



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 6 oktobra 2021 *

[Besedilo, popravljeno s sklepom z dne 6 decembra 2021]

„Predhodno odločanje – Javno naročanje – Direktiva 2014/24/EU – Člen 20 – Pridržana javna naročila – Nacionalna zakonodaja, ki pravico do sodelovanja v nekaterih postopkih javnega naročanja pridržuje za posebne zaposlitvene centre v okviru socialne pobude – Dodatni pogoji, ki v direktivi niso določeni – Načeli enakega obravnavanja in sorazmernosti“

V zadevi C-598/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče Baskije, Španija) z odločbo z dne 17. julija 2019, ki je na Sodišče prispela 6. avgusta 2019, v postopku

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)

proti

Diputación Foral de Gipuzkoa,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (poročevalec) in I. Jarukaitis, sodniki,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) F. Toll Musteros, Procurador, skupaj z L. Garcío Del Ríom in A. Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, abogados,
- za Diputación Foral de Gipuzkoa B. Urizar Arancibia, Procuradora, in I. Arrue Espinosa, abogado,

* Jezik postopka: španščina.

– za špansko vlado J. Rodríguez de la Rúa Puig, agent,
– za Evropsko komisijo M. Jáuregui Gómez, L. Haasbeek in P. Ondrůšek, agenti,
po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. aprila 2021
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 20 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med združenjem Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) (nacionalna zveza posebnih zaposlitvenih centrov, Španija) in Diputación Foral de Gipuzkoa (pokrajinska vlada province Gipuzkoa, Španija) glede sklepa sveta vlade te pokrajinske vlade z dne 15. maja 2018 o odobritvi navodil za javne naročnike te institucije v zvezi z nekaterimi pridržanimi javnimi naročili.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/18/ES

- 3 Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132) je bila razveljavljena z učinkom od 18. aprila 2016. Člen 19, prvi odstavek, te direktive je določal:

„Države članice lahko pridržijo pravico do sodelovanja v postopkih oddaje javnega naročila za zaščitene delavnice [invalidska podjetja] ali določijo, da se ta naročila izvedejo v okviru programov zaščitениh delovnih mest, če je večina zadevnih zaposlenih prizadetih oziroma invalidnih oseb, ki zaradi narave ali resnosti delovne nezmožnosti ne morejo opravljati svojega poklica pod normalnimi pogoji.“

Direktiva 2014/24

- 4 V uvodnih izjavah 1 in 36 Direktive 2014/24 je navedeno:
„(1) Oddaja javnih naročil, ki jo izvedejo organi držav članic ali se izvede v njihovem imenu, mora biti v skladu z načeli Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti z načeli prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ter načeli, ki izhajajo iz njih, kot so načela enake obravnave, nediskriminacije, vzajemnega priznavanja,

sorazmernosti in transparentnosti. Vendar bi bilo treba za javna naročila nad določeno vrednostjo pripraviti določbe o uskladitvi nacionalnih postopkov javnega naročanja, da se zagotovita dejanski učinek teh načel in odprtost javnih naročil za konkurenco.

[...]

- (36) Zaposlitev in poklic prispevata k vključevanju v družbo ter sta ključna elementa pri zagotavljanju enakih možnosti za vse. V tem okviru so lahko invalidska podjetja zelo pomembna. Enako velja za druga socialna podjetja, katerih glavni cilj je podpreti družbeno in strokovno vključevanje ali ponovno vključevanje invalidnih in prikrajšanih oseb, na primer brezposelnih, pripadnikov prikrajšanih manjšin ali drugače socialno marginaliziranih skupin. Vendar se lahko izkaže, da taka podjetja pod običajnimi konkurenčnimi pogoji ne morejo dobiti javnega naročila. Zato je primerno določiti, da lahko države članice pravico do sodelovanja v postopkih javnega naročanja ali določenih sklopov teh naročanj prepustijo takim podjetjem ali da izvedbo naročil prihranijo izključno za programe zaščitnega zaposlovanja.“

- 5 Člen 2(1), točki 5 in 10, te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

5. ‚javna naročila‘ pomenijo pisno sklenjene odplačne pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več javnimi naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev;

[...]

10. ‚gospodarski subjekt‘ pomeni katero koli fizično ali pravno osebo ali javni subjekt ali skupino teh oseb in/ali subjektov, vključno z vsakim začasnim združenjem podjetij, ki na trgu ponuja izvedbo gradenj in/ali gradbenega dela, dobavo blaga ali izvedbo storitev“.

- 6 Člen 18 navedene direktive, naslovljen „Načela javnega naročanja“, v odstavku 1 določa:

„Javni naročniki obravnavajo gospodarske subjekte enako in nediskriminatorno ter delujejo transparentno in sorazmerno.

Javno naročilo ni zasnovano z namenom, da se izključi iz področja uporabe te direktive ali da se umetno omeji konkurenca. Konkurenca se šteje za umetno omejeno, če je javno naročilo zasnovano z namenom, da neupravičeno zagotavlja boljše oziroma slabšo obravnavo nekaterih gospodarskih subjektov.“

- 7 Člen 20 te direktive, naslovljen „Pridržana javna naročila“, določa:

„1. Države članice lahko pridržijo pravico do sodelovanja v postopkih javnega naročanja za invalidska podjetja in gospodarske subjekte, katerih glavni cilj je družbeno in poklicno vključevanje invalidnih ali prikrajšanih oseb, ali določijo, da se taka javna naročila izvedejo v okviru programov zaščitnega zaposlovanja, če je vsaj 30 % zaposlenih v navedenih podjetjih, gospodarskih subjektih ali programih invalidnih ali prikrajšanih delavcev.

2. V javnem razpisu je napotilo na ta člen.“

Špansko pravo

- 8 Z Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/EU y 2014/24/EU, de 26 de febrero de 2014 (zakon št. 9/2017 o javnem naročanju, s katerim se v španski pravni red prenašata direktivi 2014/23/EU in 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014) z dne 8. novembra 2017 (BOE št. 272 z dne 9. novembra 2017, str. 107714) (v nadaljevanju: zakon o javnem naročanju) je bila v špansko pravo prenesena Direktiva 2014/24. Četrta dodatna določba tega zakona, naslovljena „Pridržana javna naročila“, določa:

„1. Svet ministrov ali pristojni organ na ravni avtonomnih skupnosti in lokalnih skupnosti s sklepom določi minimalne deleže za pridržanje pravice do sodelovanja v postopkih oddaje nekaterih javnih naročil ali nekaterih sklopov teh naročil za posebne zaposlitvene centre v okviru socialne pobude [...] in za invalidska podjetja, ki so urejeni z Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social [(kraljeva zakonska uredba št. 1/2013 o potrditvi prenovljenega splošnega zakona o pravicah in socialnem vključevanju invalidov) z dne 29. novembra 2013 (v nadaljevanju: kraljeva zakonska uredba št. 1/2013)] oziroma Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción [(zakon št. 44/2007 o invalidskih podjetjih)] z dne 13. decembra 2007 in ki izpolnjujejo pogoje iz navedene ureditve, da se štejejo kot taki, oziroma določi minimalni delež za pridržanje izvedbe teh javnih naročil v okviru programov zaščitenih delovnih mest, pod pogojem, da delež zaposlenih invalidnih ali socialno izključenih oseb v posebnih zaposlitvenih centrih, invalidskih podjetjih ali programih ustreza tistemu iz upoštevne ureditve, vsekakor pa znaša vsaj 30 %.

V navedenem sklepu sveta ministrov ali pristojnega organa na ravni avtonomnih skupnosti in lokalnih skupnosti se določijo minimalni pogoji za zagotavljanje izpolnjevanja določb iz prejšnjega odstavka.

[...]

2. V obvestilu o javnem naročilu je napotilo na to določbo.

[...]“

- 9 Štirinajsta končna določba zakona o javnem naročanju, ki opredeljuje pojem „posebni zaposlitveni centri v okviru socialne pobude“, ki so jim v skladu z dodatno četrto določbo tega zakona namenjena pridržana javna naročila, določa:

„[...] Za posebne zaposlitvene centre v okviru socialne pobude se štejejo centri, ki izpolnjujejo pogoje iz odstavkov 1 in 2 [člena 43 prenovljenega splošnega zakona o pravicah in socialnem vključevanju invalidov] in jih neposredno ali posredno podpira eden ali več nepridobitnih zasebnih ali javnih subjektov ali subjektov, ki so v statutu opredeljeni kot socialni, ali v katerih imajo ti subjekti neposredno ali posredno več kot 50-odstotni delež, najsi gre za društva, fundacije, organizacije javnega prava, socialne zadrage ali druge subjekte socialnega gospodarstva, ter tisti centri, ki so v lasti gospodarskih družb, katerih večinski lastnik, neposredno ali posredno v obliki obvladujoče družbe iz člena 42 trgovinski zakonika, je eden izmed prej naštetih subjektov, če se v vseh primerih s statutom ali družbeno pogodbo zavežejo

k ponovnemu vlaganju celotnega dobička v ustvarjanje priložnosti za zaposlovanje invalidnih oseb ter nenehno izboljševanje svoje konkurenčnosti in dejavnosti socialnega gospodarstva, pri čemer se vsekakor lahko odločijo za ponovno vlaganje svojega dobička v lastni zaposlitveni center ali druge zaposlitvene centre v okviru socialne pobude.“

- 10 Člen 43 prenovljenega splošnega zakona o pravicah in socialnem vključevanju invalidov, v katerem so opredeljeni posebni zaposlitveni centri, v odstavkih 1, 2 in 4 določa:

„1. Glavni cilj posebnih zaposlitvenih centrov je opravljanje dejavnosti proizvodnje blaga ali opravljanja storitev tako, da ti centri redno sodelujejo pri poslovanju na trgu, njihov cilj pa je zagotoviti plačano zaposlitev invalidnim osebam; ti centri so prav tako sredstvo za vključitev največjega števila teh oseb v sistem redne zaposlitve. [...]

2. Med zaposlenimi v posebnih zaposlitvenih centrih mora biti število invalidnih oseb kar največje, ki ga še omogoča narava proizvodnega procesa, pri čemer morajo ti vsekakor predstavljati 70 % vseh zaposlenih.

[...]

4. [V tem odstavku je povzeta opredelitev posebnih zaposlitvenih centrov v okviru socialne pobude, kakor je navedena v štirinajsti končni določbi zakona o javnem naročanju].“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 11 Conacee je nepridobitno združenje španskega prava, katerega člani so zveze in združenja posebnih zaposlitvenih centrov.
- 12 Združenje Conacee je 23. julija 2018 pri Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče Baskije, Španija) vložilo tožbo v upravnem sporu za odpravo sklepa Diputación Foral de Gipuzkoa z dne 15. maja 2018, s katerim so bila odobrena navodila za javne naročnike te institucije, za posebne zaposlitvene centre v okviru socialne pobude oziroma za invalidska podjetja pa sta bili pridržani pravica do sodelovanja v postopkih oddaje javnih naročil ali nekaterih sklopov teh naročil in izvedba dela teh javnih naročil v okviru programov zaščitene delovnih mest.
- 13 Pridržanje javnih naročil, vključeno v ta navodila, je tisto iz četrte dodatne določbe in štirinajste končne določbe zakona o javnem naročanju, s katerima je v španski pravni red prenesen člen 20 Direktive 2014/24.
- 14 S tema določbama naj bi bila javna naročila iz tega člena 20 pridržana za posebne zaposlitvene centre v okviru socialne pobude in za invalidska podjetja, zaradi česar so posebni zaposlitveni centri v okviru podjetniške pobude, ki jih na nacionalni ravni zastopa združenje Conacee, izključeni s področja uporabe navedenih določb in tako iz teh pridržanih javnih naročil.
- 15 Predložitveno sodišče navaja, da so z navedenima določbama z razmejitvijo osebnega področja uporabe pridržanih javnih naročil poleg pogojev iz člena 20 Direktive 2014/24 naloženi dodatni pogoji. Posledica omejitve področja uporabe tega člena samo na „posebne zaposlitvene centre v okviru socialne pobude“ naj bi bila to, da so iz pridržanih javnih naročil izključena podjetja

oziroma gospodarski subjekti, ki sicer izpolnjujejo pogoja iz tega člena 20, in sicer da je na eni strani najmanj 30 % njihovih zaposlenih invalidnih ali prikrajšanih oseb ter da je na drugi strani njihov glavni cilj družbeno in poklicno vključevanje teh oseb.

- 16 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče Baskije) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 20 Direktive [2014/24] razlagati tako, da področja uporabe *ratione personae* pridržka, določenega v tem členu, ni mogoče določiti tako, da so z njegovega področja uporabe izključena podjetja ali gospodarski subjekti, ki izpolnjujejo zahtevo, da zaposlujejo vsaj 30 % invalidov ter delujejo z namenom oziroma ciljem socialnega in poklicnega vključevanja teh oseb, in sicer z določitvijo dodatnih zahtev, povezanih z ustanovitvijo, naravo in cilji navedenih subjektov, njihovo dejavnostjo ali naložbami, ali drugih dodatnih zahtev?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 17 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20(1) Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica poleg pogojev iz te določbe določi dodatne pogoje, zaradi česar so nekateri gospodarski subjekti, ki izpolnjujejo pogoje iz navedene določbe, izključeni iz postopkov oddaje pridržanih javnih naročil.
- 18 Člen 20(1) Direktive 2014/24 državam članicam daje možnost, da postopke javnega naročanja pridržijo za nekatere subjekte, in za to možnost določa izpolnjevanje dveh kumulativnih pogojev, navedenih v tem členu, in sicer, prvič, da so udeleženci postopka invalidska podjetja ali gospodarski subjekti, katerih glavni cilj je družbeno in poklicno vključevanje invalidnih ali prikrajšanih oseb, in drugič, da je vsaj 30 % zaposlenih v navedenih podjetjih oziroma gospodarskih subjektih takšnih oseb.
- 19 Za odgovor na postavljeno vprašanje je treba ugotoviti, ali sta v tem členu 20(1) ta pogoja naštetata taksativno, zaradi česar bi ta določba nasprotovala temu, da države članice določijo dodatne pogoje in tako iz postopkov oddaje pridržanih javnih naročil iz navedene določbe izključijo gospodarske subjekte, ki sicer izpolnjujejo pogoje iz te določbe, vendar ne izpolnjujejo dodatnih pogojev, določenih v nacionalnem pravu.
- 20 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne samo njeno besedilo, ampak tudi cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je, in zgodovino nastanka te ureditve (sodba z dne 15. novembra 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 21 Na prvem mestu je treba v zvezi z besedilom člena 20(1) Direktive 2014/24 ugotoviti, prvič, da ta določba državam članicam daje možnost, da za invalidska podjetja in nekatere gospodarske subjekte pridržijo pravico do sodelovanja v postopkih javnega naročanja, in določa pogoja, ki veljata za to možnost. Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 41 in 42 sklepnih predlogov, je navedena določba torej formulirana tako, da nikakor ne nakazuje, da morajo biti vsi subjekti, ki izpolnjujejo ta pogoja, upravičeni do te pravice.
- 22 Drugič, drugi pogoj iz te določbe, v skladu s katerim mora biti vsaj 30 % zaposlenih v subjektih, navedenih v tej določbi, invalidnih ali prikrajšanih oseb, pomeni le minimalno zahtevo.

- 23 Tretjič, poudariti je treba, da sklicevanje na „gospodarske subjekte“ glede na opredelitev tega pojma v členu 2, točka 10, te direktive in kot je v bistvu poudaril generalni pravobranilec v točki 42 sklepnih predlogov, kaže na neko splošnost in neko nedoločenost subjektov, za katere postopki javnega naročanja iz tega člena 20(1) lahko veljajo, če je glavni cilj teh gospodarskih subjektov družbeno in poklicno vključevanje invalidnih ali prikrajšanih oseb.
- 24 Iz besedila člena 20(1) Direktive 2014/24 tako izhaja, da imajo države članice, kadar se odločijo, da bodo za nekatere subjekte na podlagi te določbe pridržale pravico do sodelovanja v postopkih javnega naročanja, določeno svobodo pri prenosu pogojev iz te določbe.
- 25 Na drugem mestu, v zvezi s ciljem, ki se uresničuje s členom 20(1) Direktive 2014/24, je iz uvodne izjave 36 te direktive razvidno, da mora biti za to, da zaposlitev in poklic prispevata k vključevanju v družbo in zagotavljanju enakih možnosti za vse, možnost iz te določbe uporabljena v korist invalidskih podjetij in gospodarskih subjektov, katerih glavni cilj je podpreti družbeno in strokovno vključevanje ali ponovno vključevanje invalidnih in prikrajšanih oseb, na primer brezposelnih, pripadnikov prikrajšanih manjšin ali drugače socialno marginaliziranih skupin, ki pod običajnimi konkurenčnimi pogoji ne morejo dobiti javnega naročila.
- 26 Iz tega sledi, da je zakonodajalec Unije želel z zaposlovanjem in delom spodbujati vključevanje invalidnih ali prikrajšanih oseb v družbo s tem, da je državam članicam dovolil, da pravico do sodelovanja v postopkih oddaje javnih naročil ali nekaterih sklopov teh naročil pridržijo za invalidska podjetja in gospodarske subjekte, ki glede na socialni cilj, ki ga uresničujejo, sodelujejo pri javnem naročilu s slabšim konkurenčnim položajem.
- 27 Tako člen 20(1) Direktive 2014/24 uresničuje cilj socialne politike v zvezi z zaposlovanjem. V sedanjem stanju prava Unije pa imajo države članice široko polje proste presoje pri opredelitvi ukrepov, s katerimi je mogoče uresničiti določen cilj na področju socialne in zaposlovalne politike (glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2018, Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 28 Zato preučitev cilja, ki se uresničuje s členom 20(1) Direktive 2014/24, omogoča potrditev razlage, ki izhaja iz besedila te določbe, v smislu tega, da imajo države članice glede na to polje proste presoje pri prenosu navedene določbe določeno svobodo. Iz tega sledi, da člen 20(1) Direktive 2014/24 ne vsebuje taksativno naštetih pogojev, ampak državam članicam dopušča možnost, da sprejmejo dodatne pogoje, ki jih morajo subjekti iz te določbe izpolnjevati, da lahko sodelujejo v postopkih oddaje pridržanih javnih naročil na podlagi navedene določbe, če ti dodatni pogoji prispevajo k zagotovitvi ciljev socialne in zaposlovalne politike, ki se s to določbo uresničujejo.
- 29 Ta razlaga je, na tretjem mestu, potrjena tudi z zgodovino nastanka člena 20(1) Direktive 2014/24. Člen 19(1) Direktive 2004/18, ki se je uporabljal za pridržana javna naročila do razveljavitve te direktive z Direktivo 2014/24, je namreč določal strožje zahteve glede sodelovanja v postopkih javnega naročanja, ki so jih države članice lahko pridržale, in sicer tako glede subjektov, ki so lahko sodelovali v teh postopkih, ki so bili omejeni na invalidska podjetja, kot glede oseb, zaposlenih v teh subjektih, ki so morale biti večinoma prizadete oziroma invalidne osebe, ki zaradi narave ali resnosti delovne nezmožnosti niso mogle opravljati svojega poklica pod normalnimi pogoji.
- 30 Navesti pa je treba, da iz Direktive 2014/24 ali njenega zgodovinskega nastanka ne izhaja, da bi bil namen zakonodajalca Unije, ko je s členom 20(1) Direktive 2014/24 razširil osebno področje uporabe postopkov oddaje pridržanih javnih naročil, to, da gospodarski subjekti iz te določbe, ki

zaposlujejo nižji odstotek invalidnih ali prikrajšanih oseb, izrinejo gospodarske subjekte, ki izpolnjujejo strožje zahteve iz člena 19(1) Direktive 2004/18. Tak rezultat bi bil poleg tega v nasprotju s ciljem, ki se uresničuje s členom 20(1) Direktive 2014/24, ki se, kot je razvidno iz točke 26 te sodbe, nanaša na vključevanje invalidnih ali prikrajšanih oseb v družbo z zaposlovanjem in delom.

- 31 Vendar kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 51 sklepnih predlogov, bi se zgodilo ravno to, če bi morale države članice v postopkih oddaje pridržanih javnih naročil sprejeti sodelovanje vseh gospodarskih subjektov, ki izpolnjujejo pogoje iz tega člena 20(1). Obstajalo naj bi namreč tveganje, da bi morali v takem položaju gospodarski subjekti, ki izpolnjujejo strožje zahteve, ki so bile določene v členu 19(1) Direktive 2004/18, med najmanj produktivnimi delavci nekatere invalidne ali prikrajšane delavce odpustiti, da bi lahko v teh postopkih javnega naročanja sodelovali pod enakimi konkurenčnimi pogoji kot gospodarski subjekti, pri katerih je le 30 % zaposlenih invalidnih ali prikrajšanih delavcev.
- 32 Zato je treba člen 20(1) Direktive 2014/24 razlagati tako, da pogoji, ki so v njem naštet, niso taksativni in da imajo države članice možnost, da po potrebi določijo dodatne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati subjekti iz te določbe, da lahko sodelujejo v postopkih oddaje pridržanih javnih naročil.
- 33 Vendar je treba navesti, da morajo države članice pri uporabi te možnosti spoštovati temeljna pravila Pogodbe DEU, zlasti tista v zvezi s prostim pretokom blaga, svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, ter načela, ki iz njih izhajajo, kot sta načeli enakega obravnavanja in sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2019, Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, točka 48 in navedena sodna praksa), ki sta poleg tega razvidni v členu 18 Direktive 2014/24.
- 34 Tako bo moralo predložitveno sodišče preučiti, ali je nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero morajo na eni strani posebne zaposlitvene centre v okviru postopkov oddaje pridržanih javnih naročil iz člena 20(1) Direktive 2014/24 neposredno ali posredno podpirati nepridobitni subjekti oziroma morajo imeti ti subjekti v teh centrih neposredno ali posredno več kot 50-odstotni delež, na drugi strani pa morajo posebni zaposlitveni centri ves svoj dobiček ponovno vložiti v lastno enoto ali druge podobne centre, skladna s tema načeloma.
- 35 Da bi se navedenemu sodišču zagotovili elementi, potrebni za tako preučitev, je treba navesti, kar sledi.
- 36 Na prvem mestu, treba je spomniti, da načelo enakega obravnavanja, ki spada med temeljna načela prava Unije, zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België in drugi, C-336/19, EU:C:2020:1031, točka 85 in navedena sodna praksa).
- 37 Natančneje, na področju prava Unije, ki velja za javno naročanje, načelo enakega obravnavanja, ki je podlaga za pravila Unije o postopkih za oddajo javnih naročil, med drugim pomeni, da morajo biti ponudniki ob pripravi svojih ponudb obravnavani enako, njegov cilj pa je spodbujati razvoj zdrave in učinkovite konkurence med podjetji, ki sodelujejo pri javnem naročilu (glej v tem smislu sodbo z dne 11. julija 2019, Telecom Italia, C-697/17, EU:C:2019:599, točki 32 in 33 ter navedena sodna praksa).

- 38 Tako bo moralo v obravnavani zadevi predložitveno sodišče zlasti ugotoviti, ali so glede na cilj, ki se uresničuje s členom 20(1) Direktive 2014/24, posebni zaposlitveni centri v okviru socialne pobude v enakem položaju kot posebni zaposlitveni centri v okviru podjetniške pobude.
- 39 Pri tem ugotavljanju bo moralo navedeno sodišče upoštevati zlasti dejstvo, na eni strani, da iz nacionalne ureditve izhaja, da je cilj posebnega zaposlitvenega centra, bodisi v okviru socialne bodisi v okviru podjetniške pobude, zagotoviti plačano zaposlitev invalidnim osebam in da je ta center sredstvo za vključitev kar največjega števila teh oseb v sistem redne zaposlitve, ter na drugi strani, da je med zaposlenimi v posebnem zaposlitvenem centru vsaj 70 % invalidnih oseb.
- 40 Iz tega sledi, da je razvidno, da so posebni zaposlitveni centri v okviru podjetniške pobude, tako kot posebni zaposlitveni centri v okviru socialne pobude, v položaju, v katerem pod običajnimi konkurenčnimi pogoji ne morejo sodelovati v postopkih javnega naročanja, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 41 Vendar bo moralo navedeno sodišče preveriti tudi, ali lahko posebni zaposlitveni centri v okviru socialne pobude, kot je španska vlada v bistvu navedla v pisnem stališču, zaradi svojih značilnosti učinkoviteje uresničujejo cilj socialne vključitve, ki se uresničuje s členom 20(1) Direktive 2014/24, kar bi lahko objektivno upravičilo različno obravnavanje v primerjavi s posebnimi zaposlitvenimi centri v okviru podjetniške pobude. V zvezi s tem ta vlada pojasnjuje, da je posebnim zaposlitvenim centrom v okviru socialne pobude najpomembnejša družbena, in ne gospodarska vrednost, ker, prvič, nimajo pridobitnega namena in ves svoj dobiček ponovno vlagajo v svoje socialne cilje, drugič, ker je za te centre značilno, da se pri njihovem upravljanju uporabljata demokratično načelo in načelo participacije, ter tretjič, ker ti centri s tem dosežejo, da ima njihova dejavnost večji socialni učinek, tako da zagotavljajo bolj kakovostna delovna mesta in boljše možnosti za družbeno in poklicno vključevanje ter ponovno vključevanje invalidnih in prikrajšanih oseb.
- 42 Na drugem mestu, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da v skladu z načelom sorazmernosti, ki je splošno načelo prava Unije, pravila, ki jih določijo države članice ali naročniki v okviru prenosa določb Direktive 2014/24, kakršna so pravila za določitev pogojev za uporabo člena 20(1) te direktive, ne smejo presegati tistega, kar je nujno potrebno za uresničitev ciljev iz te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 43 V zvezi s tem je treba navesti, da sta tako pogoj v zvezi z neposredno ali posredno podporo in več kot 50-odstotno udeležbo nepridobitnih subjektov kot pogoj glede obveznosti ponovnega vlaganja celotnega dobička v posebne zaposlitvene centre v okviru socialne pobude, navedena v točki 34 te sodbe, primerna za zagotovitev, da je glavni cilj takšnih posebnih zaposlitvenih centrov vključevanje invalidnih ali prikrajšanih oseb, kot to zahteva člen 20(1) Direktive 2014/24.
- 44 [Kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 6 decembra 2021] Glede vprašanja, ali te zahteve ne presegajo tistega, kar je nujno potrebno za uresničitev tega cilja, mora predložitveno sodišče preveriti, ali bi se lahko tako s tem, da je v posebnem zaposlitvenem centru neposredno ali posredno večinsko udeležen pridobitni subjekt, kot tudi s tem, da se v navedene centre ponovno vloga samo del dobička, zagotovilo, da lahko ti centri uresničujejo navedeni cilj tako učinkovito kot na podlagi pogojev, navedenih v prejšnji točki.

- 45 Na tretjem mestu, treba je dodati, tako kot navajata španska vlada in Evropska komisija, da iz analize španske ureditve, ki jo je ta vlada predložila v odgovor na vprašanja za pisni odgovor Sodišča, ni razvidno, da bi bili gospodarski subjekti, ustanovljeni v skladu s pravom drugih držav članic, izključeni iz pravice do sodelovanja v postopkih oddaje pridržanih javnih naročil, ki je določena s to špansko ureditvijo, če ti subjekti izpolnjujejo pogoje, ki so v navedeni ureditvi izrecno določeni za posebne zaposlitvene centre v okviru socialne pobude. Vendar mora predložitveno sodišče glede tega opraviti potrebna preverjanja.
- 46 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 20(1) Direktive 2014/24 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica poleg pogojev iz te določbe določi dodatne pogoje, zaradi česar so nekateri gospodarski subjekti, ki izpolnjujejo pogoje iz navedene določbe, izključeni iz postopkov oddaje pridržanih javnih naročil, če ta država članica spoštuje načeli enakega obravnavanja in sorazmernosti.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 20(1) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica poleg pogojev iz te določbe določi dodatne pogoje, zaradi česar so nekateri gospodarski subjekti, ki izpolnjujejo pogoje iz navedene določbe, izključeni iz postopkov oddaje pridržanih javnih naročil, če ta država članica spoštuje načeli enakega obravnavanja in sorazmernosti.

Podpisi