

Byla C-598/19**Prašymas priimti prejudicinį sprendimą****Gavimo data:**

2019 m. rugpjūčio 6 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baskų krašto aukštesnysis teisingumo teismas, Ispanija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2019 m. liepos 17 d.

Pareiškėja:

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) [Nacionalinė pagalbos užimtumu centrų konfederacija (CONACEE)]

Atsakovė:

Diputación Foral de Guipúzcoa (Gipuskoa provincijos taryba)

**BASKŲ KRAŠTO AUKŠTESNIOJO TEISINGUMO TEISMO
ADMINISTRACINIŲ BYLŲ SKYRIUS**

<...> [Ginčo ir šalių nurodymas]

NUTARTIS

<...> [Kolegijos sudėtis]

Bilbao, 2019 m. liepos 17 d.

I. FAKTINĖS APLINKYBĖS

PIRMA.— Administracinį skundą <...> pateikė Nacionalinė pagalbos užimtumu centrų konfederacija (CONACEE) dėl 2018 m. gegužės 15 d. *Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa* (Gipuskoa provincijos tarybos susitarimas), kuriuo patvirtinti šios institucijos perkančiosioms organizacijoms skirti nurodymai dėl galimybės rezervuoti teisę dalyvauti sutarčių

ar tam tikrų jų dalių skyrimo procedūrose, tiek vykdant šių sutarčių dalį pagal specialias įdarbinimo programas, pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrams (**orig. p. 2**) ar darbo vietas kuriančioms įmonėms.

<...>

ANTRA.— Pareiškėja skunde prašė <...>, kad „būtų priimtas sprendimas panaikinti ginčijamą sprendimą ir pripažinti, jog „socialinės iniciatyvos“ sąvoka, darant nuorodą į prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodytus pagalbos užimtumu centrus, kuriems skirta rezervuoti teisė dalyvauti pirkimuose <...>, netaikytina, vadovaujantis Direktyvos 2014/24/ES (OL L 94, 2014, p. 65–242) 20 straipsnio nuostatomis, arba, alternatyviai, tuo atveju, jei <...> manytų esant būtina <...>, [pateikti] Europos Sąjungos Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą, kad būtų nustatytas teisingas Sutarčių aiškinimas, susijęs su Ispanijos įstatymų leidėjo priimtų sprendimų dėl apribojimų, taikomų pagalbos užimtumu *socialinės iniciatyvos* centrų instituto įtvirtinimui pagal *Ley 9/2017* (Įstatymas Nr. 9/2017) ketvirtąją papildomą ir keturioliktąją baigiamąją nuostatą, priešingas, nei nustatyta Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnyje, galiojimu“.

Šis prašymas grindžiamas ginčijamo susitarimo, taigi ir 2017 m. lapkričio 8 d. *Ley 9/2017 de contratos del sector público* (Viešojo sektoriaus sutarčių įstatymas Nr. 9/2017) ketvirtosios papildomos ir keturioliktosios baigiamosios nuostatų, kuriomis jis remiasi, neatitikimu Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsniui, kiek jos apriboja rezervuotą teisę dalyvauti pirkimuose, pagal šią teisės normą numatytą pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrams, į šios rezervuotos teisės taikymo sritį neįtraukiant pagalbos užimtumu verslo iniciatyvos centrų; 2015 m. duomenimis, tokie centrai, nėra laikomi „socialine iniciatyva“, bei nuo jų priklausantys darbuotojai sudarė 50 % visų Ispanijoje veikiančių centrų.

Pareiškėja nurodo, kad visi Ispanijoje įsteigti pagalbos užimtumu centrai atitinka Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnyje nustatytus reikalavimus, t. y. jų veikla susijusi su neįgalių asmenų ar asmenų, kuriems kyla atskirties pavojus, užimtumo stiprinimu ir ne mažiau kaip 30 % darbuotojų sudaro neįgalieji; atvirkščiai, nacionalinio įstatymo nuostatos, kuriomis remiasi ginčijamas susitarimas, reikalauja dėl tų pačių tikslų įsteigti pelno nesiekiantį subjektą ir reinvestuoti pajamas.

Taigi, tos pačios šalies teigimu, pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrų kategorija, įtvirtinta Įstatymo Nr. 9/17 ketvirtojoje papildomoje nuostatoje, kuri siejama su šio įstatymo keturioliktąja baigiamąja nuostata, nenumato galimybės naudotis pagal Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnį (**orig. p. 3**) rezervuotąja teise dalyvauti pirkimuose subjektams, kurie atitinka šioje teisės normoje nustatytus reikalavimus, kaip yra pagalbos užimtumu centrų atveju, kurie, vadovaujantis *Real Decreto Legislativo 1/2013* (Karaliaus įstatyminis dekretas Nr. 1/2013) 43 straipsniu (pagal jo redakciją, galiojusią iki Įstatymo Nr. 9/2017), vykdo prekių gamybos ar paslaugų teikimo veiklą, reguliariai dalyvaudami rinkos sandoriuose,

o jų tikslas – užtikrinti apmokamą darbą neįgaliems asmenims, ir kuriuose dirba neįgalūs darbuotojai, sudarantys ne mažiau kaip 70 % darbo jėgos.

Galiausiai pareiškėja tvirtina, kad Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnio perkėlimas į Ispanijos teisės sistemą Įstatymu Nr. 9/2017 neatitinka galimybės rezervuoti teisę dalyvauti pirkimuose reikalavimų ir tikslų <...> (atitinkamai Direktyvos 2004/18/ES (OL L 134, 2004, p. 114–240; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., sk. 6, t. 7, p. 132–262) ir Direktyvos 2014/24/ES 28 ir 26 konstatuojamosios dalys) bei pažeidžia lygybės ir nediskriminavimo sudarant sutartis principus, kurie pagal antrojo iš šių teisės aktų 37 konstatuojamąją dalį turi būti taikomi kaip pagrindinis Sąjungos teisės principas, formuluojant atitinkamas priemones, kad jos būtų veiksmingos.

TREČIA.— Atsakovė, Gipuskoa provincijos taryba, atsiliepime nurodė prieštaraujanti, kad <...> administracinis skundas būtų patenkintas, ir kad būtų kreiptasi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, dėl tokių priežasčių:

1. Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnis perkeltas 2017 m. lapkričio 8 d. Viešojo sektoriaus sutarčių įstatymo Nr. 9/2017 ketvirtąją papildoma nuostata, laikantis šiame straipsnyje nustatytų teisės dalyvauti pirkimuose tikslų, skirtų globojamoms darbo grupėms ir socialinėms įmonėms, ir jų neviršijant, nurodant, kad šia teise naudotis gali pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrai bei darbo vietas kuriančios įmonės, kurios atitinka reikalavimus, nustatytus Karaliaus įstatyminiu dekretu Nr. 1/2013 patvirtinto *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* (Bendrasis įstatymas dėl neįgalųjų teisių ir jų socialinės integracijos) naujoje redakcijoje ir *Ley 44/2007 de empresas de inserción social* (Socialinės integracijos įmonių įstatymas Nr. 44/2007); apibendrinant, tai yra pelno nesiekiantys subjektai ar asmenys, įsipareigojantys reinvestuoti pelną, kurį gauna vykdydami savo veiklą, o jų pagrindinė veikla – neįgalių asmenų ir asmenų, esančių socialinėje atskirtyje, integravimas į darbo rinką ir jų socialinė integracija.

2. Direktyva 2014/24/ES (20 straipsnis) suformuluota taip, kad dėl jos plataus ar bendro pobūdžio sąvokų („globojamos darbo įmonės“, „socialinės įmonės“ ir „ekonominės veiklos vykdytojai“) ji gali būti perkelta į vidaus teisės sistemą taip, kaip tai atlikta Viešojo sektoriaus sutarčių įstatymo Nr. 9/2017 ketvirtąją papildoma nuostata.

3. Direktyva 2014/24/ES tiksliai bei besąlygiškai 20 straipsnyje reglamentuojamos rezervuotosios teisės dalyvauti pirkimuose apimties nenustato, todėl, perkėlus ją į Ispanijos (**orig. p. 4**) teisės sistemą pagal šį straipsnį, tiesioginiu minėtos nuostatos veikimu remtis negalima.

KETVIRTA.— <...> [vidaus proceso klausimai]

<...> nutartimi buvo nutarta: „<...> per dešimt dienų <...> [išklaustyti] šalis, kad jos pateiktų argumentus, kurie <...>, jų nuomone, yra reikšmingi teikiant prejudicinį

klausimą Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (SESV 267 straipsnis) dėl to, ar Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnio perkėlimas į nacionalinę teisę leidžia apriboti šiame straipsnyje numatytos galimybės rezervuoti teisę dalyvauti pirkimuose *ratione personae* taikymo sritį, ribojančią jos taikymą tam tikriems subjektams iš nurodytųjų šioje nuostatoje (globojamos darbo grupės ir ekonominės veiklos vykdytojai), net jei neįtrauktieji ir atitinka reikalavimą, kad ne mažiau kaip 30 % jų darbuotojų būtų neįgalūs, o jų tikslas ar uždavinys yra šių asmenų socialinė ir profesinė integracija“.

PENKTA.— Pareiškėja prašė pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą, nutartyje nurodytomis sąlygomis <...> ir atsižvelgiant į jos skundo motyvus, dėl Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnyje reglamentuojamos galimybės rezervuoti teisę dalyvauti pirkimuose reikalavimų ir apimties.

Tame pačiame proceso etape atsakovė nurodė, kad prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikti nereikia, nes Direktyva 2014/24/ES nėra suformuluota besąlygiškai ir į nacionalinę teisę ji buvo perkelta neperžengiant jos ribų ir atsižvelgiant į jos tikslus.

II. TEISINIAI ARGUMENTAI

PIRMA.— Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2015 m. rugsėjo 9 d. sprendimo, [priimto] byloje C-72/14 (<...> ECLI:EU:C:2015:564), 1a dalyje nurodoma:

„53. Pagal SESV 267 straipsnį Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso priimti prejudicinį sprendimą dėl Sutarčių bei Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų aktų išaiškinimo, taip pat dėl šių aktų galiojimo. Šio straipsnio antroje pastraipoje nustatyta, kad valstybės narės teismas gali pateikti Teisingumo Teismui prejudicinius klausimus (**orig. p. 5**), jeigu mano, kad atsakymas į juos būtinas sprendimui jo nagrinėjamoje byloje priimti, o trečioje pastraipoje – kad jis privalo tai daryti, jeigu jo sprendimai pagal nacionalinę teisę negali būti toliau skundžiami teismine tvarka (Sprendimo *Melki ir Abdeli*, C-188/10 ir C-189/10, EU:C:2010:363, 40 punktas). <...>.

55. Teisingumo Teismas jau yra pripažinęs, kad teismas, kurio sprendimai pagal nacionalinę teisę negali būti toliau skundžiami, jo nagrinėjamoje byloje iškilus klausimui dėl Sąjungos teisės, privalo vykdyti pareigą kreiptis į Teisingumo Teismą, išskyrus, jeigu jis nustatytų, kad iškeltas klausimas nėra svarbus bylai ar kad dėl nagrinėjamos Sąjungos teisės nuostatos Teisingumo Teismas jau pateikė išaiškinimą, arba tinkamas Sąjungos teisės taikymas yra toks akivaizdus, kad dėl to negali kilti jokių pagrįstų abejonių. Teisingumo Teismas taip pat yra pripažinęs, kad tai, ar tokia galimybė egzistuoja, turi būti įvertinta atsižvelgiant į Sąjungos teisei būdingas savybes, į tam tikrus sunkumus, su kuriais susiduriama ją aiškinant, bei į teismų praktikos Sąjungoje skirtumų atsiradimo pavojų (Sprendimo *Cilfit ir kt.*, 283/81, EU:C:1982:335; 21 punktas) <...>.“

Savo ruožtu *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas) dėl esminių aspektų teikiant prejudicinį klausimą Europos Sąjungos Teisingumo Teismui nuomonę išreiškė visai nesenai, 2018 m. gruodžio 17 d. <...> priimtame Administracinių bylų skyriaus sprendime (ROJ: sts 4260/2018; rc 553/2018):

„<...> kai kyla abejonių dėl galimo nacionalinės teisės nuostatos prieštaravimo Sąjungos teisei, Teismas, net ir nebūdamas paskutinė instancija, privalo nurodyti priežastis, kodėl jis nevertina nacionalinės teisės nuostatos prieštaravimo Bendrijos teisės nuostatai, kuria remiamasi, bei kodėl teikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą nėra būtina, nes taikytina „aiškaus teisės akto“, arba „išaiškinto teisės akto“, doktrina <...>“

Taikydami pirmiau nurodytą doktriną, aptarsime:

- a) byloje ginčijamą klausimą;
- b) Europos Sąjungos teisės nuostatos taikymą ir aiškinimą kaip sąlygą siekiant išspręsti ginčijamą klausimą;
- c) abejones dėl byloje taikomos nacionalinės teisės atitikties atitinkamai Europos Sąjungos teisės nuostatai.

ANTRA.— Šioje byloje skundžiamu susitarimu buvo patvirtinti Gipuskoa provincijos tarybos perkančiosioms organizacijoms skirti nurodymai (**orig. p. 6**) dėl rezervuotų sutarčių, kurių reglamentavimas pagal 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnį į Ispanijos teisės sistemą buvo perkeltas 2017 m. lapkričio 8 d. Viešojo sektoriaus sutarčių įstatymu Nr. 9/2017, o būtent šio įstatymo ketvirtąja papildoma nuostata:

„1. Ministrų Tarybos ar autonominių regionų kompetentingos įstaigos ir vietos valdžios institucijų susitarimu nustatomi minimalūs procentiniai dydžiai, suteikiantys teisę pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrams bei reguliuojamoms darbo vietas kuriančioms įmonėms dalyvauti atitinkamų sutarčių arba tam tikrų jų pirkimo dalių skyrimo procedūrose, atitinkamai, 2013 m. lapkričio 29 d. Karaliaus įstatyminiu dekretu Nr. 1/2013 patvirtinto Bendrojo įstatymo dėl neįgalųjų teisių ir jų socialinės integracijos naujoje redakcijoje ir 2007 m. gruodžio 13 d. Įstatyme Nr. 44/2007, siekiant reglamentuoti darbo vietas kuriančias įmones, kurios atitinka minėtuose teisės aktuose nustatytus reikalavimus, kad būtų galima jas tokiomis laikyti, arba minimalūs šių sutarčių vykdymo globojamų darbo grupių užimtumo programose procentiniai dydžiai, su sąlyga, kad pagalbos užimtumu centrų, darbo vietas kuriančių įmonių ar programų darbuotojų, kurie yra neįgalūs ar kurie yra socialinėje atskirtyje, procentas yra toks, koks numatytas jų atitinkamuose teisės aktuose, ir bet kuriuo atveju ne mažiau kaip 30 %.

Šiame Ministrų Tarybos ar kompetentingos autonominių regionų įstaigos ir vietos valdžios institucijų susitarime nustatomi būtiniausi reikalavimai, kad būtų užtikrintas ankstesnės pastraipos nuostatų laikymasis.

<...> [laikinoji procedūra, nesusijusi su šia byla]

2. Kvietime dalyvauti konkurse pateikiama nuoroda į šį straipsnį.

<...> [ekonominės garantijos, šioje byloje nereikšmingas klausimas]“. (orig. p. 7)

Pirmiau nurodyta nuostata galimybę rezervuoti teisę dalyvauti pirkimuose, kuri reglamentuojama Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnyje, taiko pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrams ir darbo vietas kuriančioms įmonėms, reglamentuojamų aptariamose teisės nuostatose, o tai reiškia, jog į šį teisinį reglamentavimą nepatenka pagalbos užimtumu centrai (privačios, ne socialinės iniciatyvos), kuriems nacionaliniu lygmeniu atstovauja pareiškėja – Konfederacija.

Kaip nurodyta šios nutarties dalies, kurioje pateiktos faktinės aplinkybės, 2 ir 3 punktuose, ginčas keliamas dėl minėtos Ispanijos teisės nuostatos, kuria pagrįstas skundžiamas Gipuskoa provincijos tarybos susitarimas, atitiktis Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsniui, todėl ginčo sprendimas priklauso nuo šios Europos Sąjungos teisės nuostatos išaiškinimo, nes jeigu, kaip tvirtina pareiškėja, pagalbos užimtumu centrai, nepatenkantys į Viešojo sektoriaus sutarčių įstatymo Nr. 9/2017 ketvirtojoje papildomoje nuostatoje nurodytą „socialinės iniciatyvos“ kategoriją, atitinka Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnyje nustatytus reikalavimus ir tikslus, kad būtų galima, remiantis šia nuostata, pasinaudoti rezervuota teise dalyvauti pirkimuose, jų neįtraukimas į tokios teisės taikymo sritį remiantis minėta nacionaline nuostata neatitiktų pirmiau nurodytos Bendrijos teisės sistemos nuostatos.

Todėl reikia išsiaiškinti, ar pirmiau nurodytame nacionaliniame reglamentavime yra nustatyti Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnyje numatytos rezervuotos teisės dalyvauti pirkimų konkursuose reikalavimai ar sąlygos, ypač pagalbos užimtumu centrams, neatitinkantiems šioje nuostatoje įtvirtintos tvarkos (kurios valstybėje narėje nėra), kurią neišvengiamai reikia išsiaiškinti <...> Europos Sąjungos [Teisingumo Teisme].

Iš tiesų pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrų reglamentavimui, kuris Ispanijos teisėje buvo įtvirtintas Viešojo sektoriaus sutarčių įstatymu Nr. 9/2017, siekiant nustatyti galimybę pasinaudoti minėta rezervuota viešųjų pirkimų teise, reikalingi papildomi reikalavimai, kitokie, nei nustatyti Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnyje, kaip nesunkiai paaiškėja palyginus abi nuostatas:

– Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnis. Rezervuotos sutartys:

„1. Valstybės narės gali rezervuoti teisę dalyvauti viešojo pirkimo procedūrose globojamoms darbo grupėms ir ekonominės veiklos vykdytojams, kurių pagrindinis tikslas – socialinė ir profesinė neįgaliųjų ar nepalankioje padėtyje esančių asmenų integracija, arba gali numatyti, kad tokios sutartys būtų vykdomos pagal globojamų darbo grupių užimtumo programas, su sąlyga, kad ne mažiau

kaip 30 % tų grupių, (**orig. p. 8**) ekonominės veiklos vykdytojų ar programų darbuotojų yra neįgalūs ar nepalankioje padėtyje esantys asmenys.

2. Kvietime dalyvauti konkurse pateikiama nuoroda į šį straipsnį.“

– <...> [I]statymo Nr. 9/2017 14 baigiamoji nuostata [apibrėžia] pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrų, kuriems šio įstatymo ketvirtojoje papildomoje nuostatoje, *transcripta ut supra*, numatoma teisė sudaryti viešųjų pirkimų sutartis, sampratą:

„<...> Pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrais laikomi tie, kurie atitinka reikalavimus, nustatytus *Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013* (Bendrojo įstatymo dėl neįgaliųjų teisių ir jų socialinės integracijos naujos redakcijos, patvirtintos 2013 m. lapkričio 29 d. Karaliaus įstatyminiu dekretu Nr. 1/2013, 43 straipsnio) 1 ir 2 dalyse, <...> ir kurie yra tiesiogiai ar netiesiogiai finansuojami ir daugiau nei 50 % jų akcijų turi vienas ar keli viešieji ar privatūs subjektai, kurie nesiekia pelno ar kurių socialinis pobūdis pripažintas jų įstatuose, ar tai būtų asociacijos, fondai, viešosios teisės profesinės sąjungos, socialinės iniciatyvos kooperatyvai ar kiti socialinės ekonomikos subjektai, taip pat tie, kurių akcijos tiesiogiai ar netiesiogiai priklauso pirmiau nurodytoms komercinėms bendrovėms, veikiančioms kaip patronuojančiosios bendrovės, kurių samprata reglamentuojama *Código de Comercio* (Prekybos kodeksas) 42 straipsnyje, su sąlyga, kad visais atvejais jų įstatuose ar socialiniame susitarime įsipareigojama visiškai reinvestuoti savo pelną, siekiant sukurti užimtumo galimybes neįgaliesiems ir nuolat gerinti jų konkurencingumą bei socialinę ekonominę veiklą, bet kuriuo atveju turint teisę pasirinkti jį reinvestuoti į patį pagalbos užimtumu centrą ar į kitus pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrus“.

TREČIA.— Galiausiai, šiam teismui kyla abejonių, ar Direktyvos 2014/24/ES 20 straipsnio, nuo kurio išaiškinimo priklauso šio teismo proceso rezultatas, perkėlimas į Ispanijos teisės sistemą, leidžia apriboti galimybės rezervuoti teisę dalyvauti pirkimuose, reglamentuojamos minėtame Bendrijos straipsnyje, *ratione personae* taikymo sritį, reguliuojant pagalbos užimtumu socialinės iniciatyvos centrų sampratą; taigi į šios rezervuotosios teisės dalyvauti pirkimuose taikymo sritį nepatenka įmonės ar ekonominės veiklos vykdytojai, kaip tie, kuriems atstovauja pareiškėja, nepaisant to, kad pagal minėtą Europos Sąjungos straipsnį jie atitinka reikalavimą, jog ne mažiau kaip 30 % jų darbuotojų būtų neįgalieji, o tikslas ar uždavinys – jų socialinė ir profesinė integracija.

Taigi, remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos Veikimo 267 straipsnio 2 dalimi, (**orig. p. 9**)

NUTARIAMA

Pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui šį klausimą dėl išaiškinimo:

„Ar Direktyvos 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų 20 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad jame numatytos rezervuotosios teisės dalyvauti pirkimuose *ratione personae* taikymo sritis negali būti apibrėžta taip, jog į ją nepatenka įmonės ar ekonominės veiklos vykdytojai, galintys įrodyti, kad ne mažiau nei 30 % jų darbuotojų yra neįgalieji, o jų tikslas ar uždavinys – šių asmenų socialinė ir profesinė integracija, nustatant su minėtų subjektų steigimu, pobūdžiu ir tikslais, jų veikla ar investicijomis susijusius ar kitus papildomus reikalavimus?“

<...> [Baigiamosios formuluotės ir parašai]

DARBINIS VERTINIMAS