

Vec C-598/19

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

6. august 2019

Vnútroštátny súd:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

17. júl 2019

Žalobkyňa:

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo
(CONACEE)

Žalovaná:

Diputación Foral de Guipúzcoa

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (Vyšší súd Baskicka, správny senát,
Španielsko)**

[*omissis*] [označenie konania a účastníkov konania]

UZNESENIE

[*omissis*] [zloženie senátu]

V Bilbao, 17. júla 2019.

I. SKUTKOVÉ OKOLNOSTI

PO PRVÉ. Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Národná konfederácia špeciálnych centier zamestnanosti) (CONACEE) podala správnu žalobu [*omissis*] proti rozhodnutiu Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa (správna Rada provincie Gipuzkoa, Španielsko) z 15. mája 2018, ktorým boli schválené pokyny pre verejných obstarávateľov tejto inštitúcie týkajúce sa vyhradenia práva zúčastňovať sa konaní na zadávanie zákaziek alebo ich určitých častí, pre Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (špeciálne centrá zamestnanosti sociálnej iniciatívy) alebo pre podniky zamerané na začlenenie nezamestnaných na trh práce, ako aj na plnenia častí týchto zákaziek v rámci programov chránených pracovných miest.

[*omissis*]

PO DRUHÉ. Žalobkyňa v žalobe [*omissis*] navrhuje, aby sa „vydal rozsudok, ktorým sa zruší napadnuté rozhodnutie a vyhlási, že nie je potrebné uplatnenie pojmu ‚sociálna iniciatíva‘ v súvislosti s Centros Especiales de Empleo ako adresátni vyhradených zákaziek [*omissis*], ktorý je predmetom rozhodnutia, a to na základe článku 20 smernice 2014/24/EÚ, alebo subsidiárne a v prípade, že [*omissis*] to súd považuje za potrebné [*omissis*], [aby položil] prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru Európskej únie na účely objasnenia správneho výkladu zmlúv vo vzťahu k platnosti rozhodnutí prijatých španielskym zákonodarcom pokiaľ ide o obmedzenia spojené so zavedením inštitútu Centros Especiales de Empleo *de iniciativa social* prostredníctvom štvrtého doplňujúceho ustanovenia a štrnásteho záverečného ustanovenia zákona č. 9/2017 vo vzťahu k článku 20 smernice 2014/24/EÚ“.

Tento návrh je založený na rozpore napadnutého rozhodnutia, a teda štvrtého doplňujúceho ustanovenia a štrnásteho záverečného ustanovenia Ley 9/2017 de contratos del sector público (zákon č. 9/2017 o verejnom obstarávaní) z 8. novembra 2017, z ktorého vychádza rozhodnutie, s článkom 20 smernice 2014/24/EÚ v rozsahu, v akom obmedzuje zmluvnú výhradu stanovenú v tejto

smernici na Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, čím sa z pôsobnosti tejto výhrady vylučujú Centros Especiales de Empleo de iniciativa empresarial (špeciálne centrá zamestnanosti podnikateľskej iniciatívy); podľa údajov z roku 2015 predstavovali centrá tejto kategórie, ktoré nemajú označenie „sociálna iniciatíva“, a zamestnanci, ktorí podliehajú centrá zamestnanosti podnikateľskej iniciatívy, 50 % všetkých centier existujúcich v Španielsku.

Žalobkyňa uvádza, že všetky Centros Especiales de Empleo zriadené v Španielsku spĺňajú požiadavky stanovené v článku 20 smernice 2014/24/EÚ, to znamená, že vykonávajú činnosť zameranú na podporu zamestnanosti osôb zdravotným postihnutím alebo s rizikom vylúčenia, a aspoň 30 % zamestnancov tvoria osoby so zdravotným postihnutím; naopak, ustanovenia vnútroštátneho zákona, o ktoré sa opiera napadnuté rozhodnutie, si na tieto účely vyžadujú zriadenie neziskového subjektu a opätovné investovanie ziskov.

Podľa žalobkyne tak kategória Centros especiales de empleo de iniciativa social zriadená na základe štvrtého doplňujúceho ustanovenia zákona č. 9/2017 v spojení so štrnástym záverečným ustanovením tohto zákona vylučuje prístup k vyhradeným zákazkám podľa článku 20 smernice 2014/24/EÚ subjektom, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené v tejto smernici, čo predstavuje prípad Centros Especiales de Empleo, ktoré podľa článku 43 kráľovského legislatívneho dekrétu 1/2013 (v znení pred prijatím zákona č. 9/2017) vykonávajú výrobnú činnosť v oblasti tovarov alebo služieb, pričom sa pravidelne podieľajú na operáciách na trhu, a ich cieľom je zabezpečiť platené zamestnanie pre osoby so zdravotným postihnutím; a ktoré zamestnávajú osoby so zdravotným postihnutím, ktoré tvoria aspoň 70 % zamestnancov.

Žalobkyňa na záver uvádza, že prebratie článku 20 smernice 2014/24/EÚ do španielskeho právneho poriadku prostredníctvom zákona č. 9/2017 nespĺňa požiadavky a účel výhrady ([*omissis*] odôvodnenia 28 a 36 smerníc 2004/18/EÚ a 2014/24/EÚ), a porušuje zásady rovnosti a zákazu diskriminácie pri zadávaní zákaziek, ktoré by sa podľa odôvodnenia 37 druhej z týchto smerníc mali uplatňovať ako základné zásady práva Únie pri formulovaní príslušných opatrení na zabezpečenie ich účinnosti.

PO TRETIÉ. Žalovaná, Diputación Foral de Gipuzkoa (Rada provincie Gipuzkoa, Španielsko), vo vyjadrení k žalobe [*omissis*] je proti tomu, aby sa žalobe vyhovel, a aby sa položila prejudiciálna otázka Súdnemu dvoru EÚ z nasledujúcich dôvodov:

1. Štvrté doplňujúce ustanovenie zákona č. 9/2017 o verejnom obstarávaní z 8. novembra 2017 prebralo článok 20 smernice 2014/24/EÚ v rámci limitov a pri dodržaní účelov výhrady stanovených v tomto ustanovení v prospech chránených pracovných dielní a sociálnych podnikov tým, že ako adresátov tohto ustanovenia uviedlo Centros Especiales de Empleo de iniciativa social a podniky zamerané na začlenenie nezamestnaných na trh práce, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené v konsolidovanom znení Ley general de derechos de las personas con

discapacidad y de su inclusión social (všeobecný zákon o právach osôb so zdravotným postihnutím a o ich sociálnej integrácii), schváleného kráľovským legislatívnym dekrétom 1/2013, a v Ley 44/2007 de empresas de inserción social (zákon č. 44/2007 o podnikoch sociálnej integrácie); stručne povedané, ide o neziskové subjekty alebo osoby, ktorých cieľom nie je dosahovanie zisku, a ktoré sa zaväzujú opätovne investovať zisky dosiahnuté pri výkone svojej činnosti, pričom sa venujú najmä pracovnej integrácii a sociálnemu začleneniu osôb so zdravotným postihnutím a osôb v situácii sociálneho vylúčenia.

2. Znenie smernice 2014/24/EÚ (článok 20) je vyjadrené spôsobom, ktorý z hľadiska svojho rozsahu alebo všeobecnosti („chránené pracovné dielne“, „sociálne podniky“ a „hospodárske subjekty“) umožňuje jej prebratie do vnútroštátneho poriadku tak, ako to urobilo štvrté doplňujúce ustanovenie zákona č. 9/2017 o verejnom obstarávaní.

3. Smernica 2014/24/EÚ nestanovuje presne a nepodmienečne rozsah výhrady upravenej v jej článku 20, a preto, keďže bola prebratá do španielskeho právneho poriadku v súlade s týmto článkom, nemožno sa dovolávať priameho účinku uvedeného ustanovenia.

PO ŠTVRTÉ. [*omissis*] [vnútroštátne procesné otázky]

Uznesením [*omissis*] sa rozhodlo: „... [*omissis*] vyzvať účastníkov konania, aby v lehote [*omissis*] desiatich dní uviedli [*omissis*], či považujú za potrebné položiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru Európskej únie (článok 267 ZFEÚ) o tom, či prebratie článku 20 smernice 2014/24/EÚ do vnútroštátneho práva umožňuje obmedzenie osobnej pôsobnosti zmluvnej výhrady stanovenej v tomto ustanovení na určité subjekty (chránené pracovné dielne a hospodárske subjekty) uvedené v uvedenom ustanovení, hoci vylúčené subjekty spĺňajú požiadavku, aby aspoň 30 % ich zamestnancov bolo zdravotne postihnutých, a sledujú účel alebo cieľ sociálnej a profesionálnej integrácie týchto osôb“.

PO PIATE. Žalobkyňa navrhovala, aby sa Súdnemu dvoru Európskej únie položila prejudiciálna otázka v znení vyplývajúcom z uznesenia [*omissis*] a v súlade s jej žalobnými dôvodmi vo vzťahu k požiadavkám a rozsahu zmluvnej výhrady upravenej v článku 20 smernice 2014/24/EÚ.

V rámci toho istého konania žalovaná uviedla, že polozenie prejudiciálnej otázky nie je potrebné, keďže smernica 2014/24/EÚ nemá nepodmienečné znenie, a do vnútroštátneho práva sa prebrala v jej medziach a so zreteľom na jej ciele.

II. PRÁVNE ODÔVODNENIE

PO PRVÉ. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie, z 9. septembra 2015, X ([*omissis*] ECLI:EU:C:2015:564) [vydaný] vo veci C-72/14, uvádza:

„53. Článok 267 ZFEÚ priznáva Súdnemu dvoru právomoc vydať prejudiciálne rozhodnutie tak o výklade Zmlúv a aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov Únie, ako aj o platnosti týchto aktov. Tento článok vo svojom druhom odseku stanovuje, že vnútroštátny súd môže predložiť takéto otázky Súdnemu dvoru, pokiaľ usúdi, že rozhodnutie o nich je nevyhnutné na vydanie jeho rozhodnutia, a vo svojom treťom odseku uvádza, že je povinný to urobiť, pokiaľ proti jeho rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva (rozsudok Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 40). ...

55. Súdny dvor spresnil, že vnútroštátny súd, ktorého rozhodnutie nemôže byť predmetom opravných prostriedkov podľa vnútroštátneho práva, je povinný obrátiť sa na Súdny dvor, pokiaľ nekonštatoval, že nastolená otázka nie je relevantná alebo že k dotknutému ustanoveniu práva Únie už bol podaný výklad Súdneho dvora alebo že správne uplatnenie práva Únie je také jednoznačné, že nie je priestor na žiadne rozumné pochybnosti. Existenciu takejto možnosti treba podľa Súdneho dvora posúdiť podľa vlastností typických pre právo Únie, podľa osobitných ťažkostí, ktoré predstavuje jeho výklad a podľa rizika rozdielov v judikatúre v rámci Únie (rozsudok Cilfit a i., 283/81, EU:C:1982:335, bod 21) ...“

Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko) rozhodol v súvislosti s podstatnými aspektmi položenia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru EÚ v rozsudku, ktorý bol vydaný 17. decembra 2018 [*omissis*] Sala de lo Contencioso-Administrativo (správny senát) (ROJ: rozsudok Tribunal Supremo č. 4260/2018; odvolacie konanie č. 553/2018) takto,:

„... ak vznikne pochybnosť o možnom rozpore vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie, súd, hoci nerozhoduje v poslednom stupni, je povinný uviesť dôvody, pre ktoré nemôže konštatovať rozpor medzi vnútroštátnou právnou úpravou a právnou úpravou Únie, na ktorú sa odvoláva, a pre ktoré nie je potrebné položiť prejudiciálnu otázku pri uplatnení doktríny ‚acte clair‘ alebo ‚acte éclairé‘...“

Súd v súlade s uvedenou judikatúrou uvádza:

- a) spornú otázku v konaní.
- b) výklad a uplatnenie ustanovenia práva Európskej únie ako podmienky rozhodnutia spornej otázky.
- c) pochybnosti o zlučiteľnosti vnútroštátneho práva uplatniteľného na prípad s týmto ustanovením práva Európskej únie.

PO DRUHÉ. Napadnuté rozhodnutie v tomto konaní schválilo pokyny pre verejných obstarávateľov Diputación Foral de Gipuzkoa týkajúce sa vyhradených zákaziek, ktorých úprava v článku 20 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 bola prebratá do španielskeho právneho poriadku

zákonom č. 9/2017 o verejnom obstarávaní z 8. novembra 2017, konkrétne prostredníctvom štvrtého doplňujúceho ustanovenia tohto zákona:

„1. Rozhodnutím Consejo de Ministros [Rada ministrov] alebo príslušného orgánu autonómnych spoločenstiev a miestnych územných celkov sa stanoví minimálny percentuálny podiel na vyhradenie práva zúčastňovať sa konaní na zadávanie určitých zákaziek alebo určitých častí zákaziek, pre Centros Especiales de Empleo de iniciativa social a pre podniky zamerané na začlenenie nezamestnaných na trh práce, upravených v konsolidovanom znení všeobecného zákona o právach osôb so zdravotným postihnutím a o ich sociálnej integrácii, schváleného kráľovským legislatívnym dekrétom 1/2013 z 29. novembra 2013, a v zákone č. 44/2007 z 13. decembra 2007, na reguláciu režimu podnikov zameraných na začlenenie nezamestnaných na trh práce, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené touto právnou úpravou, aby sa zohľadnila táto skutočnosť, alebo minimálny percentuálny podiel na vyhradenie plnenia týchto zákaziek v rámci programov chránených pracovných miest, za predpokladu, že podiel zamestnancov so zdravotným postihnutím alebo zamestnancov v situácii sociálneho vylúčenia Centros Especiales de Empleo, podnikov zameraných na začlenenie nezamestnaných na trh práce, alebo zamestnancov programov, je podiel uvedený v ich príslušných predpisoch, a v každom prípade predstavuje aspoň 30 %.

V uvedenom rozhodnutí Rady ministrov alebo príslušného orgánu autonómnych spoločenstiev a miestnych územných celkov sa stanovujú minimálne požiadavky na zabezpečenie splnenia podmienok vyplývajúcich z predchádzajúceho pododseku.

[omissis] [prechodný postup, ktorý nie je pre prejednávanú vec relevantný]

2. Oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania obsahuje odkaz na tento článok.

[omissis] [záruky hospodárskej povahy, ktoré nie sú v prejednávanej veci relevantné]“.

Uvedené ustanovenie uplatňuje výhradu týkajúcu sa obstarávania upravenú v článku 20 smernice 2014/24/EÚ na Centros Especiales de Empleo de iniciativa social a na podniky zamerané na začlenenie nezamestnaných na trh práce, ktoré sú upravené v uvedených právnych predpisoch, čo vedie k vylúčeniu Centros Especiales de Empleo (súkromnej a nie sociálnej iniciatívy) z tohto právneho rámca, ktoré na vnútroštátnej úrovni zastupuje Confederación, ktorá je v prejednávanej veci žalobkyňou.

V zmysle vyššie uvedených bodov 2 a 3 tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania je sporná zlučiteľnosť uvedeného ustanovenia španielskeho práva, z ktorého vychádza napadnuté rozhodnutie Diputación Foral de Gipuzkoa, s článkom 20 smernice 2014/24/EÚ, a preto rozhodnutie sporu závisí od výkladu tohto ustanovenia práva Európskej únie, keďže z dôvodu, ako uvádza žalobkyňa, že Centros Especiales de Empleo, ktoré nespádajú do kategórie „sociálnej

iniciatívny“, a ktoré sú uvedené vo štvrtom doplňujúcom ustanovení zákona č. 9/2017 o verejnom obstarávaní, splňajú požiadavky a účely stanovené v článku 20 smernice 2014/24/EÚ na prístup k obstarávaniu vyhradenému týmto článkom, ich vylúčenie z rozsahu pôsobnosti tejto výhrady na základe vyššie uvedeného vnútroštátneho ustanovenia by nebolo v súlade s uvedeným ustanovením právneho poriadku Európskej únie.

Je preto potrebné objasniť, či vyššie uvedená vnútroštátna právna úprava stanovuje požiadavky alebo podmienky na získanie zmluvnej výhrady uvedenej v článku 20 smernice 2014/24/EÚ, najmä pokiaľ ide o Centros Especiales de Empleo, ktoré nespĺňajú režim – ktorý nie je stanovený členským štátom – tohto ustanovenia, čo si nevyhnutne vyžaduje jeho výklad [*omissis*] zo strany Súdneho dvora Európskej únie.

Regulácia Centros Especiales de Empleo de iniciativa social zavedená do španielskeho práva zákonom č. 9/2017 o verejnom obstarávaní na získanie tejto výhrady vo verejnom obstarávaní si vyžaduje ďalšie požiadavky, ktoré sú odlišné od požiadaviek uvedených v článku 20 smernice 2014/24/EÚ, ako to zjavne vyplýva z porovnania oboch ustanovení:

– Článok 20 smernice 2014/24/EÚ. Vyhradené zákazky:

„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.

2. Výzva na súťaž obsahuje odkaz na tento článok.“

– Štrnásť záverečné ustanovenie zákona č. 9/2017 [*omissis*] vymedzuje inštitút Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, na ktorý vyššie uvedené štvrté doplňujúce ustanovenie tohto zákona obmedzuje výhradu vo verejnom obstarávaní v súvislosti s týmito centrami:

„... Za Centros Especiales de Empleo de iniciativa social sa považujú tie centrá, ktoré pri splnení požiadaviek uvedených v článku 43 ods. 1 a 2 [konsolidovaného znenia všeobecného zákona o právach osôb so zdravotným postihnutím a o ich sociálnej integrácii, schváleného kráľovským legislatívnym dekrétom 1/2013 z 29. novembra 2013] [*omissis*] sú zriadené a v ktorých majú viac ako 50 % podiel priamo alebo nepriamo, jedny alebo viaceré subjekty, či už verejné alebo súkromné, ktoré sú neziskové alebo ktoré majú svoje sociálne zameranie uznané vo svojich stanovách, či už ide o združenia, nadácie, verejnoprávne inštitúcie, družstvá sociálnej iniciatívy alebo iné subjekty sociálneho hospodárstva, ako aj tie centrá, ktoré sú vo vlastníctve vyššie uvedených obchodných spoločností, či už priamo alebo nepriamo prostredníctvom nadobúdajúcej spoločnosti upravenej

v článku 42 Obchodného zákonníka, a za predpokladu, že sa v každom prípade zaviažu vo svojich stanovách alebo v spoločenskej zmluve k opätovnému investovaniu všetkých svojich ziskov na vytvorenie pracovných príležitostí pre osoby so zdravotným postihnutím, a k neustálemu zlepšovaniu svojej konkurencieschopnosti a svojej sociálnoekonomickej činnosti pričom v každom prípade majú právomoc rozhodnúť o opätovnom investovaní svojich ziskov do vlastného centro especial de empleo alebo do iných centros especiales de empleo de iniciativa social“.

PO TRETIÉ. Na záver, tento súd má pochybnosti o tom, či prebratie článku 20 smernice 2014/24/EÚ do španielskeho právneho poriadku, od ktorého výkladu závisí rozhodnutie v tomto súdnom konaní, umožňuje obmedziť subjektívny rozsah zmluvnej výhrady upravenej v uvedenom ustanovení práva Únie z hľadiska úpravy inštitútu „Centros Especiales de Empleo de iniciativa social“, čím sa vylúčia podniky alebo hospodárske subjekty, ako sú subjekty zastúpené žalobkyňou, z rozsahu uvedenej výhrady napriek tomu, že v súlade s uvedeným ustanovením práva Únie spĺňajú požiadavku, aby aspoň 30 % ich zamestnancov boli osobami so zdravotným postihnutím, a sledujú účel alebo cieľ ich sociálnej a profesionálnej integrácie.

V súlade s článkom 267 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie preto

SÚD ROZHODOL

Položiť Súdnemu dvoru Európskej únie nasledujúcu otázku týkajúcu sa výkladu:

„Má sa článok 20 smernice 2014/24/EÚ o verejnom obstarávaní vykladať v tom zmysle, že subjektívny rozsah výhrady stanovený v tomto článku sa nemôže obmedziť tak, že sa z jeho pôsobnosti vylúčia podniky alebo hospodárske subjekty, ktoré spĺňajú požiadavku, aby aspoň 30 % ich zamestnancov boli osobami so zdravotným postihnutím, a ktoré sledujú účel alebo cieľ sociálnej a profesionálnej integrácie týchto osôb, a to prostredníctvom stanovenia dodatočných požiadaviek týkajúcich sa zriadenia, zamerania a cieľov uvedených subjektov, ich činnosti, investícii alebo iných požiadaviek?“

[omissis] [Záverečné formuly a podpisy]