

## Věc C-676/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

11. prosince 2020

**Předkládající soud:**

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Španělsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

23. listopadu 2020

**Žalobkyně:**

Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)

**Žalovaný:**

Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragón

**Předmět původního řízení**

Spor v původním řízení se týká legality právní úpravy autonomní oblasti Aragonie, která umožňuje veřejným zadavatelům využívat dohod se soukromými neziskovými subjekty za účelem poskytování osobních sociálních služeb bez použití postupů stanovených unijní právní úpravou veřejných zakázek.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce — Článek 267 SFEU — Veřejné zakázky — Články 49 SFEU a 56 SFEU — Směrnice 2014/24/EU — Směrnice 2006/123/ES — Vnitrostátní právní úprava, která umožňuje veřejným zadavatelům využívat dohod se soukromými neziskovými subjekty za účelem poskytování osobních sociálních služeb bez použití postupů stanovených unijní právní úpravou veřejných zakázek“

## Předběžné otázky

- 1) Je vnitrostátní právní úprava, která umožňuje veřejným zadavatelům využívat dohod se soukromými neziskovými subjekty – nejen dobrovolnickými organizacemi – za účelem poskytování všech druhů sociálních služeb osobám za náhradu nákladů, bez použití postupů stanovených směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 a bez ohledu na odhadovanou hodnotu, a to prostě tím, že tato vztahy označí za nesmluvní, slučitelná s unijním právem - článkem 49 SFEU a články 76 a 77 (ve spojení s článkem 74 a přílohou XIV) směrnice [2014/24/EU] o zadávání veřejných zakázek?
- 2) Je vnitrostátní právní úprava, která při poskytování zdravotnických a sociálních služeb obecného zájmu umožňuje obejít právní úpravu v oblasti zadávání veřejných zakázek, a to prostřednictvím techniky součinnosti, jako doplňku k zajišťování těchto služeb vlastními prostředky nebo jeho nahrazení, nikoli z důvodu vhodnosti této techniky k řádnému poskytování služby, nýbrž k dosažení konkrétních cílů sociální politiky, které se dotýkají způsobu poskytování služby nebo které jsou požadovány od poskytovatele k tomu, aby byl vybrán, a to třebaže nadále platí zásady veřejnosti, hospodářské soutěže a transparentnosti, slučitelná s unijním právem – článkem 49 SFEU a články 76 a 77 (ve spojení s článkem 74 a přílohou XIV) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014?
- 3) V případě kladné odpovědi, je výlučné a vylučující vyhrazení této techniky neziskovým subjektům – nejen dobrovolnickým organizacím –, třebaže je dodržena zásada transparentnosti a veřejnosti, slučitelné s unijním právem – opakovaně citovanými ustanoveními a kromě nich s článkem 15 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123/ES Parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2007 o službách na vnitřním trhu?
- 4) Lze mít s ohledem na čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice o službách [2006/123/ES] za to, že přiznat veřejným zadavatelům diskreční pravomoc využít součinnosti k pověření zajišťování sociálních a zdravotnických služeb neziskové subjekty znamená podmínit přístup k těmto službám určitou právní formou? V případě kladné odpovědi na tuto otázku, je taková vnitrostátní právní úprava, jako je dotčená právní úprava, u níž stát neoznámil Komisi zavedení požadavku právní formy, platná s ohledem na čl. 15 odst. 7 směrnice o službách?
- 5) Pokud jsou odpovědi na výše uvedené otázky kladné, musí být články 49 a 56 SFEU, články 76 a 77 (ve spojení s článkem 74 a přílohou XIV) směrnice [2014/24/EU] o zadávání veřejných zakázek a čl. 15 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 123/2006/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu vykládány v tom smyslu, že umožňují veřejným zadavatelům, aby při výběru neziskového subjektu (nejen dobrovolnických

organizací), se kterým bude sjednáno poskytování všech druhů sociálních služeb osobám — nejen služeb uvedených v čl. 2 odst. 2 písm. j) posledně uvedené směrnice — zařadili mezi výběrová kritéria kritérium *usazení v místě nebo oblasti, kde má být služba poskytována?*

### **Uplatňované předpisy unijního práva**

Články 49 SFEU a 56 SFEU.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65): body 6 a 114 odůvodnění a články 76 a 77 (ve spojení s článkem 74 a přílohou XIV)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36): čl. 15 odst. 2 a 7

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další (C-159/11, EU:C:2012:817)

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. června 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385)

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 2014, Centro Hospitalar de Setúbal a SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004)

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a další (C-113/13, EU:C:2014:2440)

Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. ledna 2016, CASTA a další (C-50/14, EU:C:2016:56)

### **Uplatňované předpisy vnitrostátního práva**

#### *Na celostátní úrovni*

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (zákon č. 9/2017 ze dne 8. listopadu 2017 o zadávání veřejných zakázek, kterým se do španělského právního řádu provádějí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU a 2014/24/EU ze dne 26. února 2014; dále jen „celostátní zákon 9/2017“): preambule, čl. 11 odst. 6 a dodatková ustanovení 47 až 49

#### *Na úrovni autonomní oblasti*

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (zákon 5/2007 ze dne 20. dubna 2007, kterým se mění zákon o autonomii Aragonie: čl. 71 body 34 a 55 a článek 73

Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario (zákon 11/2016 ze dne 15. prosince 2016 o součinnosti při poskytování sociálních a zdravotnických služeb; dále jen „zákon autonomní oblasti 11/2016“): preambule, články 2 až 6, dodatkové ustanovení 4 a závěrečné ustanovení 2

Decreto 62/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre acuerdos de acción concertada de servicios sanitarios y convenios de vinculación con entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro (nařízení č. 62/2017 ze dne 11. dubna 2017 o dohodách o součinnosti při poskytování zdravotnických služeb a dohodách o spolupráci s veřejnoprávními subjekty a neziskovými organizacemi; dále jen „nařízení autonomní oblasti 62/2017“): články 1, 3, 4, 6, 7 a 9 až 13, dodatková ustanovení 1 a 2 a jediné přechodné ustanovení

Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, por la que se establecen los precios y tarifas máximas aplicables en la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos al Sistema de Salud de Aragón (vyhláška SAN/1221/2017 ze dne 21. července 2017, kterou se stanoví maximální ceny a sazby za poskytování zdravotnických služeb prostředky, které nejsou součástí zdravotnického systému Aragonie; dále jen „vyhláška autonomní oblasti SAN/1221/2017“): článek 2

Orden del Consejero de Sanidad por la que se aprueba el expediente relativo al acuerdo de acción concertada para la atención en dispositivos asistenciales de carácter residencial para enfermos de SIDA en la Comunidad Autónoma de Aragón, de 21 de agosto de 2017 (vyhláška zdravotního rady, kterou se schvaluje postup týkající se dohody o součinnosti při rezidenční péči o lidi žijící s AIDS v autonomní oblasti Aragonie ze dne 21. srpna 2017 (dále jen „vyhláška autonomní oblasti o péči o lidi žijící s AIDS“)

## **Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení**

### *Shrnutí legislativy*

- 1 Autonomní oblast Aragonie přijala na základě pravomocí, které jí přiznává španělská ústava v oblasti sociální péče, a pravomocí, které jí přiznává zákon o autonomii zejména v oblasti sociální činnosti, veřejného zdraví a vzdělávání, zákon autonomní oblasti 11/2016, který byl proveden nařízením autonomní oblasti 62/2017. Tyto akty v podstatě zavedly a upravily techniku součinnosti při poskytování sociálních a zdravotnických služeb osobám, přičemž uzavírání dohod o součinnosti vyhradily veřejnoprávním subjektům a soukromým neziskovým subjektům (čímž byly vyloučeny subjekty založené za účelem dosažení zisku). Tento legislativní celek doplnila vyhláška autonomní oblasti SAN/1221/2017,

kteřá stanovila sazby za poskytování zdravotnických služeb jinak než vlastními prostředky.

- 2 Na základě výše uvedené právní úpravy byla přijata vyhláška autonomní oblasti o péči o lidi žijící s AIDS, která byla přímo zpochybněna v tomto řízení.
- 3 Je třeba uvést, že celá výše uvedená právní úprava na úrovni autonomní oblasti byla přijata před schválením celostátního zákona 9/2017, který upravuje zadávání veřejných zakázek ve Španělsku - což je oblast, která spadá do výlučné pravomoci státu - a provádí do španělského právního řádu mimo jiné směrnicí 2014/24.

#### *Původní řízení*

- 4 V říjnu 2017 podala Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (celostátní asociace organizací poskytujících služby domácí péče) (ASADE) k předkládajícímu soudu správní žalobu proti vyhlášce autonomní oblasti o péči o lidi žijící s AIDS. Touto žalobou se kromě zrušení této vyhlášky domáhá určení neplatnosti vyhlášky autonomní oblasti SAN/1221/2017 a nařízení autonomní oblasti 62/2017, jakož i podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu Soudnímu dvoru, a to ohledně slučitelnosti zákona autonomní oblasti 11/2016, konkrétně jeho článku 2, a uvedeného nařízení autonomní oblasti 62/2017 s článkem 49 SFEU, článkem 77 směrnice 2014/24 a čl. 15 odst. 2 směrnice 2006/123.

#### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 5 Žalobkyně, ASADE, tvrdí, že je nezbytné předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu zákona autonomní oblasti 11/2016 a nařízení autonomní oblasti 62/2017, protože právní úprava autonomní oblasti nemůže být vyňata z působnosti právní úpravy veřejných zakázek. Tvrdí, že právní úprava autonomní oblasti stanoví postupy zadávání podobné zakázkám na služby, kterých se však mohou účastnit pouze neziskové organizace, a je tedy v rozporu s článkem 49 SFEU a článkem 15 směrnice 2006/123. Má za to, že podle judikatury Soudního dvora [rozsudky Centro Hospitalar de Setúbal a SUCH (C-574/12) a CASTA a další (C-50/14)], je omezení svobody usazování, kterým se omezuje přístup k některým činnostem na hospodářské subjekty, jež mají určitou právní formu, jako jsou neziskové organizace, možné pouze z určitých výjimečných důvodů souvisejících se zásadami solidarity a rozpočtové efektivity. Podle žalobkyně judikatura Soudního dvora uznala pouze možnost zadat přímo zakázky dobrovolnickým organizacím, avšak dotčená právní úprava autonomní oblasti takovou výjimku uplatňuje nejen na uvedené organizace, ale rovněž na neziskové subjekty, čímž se rozšířily možnosti omezení. Domnívá se, že dotčená právní úprava autonomní oblasti činí neúčinným důvod rozpočtové efektivity, jelikož vyhláška autonomní oblasti SAN/1221/2017 stanoví stejné sazby za služby jak pro neziskové subjekty, tak pro subjekty založené za účelem zisku, s nimiž je uzavřena smlouva podle právní úpravy v oblasti veřejných zakázek, a tyto sazby se vztahují na všechny případy

poskytování služeb jinak než vlastními prostředky, aniž je rozlišováno mezi součinností a nepřímým zajišťováním.

- 6 Consejería de Sanidad (ministerstvo zdravotnictví) uvádí, že autonomní oblasti, včetně autonomní oblasti Aragonie, v souladu s články 14 SFEU a 106 SFEU, protokolem 26 připojeným ke Smlouvě a bodem 114 odůvodnění směrnice 2014/24 přijaly právní předpisy v této oblasti na základě své pravomoci organizovat sociální služby obecného zájmu a rozhodly se zavést různé formy zajišťování tohoto druhu služeb, přičemž umožňují přístup k zajišťování těchto služeb komerčním subjektům prostřednictvím nepřímého zajišťování. Nelze tedy činit závěr, že ze zajišťování tohoto druhu služeb jsou jiné subjekty než neziskové organizace vyloučeny. Dodává, že třetí způsob zajišťování služeb obecného zájmu nebyl zaveden zákonem autonomní oblasti 11/2016, nýbrž směrnicí 2014/24, a že autonomní oblast Aragonie tuto možnost provedla do vnitrostátního právního řádu. Právní úprava součinnosti neporušuje právní úpravu v oblasti zakázek, protože jde o různé způsoby, neboť součinnost nepředstavuje zakázku. Consejería de Sanidad má za to, že nedošlo k porušení svobody usazování, ani volného pohybu služeb, neboť podle jeho názoru je vyhrazení součinnosti v oblasti zdravotnictví, zejména v oblasti zajišťování rezidenční péče o lidi žijící s AIDS, neziskovým subjektům, v souladu s unijním právem. Toto vyhrazení je podle něj dostatečně odůvodněno zásadami univerzality a solidarity platnými v unijním právu, jakož i důvody hospodářské efektivity a vhodnosti, jelikož umožňuje, aby tato služba obecného zájmu byla v souladu s unijní judikaturou poskytována za podmínek hospodářské rovnováhy subjekty zřízenými především k tomu, aby sloužily obecnému zájmu.

### **Stručné vylíčení odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

#### *Právní problematika*

- 7 Předkládající soud uvádí, že ve světle takových rozhodnutí Soudního dvora, jako jsou rozsudky *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* (C-159/11) a *Piepenbrock* (C-386/11), zahrnuje pojem úplatná smlouva rovněž smlouvy, u nichž sjednaná odměna pokrývá pouze náklady vynaložené na poskytnutí služby, která je předmětem smlouvy. Jak uvádí Soudní dvůr v rozsudcích *CASTA* a další (C-50/14) a *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“* a další (C-113/13), není možné, aby určitá smlouva nespádala pod pojem „veřejná zakázka“ pouze z toho důvodu, že se stanovená odměna omezuje na náhradu výdajů vynaložených na poskytnutí sjednané služby, nebo že tato smlouva byla uzavřena se subjekty, které neusilují o dosažení zisku. Předkládající soud připomíná, že v rozsudku *CASTA* a další (C-50/14) Soudní dvůr konstatoval, že přímé zadání služby dobrovolnickému spolku bez zveřejnění je v souladu s unijním právem, pokud rozhodnutí splňuje kritérium rozpočtové efektivity a toto zadání přispívá k naplňování sociálního účelu a cílů solidarity.

- 8 Předkládající soud nicméně uvádí, že i když bod 114 odůvodnění, jakož i články 76 a 77 směrnice 2014/24 vycházejí z obecného pravidla závaznosti pravidel pro zadávání veřejných zakázek, členským státům je přiznána značná volnost při poskytování zdravotnických a sociálních služeb obecného zájmu jimi samotnými nebo při organizování způsobu poskytování těchto služeb, přičemž je možné vyhrazení zakázek (článek 77) a dokonce přímé zadávání, jak vyplývá ze závěrečné části bodu 114 odůvodnění, kde jsou uvedeny příklady jednání nebo uspořádání, které nemají smluvní základ.
- 9 Předkládající soud z toho vyvozuje, že směrnice 2014/24 přiznává státům svobodu poskytovat takové služby samy, bez použití zadávacích řízení, ovšem v širokém smyslu, tedy bez diskriminace mezi subjekty působícími a nepůsobícími na trhu nebo mezi neziskovými subjekty a subjekty založenými za účelem zisku, a že judikatura Soudního dvora se jen výjimečně vyslovila ve prospěch možnosti přímého zadání, bez zveřejnění, určitých druhů služeb dobrovolnickým organizacím, pokud je rozhodnutí odůvodněno rozpočtovou efektivitou a je jím sledován cíl solidarity a sociální účel.
- 10 Pokud jde o dotčený zákon autonomní oblasti 11/2016, předkládající soud uvádí, že podle tohoto zákona součinnost představuje jednu možnost zajišťování sociálních a zdravotních služeb, vedle přímého zajišťování vlastními prostředky a nepřímým zajišťováním na základě zadávání zakázek (článek 2). Správní orgány mohou poskytovat tento druh služeb kterýmkoliv ze tří způsobů. Součinnost je definována jako organizační nástroj mimosmluvní povahy (článek 3) a je koncipováno jako podpůrná možnost vedle přímého zajišťování vlastními prostředky, pokud jde o služby, které mají být poskytovány přímo správními orgány (dodatkové ustanovení 4).
- 11 Předkládající soud má za to, že z výkladu výše uvedených ustanovení ve spojení s čl. 5 odst. 2 a 4 zákona autonomní oblasti 11/2016 vyplývá, že využití součinnosti správním orgánem, podpůrně k přímému zajišťování vlastními prostředky, není definováno tolik zvláštností nebo specifičností poskytovaných služeb (zákon umožňuje závěr, že kterýkoliv ze tří způsobů je vhodný k řádnému poskytování tohoto druhu služeb), ale spíše cílem, který sleduje její využití a který odůvodňuje subjekt, jež ji má poskytovat. Je třeba vzít v úvahu, že čl. 5 odst. 2 uvedeného zákona při vymezení případů použití této techniky uvádí tři alternativní situace, takže její použití nemusí být nutně odůvodněno „vhodností uvedené formy zajišťování s ohledem na konkrétní obsah služby“.
- 12 Podle výkladu předkládajícího soudu není cílem součinnosti ani tak zajistit vhodné poskytování určité služby obecného zájmu - dotčená právní úprava na rozdíl od unijní právní úpravy veřejných zakázek nevymezuje konkrétní služby - jelikož tuto vhodnost by bylo možné splnit také prostřednictvím zadávacího řízení, jako zajistit poskytování neziskovým subjektem, který má určité vlastnosti. Využití součinnosti tedy není dáno poskytováním služby, ale profilem toho, kdo ji má poskytovat. S ohledem na ustanovení čl. 5 odst. 4 zákona autonomní oblasti 11/2016 je tedy tato technika podle všeho koncipována jako nástroj sociální

politiky, jehož aktéry jsou neziskové subjekty obecně a ty vybrané správními orgány konkrétně.

- 13 Výše uvedené znamená, že se předpokládá, že každý neziskový subjekt je již na základě této charakteristiky rozpočtově a finančně efektivní, což rozhodně nelze vyvodit z unijní právní úpravy ani z ojedinelého případu, kdy Soudní dvůr připustil nepoužití smluvních postupů a přípustnost přímého zadání některých služeb bez zveřejnění, a to pouze a výlučně ve vztahu k dobrovolnickým spolkům. K tomu je třeba dodat, že nepřímé zajišťování (prostřednictvím zadávání zakázek) a součinnost jsou podle všeho z ekonomického hlediska stejně efektivní, neboť vyhláška autonomní oblasti SAN/1221/2017 platí bez rozdílu v obou případech.
- 14 V konečném důsledku je součinnost vyhrazena výlučným a vylučujícím způsobem neziskovým subjektům za účelem poskytování zdravotnických a sociálních služeb obecného zájmu. Tato činnost je považována za podpůrnou k přímému zajišťování těchto služeb správními orgány, a to nikoliv kvůli vhodnosti poskytování uvedených služeb (tj. k úplné spokojenosti občana), ale s ohledem na plnění určitých cílů sociální politiky správních orgánů v každém jednotlivém případě. Neziskové organizace se stávají aktéry provádění takové politiky a takových cílů.

*Odůvodnění nutnosti předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce*

- 15 Předkládající soud uvádí, že předmětem žaloby je vyhláška autonomní oblasti o péči o lidi žijící s AIDS. V této vyhlášce je součinnost s neziskovými organizacemi odůvodněna, stručně a bez dalších informací, nedostupností vlastních prostředků správních orgánů, které poskytují tuto veřejnou službu obecného zájmu, nevhodností navýšení personálních a materiálních zdrojů, kterými disponují tyto orgány, a nezbytností zajistit kontinuitu péče o lidi žijící s AIDS v Aragonii.
- 16 Platnost napadeného správního aktu závisí na souladu použitelné právní úpravy s unijním právem, což odůvodňuje předložení této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Je zřejmé, že pokud normativní volba stanovená zákonem autonomní oblasti 11/2016, pokud jde o součinnost jako techniku zajišťování, která je podpůrná k přímému zajišťování některých služeb obecného zájmu, není v souladu s unijním právem, mimo jiné pro porušení zásady volného usazování, stěžejí může být v souladu s tímto právem napadený správní akt, a není tedy nezbytné rozhodovat o tom, zda je uvedený akt slučitelný s použitelnou právní úpravou.