkymi osobami“.

150. Ako som už uviedla v týchto návrhoch, v prejednávanej veci príloha k dekrétu 181/2017 obsahuje zoznam širokej škály sociálnych služieb, ktoré sa môžu líšiť v závislosti od svojej povahy a skupín osôb využívajúcich tieto služby.¹³⁴ Zdá sa však, že všetky tieto služby majú spoločný cieľ pomáhať osobám v núdzi a poskytovať im starostlivosť. Preto sa domnievam, že tieto služby spĺňajú prvú podmienku, ktorú Súdny dvor stanovil v rozsudku Femarbel.¹³⁵

151. Pokiaľ ide o druhú podmienku, Súdny dvor v rozsudku Femarbel rozhodol, že sociálne služby môžu byť zabezpečené samotným štátom, charitatívnym združením, ktoré je ako také uznané štátom, alebo súkromným poskytovateľom služieb povereným štátom.¹³⁶ Vzhľadom na to, že Súdny dvor poskytol takú širokú definíciu osobnej pôsobnosti, subjekty poskytujúce služby na základe sporných zmlúv o koordinovanom postupe, ktoré sú neziskovými združeniami, môžu patriť do pôsobnosti článku 2 ods. 2 písm. j) smernice o službách, čo musí overiť vnútroštátny súd.

152. V dôsledku toho zastávam názor, že smernica o službách sa nevzťahuje na sociálne služby upravené v dekréte 181/2017, keďže tieto služby sú podľa článku 2 ods. 2 písm. j) tejto smernice výslovne vylúčené z jej pôsobnosti.

¹³² Rozsudok z 11. júla 2013 (C-57/12, EU:C:2013:517, bod 42).

¹³³ Tamže, bod 43, ktorý odkazuje na Príručku o vykonávaní smernice o službách, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, 2007.

¹³⁴ Pozri bod 56 vyššie.

¹³⁵ Rozsudok z 11. júla 2013 (C-57/12, EU:C:2013:517).

¹³⁶ Tamže, bod 44. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátny súd musí určiť, či ide o akt verejnej moci jasne a prehľadne zverujúci prevádzkovateľom centier dennej starostlivosti a centier nočnej starostlivosti skutočnú povinnosť zabezpečovať takéto služby pri dodržaní určitých osobitných vykonávacích podmienok a či sa teda takéto schválenie môže považovať za akt poverenia v zmysle článku 2 ods. 2 písm. j) smernice o službách (rozsudok z 11. júla 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 52).

3. Zlučiteľnosť výberového kritéria so základnými slobodami

153. Pokiaľ ide o zlučiteľnosť sporného kritéria výberu so základnými slobodami, ako som už vysvetlila v týchto návrhoch, na jednej strane sa zdá, že sporné zmluvy o koordinovanom postupe patria do pôsobnosti slobody usadiť sa zakotvanej v článku 49 ZFEÚ, a nie slobody poskytovať služby zakotvanej v článku 56 ZFEÚ.¹³⁷ Preto sa bez ohľadu na skutočnosť, že tretia otázka položená vnútroštátnym súdom sa týka oboch týchto slobôd, domnievam, že poskytnutá odpoveď by sa mala obmedziť na prvú z nich. Na druhej strane stojí za pripomenutie, že článok 49 ZFEÚ sa môže uplatniť, len ak majú tieto zmluvy o koordinovanom postupe cezhraničný rozmer.¹³⁸

154. Pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, také výberové kritérium, aké je stanovené v článku 15 ods. 1 písm. a) dekrétu 181/2017, môže brániť výkonu slobody usadiť sa alebo ho robiť menej atraktívnym.¹³⁹ V tomto smere by som chcela poukázať na to, že Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, ktorá bráni subjektom vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť v priestoroch podľa vlastného výberu, predstavuje obmedzenie.¹⁴⁰ V prejednávanej veci môže usadenie sa vo Valencijskom spoločenstve znamenať finančné dôsledky a administratívnu záťaž pre subjekty, ktoré vykonávajú túto základnú slobodu.¹⁴¹ To by bol napríklad prípad subjektu so sídlom v inom členskom štáte ako v Španielsku, ktorý si zriadil vedľajšiu prevádzkareň v tomto členskom štáte, ale mimo autonómneho spoločenstva Valencia. V dôsledku toho sa domnievam, že predmetná požiadavka predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ.

155. Stále však môže byť odôvodnená, ak sleduje ciele uznané právom EÚ za legitímne a je v súlade so zásadou proporcionality.¹⁴²

156. V prejednávanej veci zastávam názor, že konštatovania, ktoré som uviedla v bode 142 vyššie v súvislosti s odôvodnením porušenia zásady rovnakého zaobchádzania podľa článku 76 smernice 2014/24, sa uplatnia *mutatis mutandis*. Vnútroštátnemu súdu však prináleží posúdiť, či predmetné kritérium sleduje legitímny cieľ uznaný právom EÚ, či je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia tohto cieľa a či neprekračuje rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie.

157. Nakoniec pre úplnosť a v rozpore s tvrdeniami žalovaného a španielskej vlády musím zdôrazniť, že znenie druhej zarážky článku 1 Protokolu č. 26 k ZFEÚ nemá vplyv na otázku, či je kritérium výberu stanovené v článku 15 ods. 1 písm. a) dekrétu 181/2017 zlučiteľné so slobodou usadiť sa. Dôvodom je to, že hodnoty, ktoré sa tento protokol usiluje chrániť, sa neodrážajú v dotknutom výberovom kritériu. Takéto kritérium, ktoré je čisto geografické, nemožno vysvetliť potrebou zabezpečiť „rôznorodosť medzi rôznymi službami všeobecného hospodárskeho záujmu a rozdiely v potrebách a preferenciách užívateľov, ktoré môžu byť spôsobené rozdielnymi

¹³⁷ Pozri body 42 a 43 vyššie.

¹³⁸ Pozri bod 128 vyššie.

¹³⁹ Pozri napríklad rozsudky z 5. februára 2015, Komisia/Belgicko (C-317/14, EU:C:2015:63, bod 22), a z 20. decembra 2017, Simma Federspiel (C-419/16, EU:C:2017:997, bod 35 a tam citovaný judikatúru).

¹⁴⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 53 a tam citovaný judikatúru).

¹⁴¹ Pozri analogicky rozsudok z 27. februára 2020, Komisia/Belgicko (Účtovníci) (C-384/18, EU:C:2020:124, bod 76).

¹⁴² Rozsudky z 27. októbra 2005, Komisia/Španielsko (C-158/03, neuvverejnený, EU:C:2005:642, bod 70), a z 27. októbra 2005, Contse a i. (C-234/03, EU:C:2005:644, bod 41). Súdny dvor konkrétne rozhodol, že základné slobody bránia výberovému kritériu, ktoré priznaním bodov navyše odmeňuje blízkosť zariadenia k miestu, kde sa služby poskytujú, pokiaľ sa toto kritérium uplatňuje diskriminačným spôsobom, nie je odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, nie je spôsobilé zaručiť dosiahnutie sledovaného cieľa alebo ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie, čo musí overiť vnútroštátny súd (rozsudok z 27. októbra 2005, Contse a i. (C-234/03, EU:C:2005:644, bod 79).

geografickými, sociálnymi alebo kultúrnymi okolnosťami“. Domnievam sa preto, že nie je možné odvolávať sa na druhú zarážku článku 1 Protokolu č. 26 k ZFEÚ s cieľom odôvodniť geografické obmedzenia základných slobôd.

158. Na záver uvediem, že ak sa preukáže existencia cezhraničného rozmeru v súvislosti so spornými zmluvami o koordinovanom postupe, článok 76 smernice 2014/24 a článok 49 ZFEÚ bránia výberovému kritériu na uzavretie predmetných zmlúv o koordinovanom postupe, podľa ktorého verejní obstarávatelia môžu pripisovať váhu skutočnosti, že potenciálni uchádzači o poskytovanie príslušných sociálnych služieb sú usadení v mieste, kde sa také služby majú poskytovať, pokiaľ toto kritérium nesleduje legitímny cieľ uznaný právom EÚ, nie je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia tohto cieľa a neprekračuje rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné, čo musí overiť vnútroštátny súd.

IV. Návrh

159. Navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Vrchný súd Valencijského spoločenstva, Španielsko), takto:

Články 74 až 76 smernice Európskeho parlamentu a Rady z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES a článok 49 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje verejnému orgánu zadať bez splnenia procesných požiadaviek stanovených právom EÚ verejnú zákazku, na základe ktorej tento orgán poverí len neziskové subjekty poskytovaním určitých sociálnych služieb výmenou za úhradu nákladov, ktoré týmto subjektom vzniknú, pokiaľ je táto právna úprava v súlade so zásadami rovnakého zaobchádzania a proporcionality, čo musí overiť vnútroštátny súd.

Článok 75 ods. 1 smernice 2014/24 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania sa majú uverejniť iba v regionálnom úradnom vestníku.

Článok 76 smernice 2014/24 a článok 49 ZFEÚ bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje výberové kritérium na uzavretie zmlúv o koordinovanom postupe, podľa ktorého verejní obstarávatelia môžu pripisovať váhu skutočnosti, že potenciálni uchádzači o poskytovanie príslušných sociálnych služieb sú usadení v mieste, kde sa také služby majú poskytovať, pokiaľ toto kritérium nesleduje legitímny cieľ uznaný právom EÚ, nie je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia tohto cieľa a neprekračuje rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné, čo musí overiť vnútroštátny súd.