

**Zadeva C-598/19**

**Predlog za sprejetje predhodne odločbe**

**Datum vložitve:**

6. avgust 2019

**Predložitveno sodišče:**

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Španija)

**Datum predložitvene odločbe:**

17. julij 2019

**Tožeča stranka:**

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo  
(CONACEE)

**Tožena stranka:**

Diputación Foral de Guipúzcoa

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO SALA DE LO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (VRHOVNO SODIŠČE BASKIJE,  
ODDELEK ZA UPRAVNE SPORE, ŠPANIJA)**

[...] (ni prevedeno) [identifikacija sodišča in strank]

**SKLEP**

[...] (ni prevedeno) [sestava senata]

V Bilbao, 17. julija 2019.

**I. DEJANSKO STANJE**

**PRVIČ.**– Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (nacionalna konfederacija centrov za pomoč z delom, v nadaljevanju: CONACEE) je vložila tožbo v upravnem sporu [...] (ni prevedeno) zoper Acuerdo de 15 de Mayo de 2018 del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa (sklep sveta pokrajinske vlade v Gipuzkoi z dne 15. maja 2018), s katerim so bila potrjena navodila, namenjena organom za javno naročanje navedene institucije, glede

pridrška pravice do sodelovanja v postopkih za oddajo javnih naročil ali nekaterih sklopov javnih naročil ter do izvajanja dela teh javnih naročil v okviru programov zaščitene delovnih mest v korist centrov za pomoč z delom v okviru socialne pobude ali podjetij za vključevanje.

[...] (ni prevedeno)

**DRUGIČ.**– Tožeča stranka je v tožbi [...] (ni prevedeno) predlagala, naj „se izpodbijani sklep s sodbo razglasi za ničten in naj se razglasi, da se pojem ‚socialna pobuda‘ ne sme uporabljati v povezavi s centri za pomoč z delom kot upravičenci do pridržanih javnih naročil [...] (ni prevedeno), ki so predmet tega sklepa, in sicer v skladu s členom 20 Direktive 2014/24/EU, ali, podredno in v primeru, da bi se [...] (ni prevedeno) zdelo potrebno [...] (ni prevedeno), [naj se] Sodišču Evropske unije [postavi] vprašanje za predhodno odločanje, da se poda pravilna razlaga Pogodb v zvezi z veljavnostjo odločitev, ki jih je španski zakonodajalec z dodatno določbo 4 in končno določbo 14 zakona št. 9/2017 sprejel v zvezi z omejitvami, povezanimi z uvedbo centrov za pomoč z delom v okviru *socialne pobude*, glede na določbo iz člena 20 Direktive 2014/24/EU.“

Ta predlog temelji na neskladnosti izpodbijanega sklepa in s tem dodatne določbe 4 in končne določbe 14 Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público (zakon št. 9/2017 z dne 8. novembra o javnem naročanju), na katerega se sklep sklicuje, s členom 20 Direktive 2014/24/EU v delu, v katerem so pridržana javna naročila, ki jih ta predpis predvideva, omejena na centre za pomoč z delom v okviru socialne pobude, s čimer so s področja uporabe takega pridržka izključeni centri za pomoč z delom v okviru podjetniške pobude; po podatkih iz leta 2015 je bilo v Španiji takšnih centrov, ki niso izpolnjevali meril za „socialno pobudo“, in osebja, odvisnega od njih, 50 %.

Tožeča stranka navaja, da vsi centri za pomoč z delom, ustanovljeni v Španiji, izpolnjujejo zahteve iz člena 20 Direktive 2014/24/EU, to je ukvarjanje z dejavnostjo spodbujanja zaposlovanja invalidov ali oseb s tveganjem za izključenost ter vsaj 30-odstotni delež invalidov med zaposlenimi; v nasprotju s tem se v skladu z določbami nacionalnega zakona, na katerega se sklicuje izpodbijani sklep, za iste namene zahteva, da je subjekt nepridobiten in dobičke ponovno vlaga v dejavnost.

Tožeča stranka zato meni, da kategorija centrov za pomoč z delom v okviru socialne pobude, ki je bila uvedena z dodatno določbo 4 zakona 9/2017, v povezavi [s] končno [določbo] 14 tega zakona, iz dostopa do pridržanih javnih naročil v skladu s členom 20 Direktive 2014/24/EU izključuje subjekte, ki izpolnjujejo zahteve te direktive, kot so centri za pomoč z delom, ki v skladu s členom 34 Real Decreto Legislativo 1/2013 (kraljeva zakonska uredba št. 1/2013) (v različici pred [spremembo z] zakonom št. 9/2013) opravljajo dejavnost proizvodnje blaga ali opravljanja storitev, redno sodelujejo v tržnih operacijah in si prizadevajo za zagotavljanje plačane zaposlitve invalidom ter sami zaposlujejo invalide, ki predstavljajo najmanj 70 % njihovih zaposlenih.

Tožeča stranka nazadnje trdi, da s prenosom člena 20 Direktive 2014/24/EU v španski pravni red z zakonom št. 9/2017 niso izpolnjeni zahteve in namen pridržka ([...] (ni prevedeno) uvodna izjava 28 Direktive 2004/18/EU in uvodna izjava 36 Direktive 2014/24/EU) ter sta kršeni načeli enakosti in nediskriminacije pri zaposlovanju, ki ju je treba v skladu z uvodno izjavo 37 Direktive 2014/24/EU kot osnovno načelo prava Unije uporabljati pri oblikovanju ustreznih ukrepov, da bi bili učinkoviti.

**TRETIČ.**– Tožena stranka Diputación Foral de Gipuzkoa (pokrajinska vlada v Gipuzkoi) je v odgovoru na tožbo [...] (ni prevedeno) nasprotovala ugoditvi tožbi v upravnem sporu in vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije iz naslednjih razlogov:

1. Člen 20 Direktive 2014/24/EU je bil prenesen z dodatno določbo 4 zakona št. 9/2017 z dne 8. novembra o javnem naročanju znotraj meja pridržka in ob upoštevanju njegovih ciljev, ki jih določa ta direktiva v korist invalidskih in socialnih podjetij, saj navedena dodatna določba kot upravičence določa centre za pomoč z delom v okviru socialne pobude in podjetja za vključevanje, ki izpolnjujejo zahteve iz prečiščene različice Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013 (splošni zakon o pravicah in socialnem vključevanju invalidov, potrjen s kraljevo zakonodajno uredbo št. 1/2013) in Ley 44/2007 de empresas de inserción social (zakon št. 44/2007 o podjetjih za socialno vključevanje); in sicer, če povzamemo, morajo biti to nepridobitni subjekti ali osebe, ki se zavežejo, da bodo dobičke od opravljanja svoje dejavnosti ponovno vlagali v to dejavnost, in ki se ukvarjajo predvsem z vključevanjem na trg dela ter socialnim vključevanjem invalidov in socialno izključenih oseb.

2. V Direktivi 2014/24/EU (člen 20) se uporabljajo široki oziroma splošni izrazi („invalidska podjetja“, „socialna podjetja“ in „gospodarski subjekti“), ki omogočajo prenos v notranji pravni red na način, uporabljen v dodatni določbi 4 zakona št. 9/2017 o javnem naročanju.

3. V Direktivi 2014/24/EU ni natančno in brezpogojno določeno, kakšno je področje uporabe pridržka, ki ga določa člen 20 te direktive, tako da se zaradi prenosa pridržka v španski pravni red na z njim skladen način na navedeno določbo ni mogoče neposredno sklicevati.

**ČETRTIČ.**– [...] (ni prevedeno) [procesnopravni preudarki nacionalnega prava]

[S] sklepom [...] (ni prevedeno) je bilo določeno, da: „[...] (ni prevedeno) [...] se stranki [o tem izrečeta] v [...] (ni prevedeno) desetih dneh in podata trditve [...] (ni prevedeno), ki se jima zdijo ustrezne, o vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije (člen 267 PDEU) v zvezi s tem, ali je v okviru prenosa člena 20 Direktive 2014/24/EU v špansko zakonodajo dopustna omejitev področja uporabe *ratione personae* pridržka javnih naročil, predvidenih s to določbo, tako da se njegova uporaba omeji na nekatere od subjektov (invalidska

podjetja in gospodarski subjekti), navedenih v tej določbi, čeprav izločeni subjekti izpolnjujejo zahtevo, da zaposlujejo vsaj 30 % invalidov ter delujejo z namenom oziroma ciljem socialnega in poklicnega vključevanja teh oseb.“

**PETIČ.**– Tožeča stranka je predlagala vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije v skladu s pogoji, navedenimi v sklepu [...] (ni prevedeno), in utemeljitvijo njene tožbe glede zahtev in področja uporabe pridržka javnih naročil, ki ga določa člen 20 Direktive 2014/24/EU.

Tožena stranka je v istem postopku trdila, da vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe ni potrebna, ker določbe Direktive 2014/24/EU niso brezpogojne in ker je bila ta direktiva prenesena v špansko zakonodajo v okviru njenih meja in ob upoštevanju njenih ciljev.

## II. PRAVNO RAZLOGOVANJE

**PRVIČ.**– V sodbi Sodišča Evropske unije, [drugi] senat, z dne 9. septembra 2015 ([...] (ni prevedeno) ECLI:EU:C:2015:564)[, izrečeni] v zadevi C-72/14, je navedeno:

„53. Na podlagi člena 267 PDEU je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage Pogodb in aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije ter glede veljavnosti teh aktov. Ta člen v drugem odstavku določa, da nacionalno sodišče lahko predloži tako vprašanje v odločanje Sodišču, če meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočala izreči sodbo, in v tretjem odstavku, da je to dolžno storiti, če zoper njegove odločitve po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva (sodba Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 40). [...]

55. Sodišče je pojasnilo, da mora sodišče, zoper odločitve katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, kadar se pred njim postavi vprašanje iz prava Unije, izpolniti obveznost predložitve, razen če ugotovi, da postavljeno vprašanje ni ustrezno, da je zadevno določbo prava Unije Sodišče že razložilo ali da je pravilna uporaba prava Unije tako očitna, da ne omogoča nobenega razumnega dvoma. Sodišče je dodalo, da je treba, ali gre za tak primer, presoditi ob upoštevanju značilnosti, ki so lastne pravu Unije, posebnih težav pri njegovi razlagi in tveganjih razhajanj v sodni praksi v Uniji (sodba Cilfit in drugi, 283/81, EU:C:1982:335, točka 21). [...]

Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) pa se je izreklo o bistvenih vidikih vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije v nedavni sodbi oddelka za upravne spore z dne 17. decembra 2018 [...] (ni prevedeno) (ROJ: sts 4260/2018; rc 553/2018):

„[...] kadar se pojavi dvom glede morebitnega nasprotja med nacionalnim predpisom in pravom Unije, mora sodišče, tudi če ni sodišče zadnje stopnje, utemeljiti, zakaj meni, da ni nasprotja med nacionalnim predpisom in navedenim

predpisom Unije ter navesti razloge, zakaj predložitev vprašanja za predhodno odločanje ni potrebna, če meni, da velja doktrina ‚*acte clair*‘ ali ‚*acte éclairé*‘ [...]“

V skladu s pravkar navedeno sodno prakso bomo predstavili:

- (a) sporno vprašanje v postopku;
- (b) razlago in uporabo predpisa prava Evropske unije kot pogoja za razrešitev spornega vprašanja;
- (c) dvome v zvezi s skladnostjo nacionalnega prava, ki se uporablja v zadevi, s tem predpisom prava Evropske unije.

**DRUGIČ.**– S sklepom, izpodbijanim v tem postopku, so bila sprejeta navodila, namenjena organom Diputación Foral de Gipuzkoa (pokrajinska vlada v Gipuzkoi) za javno naročanje, o pridržanih javnih naročilih, katerih ureditev iz člena 20 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 je bila prenesena v španski pravni red z zakonom št. 9/2017 z dne 8. novembra o javnem naročanju, natančneje s četrto dodatno določbo tega zakona:

„1. S sklepom sveta ministrov ali pristojnega organa na ravni avtonomnih skupnosti in lokalnih oblasti se določijo minimalni deleži pridržanih pravic do sodelovanja v postopkih oddaje nekaterih javnih naročil ali nekaterih sklopov teh naročil za centre za pomoč z delom v okviru socialne pobude – ki jih ureja prečiščena različica splošnega zakona o pravicah in socialnem vključevanju invalidov, sprejeta s kraljevo zakonodajno uredbo št. 1/2013 – in za podjetja za vključevanje – ki jih ureja zakon št. 44/2007 z dne 13. decembra o podjetjih za socialno vključevanje –, ki izpolnjujejo pogoje za to iz navedene zakonodaje, oziroma minimalni delež pridržka za izvajanje teh javnih naročil v okviru programov zaščitenih delovnih mest, pod pogojem, da delež zaposlenih invalidov ali socialno izključenih oseb v teh centrih za pomoč z delom, podjetjih za vključevanje ali programih ustreza predvidenemu v upoštevni zakonodaji, v vsakem primeru pa znaša najmanj 30 %.

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

[...] (ni prevedeno) [prehodni postopek, ki ni upošteven za obravnavano zadevo]

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

[...] (ni prevedeno) [finančna jamstva, ki niso upoštevna v obravnavani zadevi].“

V skladu s pravkar navedeno določbo se pridržana javna naročila, ki jih ureja člen 20 Direktive 2014/24/EU, uporabljajo za centre za pomoč z delom v okviru



socialne pobude in podjetja za vključevanje, ki jih urejajo navedeni predpisi, kar pomeni, da so centri za pomoč z delom v okviru zasebne, nesocialne pobude, ki jih na nacionalni ravni zastopa tožeča konfederacija, izključeni s področja uporabe teh predpisov.

V smislu, navedenem v drugem in tretjem razdelku v zvezi z dejanskim stanjem v tem sklepu, se postavlja vprašanje skladnosti prej navedene določbe španskega prava, na katero se sklicuje izpodbijani sklep Diputación Foral de Gipuzkoa, s členom 20 Direktive 2014/24/EU, zato je rešitev spora odvisna od razlage te določbe prava Evropske unije, kajti če jo je treba razumeti, kot trdi tožeča stranka, da centri za pomoč z delom, ki ne sodijo v kategorijo socialne pobude, na katero se sklicuje dodatna določba 4 zakona št. 9/2017 o javnih naročilih, izpolnjujejo pogoje in imajo cilje, določene v členu 20 Direktive 2014/24/EU, za dostop do javnih naročil, pridržanih v skladu s tem predpisom, njihova izključitev s področja uporabe tega pridržka s prej navedeno nacionalno določbo ne bi bila v skladu z navedeno direktivo pravnega reda Evropske unije.

Pojasniti je torej treba, ali navedena nacionalna zakonodaja določa zahteve ali pogoje za dostop do pridržanih javnih naročil iz člena 20 Direktive 2014/24/EU, zlasti kar zadeva centre za pomoč z delom, ki niso v skladu z ureditvijo iz te direktive – v katero država članica ne sme posegati –, kar mora nujno razložiti [...] (ni prevedeno) [Sodišče] Evropske unije.

Ureditev centrov za pomoč z delom v okviru socialne pobude, uvedena v špansko pravo z zakonom št. 9/2017 o javnem naročanju, namreč za dostop do navedenega pridržka pri javnem naročanju postavlja dodatne zahteve, drugačne od tistih, ki so določene s členom 20 Direktive 2014/24/EU, kot je mogoče brez težav razbrati iz primerjave obeh določb.

– Člen 20 Direktive 2014/24/EU. Pridržana javna naročila:

„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 zaščitenih delovnih mest, 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.“

– [K]ončna določba 14 zakona št. 9/2017 [...] (ni prevedeno) [opredeljuje] centre za pomoč z delom v okviru socialne pobude, katerim so v skladu z zgoraj navedeno dodatno določbo 4 tega zakona namenjena pridržana javna naročila, tako:

„[...] Za centre za pomoč z delom v okviru socialne pobude se štejejo centri, ki izpolnjujejo pogoje iz odstavkov 1 in 2 [člena 43 prečiščene različice splošnega zakona o pravicah in socialnem vključevanju invalidov, potrjene s kraljevo

zakonodajno uredbo št. 1/2013 z dne 29. novembra] [...] (ni prevedeno), v katerih v več kot 50 % neposredno ali posredno sodeluje in je udeležen eden ali več nepridobitnih zasebnih ali javnih subjektov ali subjektov, ki so v statutu opredeljeni kot socialni, najsi gre za društva, fundacije, organizacije javnega prava, socialne zadruge ali druge subjekte socialnega gospodarstva, ter tisti, katerih neposredni ali posredni lastniki – v obliki obvladujoče družbe iz člena 42 Código de Comercio (trgovinski zakonik) – so prej navedene gospodarske družbe, če se s statutom ali socialno pogodbo zavežejo k ponovnemu vlaganju celotnega dobička v ustvarjanje priložnosti za zaposlovanje invalidov ter nenehno izboljševanje svoje konkurenčnosti in dejavnosti socialnega gospodarstva, pri čemer se v vsakem primeru lahko odločijo za ponovno vlaganje v lastni center za pomoč z delom ali druge centre za pomoč z delom v okviru socialne pobude.“

**TRETJIČ.**– To sodišče nazadnje dvomi, ali je v okviru prenosa člena 20 Direktive 2014/24/EU v španski pravni red, od razlage katerega je odvisna rešitev tega sodnega postopka, dopustna določitev področja uporabe *ratione personae* pridržanih javnih naročil, ki jih ureja navedena direktiva Unije, v smislu ureditve „centrov za pomoč z delom v okviru socialne pobude“, zaradi česar so s področja uporabe tega pridržka izključena podjetja ali gospodarski subjekti, kakršne zastopa tožeča stranka, čeprav v skladu z navedeno direktivo Unije izpolnjujejo zahtevo, da zaposlujejo vsaj 30 % invalidov ter delujejo z namenom oziroma ciljem socialnega in poklicnega vključevanja teh oseb.

V skladu s členom 267(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije

### **SE SKLENE,**

da se Sodišču Evropske unije predloži to vprašanje o razlagi:

„Ali je treba člen 20 Direktive 2014/24/EU o javnem naročanju 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?“

[...] (ni prevedeno) [končne navedbe in podpisi]