orzeczenie z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-598/21 *Conacee*

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 6 października 2021 r.(*)

Odesłanie prejudycjalne – Udzielanie zamówień publicznych – Dyrektywa 2014/24/UE – Artykuł 20 – Zamówienia zastrzeżone – Uregulowanie krajowe zastrzegające prawo uczestnictwa w niektórych procedurach udzielania zamówień publicznych na rzecz specjalnych ośrodków zatrudnienia z inicjatywy społecznej – Dodatkowe przesłanki nieprzewidziane w dyrektywie – Zasady równego traktowania i proporcjonalności

W sprawie C-598/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (wyższy trybunał sprawiedliwości Kraju Basków, Hiszpania) postanowieniem z dnia 17 lipca 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 sierpnia 2019 r., w postępowaniu:

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)

przeciwko

Diputación Foral de Gipuzkoa,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (sprawozdawca) i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) – F. Toll Musteros, Procurador, którego wspierali L. García Del Río i A. Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, abogados,

– w imieniu Diputación Foral de Gipuzkoa – B. Urizar Arancibia, Procuradora, i I. Arrue Espinosa, abogado,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – J. Rodríguez de la Rúa Puig, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Jáuregui Gómez, L. Haasbeek i P. Ondrůšek, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) (krajową konfederacją specjalnych ośrodków zatrudnienia, Hiszpania) a Diputación Foral de Gipuzkoa (zarządem prowincji Gipuzkoa, Hiszpania) w przedmiocie decyzji rady tego zarządu prowincji z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie zatwierdzenia skierowanych do organów zamawiających tej instytucji instrukcji dotyczących niektórych zamówień zastrzeżonych.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2004/18

3 Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. 2004, L 134, s. 114) została uchylona ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r. Artykuł 19 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowił:

„Państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych zakładom pracy chronionej lub przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów pracy chronionej, w których większość zaangażowanych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne, które ze względu na charakter lub stopień swojej niepełnosprawności nie mogą wykonywać swojej pracy w normalnych warunkach”.

Dyrektywa 2014/24

4 Motywy 1 i 36 dyrektywy 2014/24 stanowią:

„(1) Udzielanie zamówień publicznych przez instytucje państw członkowskich lub w imieniu tych instytucji musi być zgodne z zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, a także z zasadami, które się z nich wywodzą, takimi jak: zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji, zasada wzajemnego uznawania, zasada proporcjonalności oraz zasada przejrzystości. W odniesieniu do zamówień publicznych o wartości powyżej określonej kwoty należy jednak ustanowić

przepisy koordynujące krajowe procedury udzielania zamówień w celu zagwarantowania, że zasady te mają praktyczne zastosowanie, a zamówienia publiczne są otwarte na konkurencję.

[…]

(36) Zatrudnienie i praca stanowią kluczowe elementy gwarantujące wszystkim równe szanse i przyczyniające się do integracji społeczeństwa. W związku z tym zakłady pracy chronionej mogą odgrywać istotną rolę. To samo dotyczy innych form społecznej działalności gospodarczej mających głównie na celu wspieranie społecznej i zawodowej integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak bezrobotni, członkowie znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mniejszości lub grup w inny sposób społecznie marginalizowanych. Takie zakłady lub podmioty gospodarcze mogą nie być jednak w stanie uzyskać zamówień w zwykłych warunkach konkurencji. W związku z tym właściwe jest, by państwa członkowskie mogły zastrzegać, że prawo do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych lub pewnych ich częściach mają jedynie takie zakłady lub podmioty gospodarcze, bądź też zastrzegać realizację zamówień dla programów zatrudnienia chronionego”.

5 Artykuł 2 ust. 1 pkt 5–10 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[…]

5) »zamówienia publiczne« oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy co najmniej jednym wykonawcą a co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług;

[…]

10) »wykonawca« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, podmiot publiczny lub grupę takich osób lub podmiotów, w tym tymczasowe stowarzyszenie przedsiębiorstw, które oferują na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług”.

6 Artykuł 18 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zasady udzielania zamówień”, stanowi w ust. 1:

„Instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty i proporcjonalny.

Zamówień nie organizuje się w sposób mający na celu wyłączenie zamówienia z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy lub sztuczne zawężanie konkurencji. Konkurencję uznaje się za sztucznie zawężoną, gdy zamówienie zostaje zorganizowane z zamiarem nieuzasadnionego działania na korzyść lub niekorzyść niektórych wykonawców”.

7 Artykuł 20 tej dyrektywy, zatytułowany „Zamówienia zastrzeżone”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dla zakładów pracy chronionej oraz wykonawców,

których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub osób defaworyzowanych, lub mogą przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego, pod warunkiem że co najmniej 30% osób zatrudnionych przez te zakłady, przez tych wykonawców lub w ramach tych programów stanowią pracownicy niepełnosprawni lub pracownicy defaworyzowani.

2. Zaproszenie do ubiegania się o zamówienie zawiera odniesienie do niniejszego artykułu".

Prawo hiszpańskie

8 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/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (ustawa 9/2017 o zamówieniach publicznych, transponująca do hiszpańskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE i 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r.) z dnia 8 listopada 2017 r. (BOE nr 272 z dnia 9 listopada 2017 r., s. 107714) (zwana dalej „ustawą o zamówieniach publicznych") dokonuje transpozycji dyrektywy 2014/24 do prawa hiszpańskiego. Czwarty przepis dodatkowy tej ustawy, zatytułowany „Umowy zastrzeżone", przewiduje:

„1. Na mocy decyzji Rady Ministrów lub właściwego organu na szczeblu wspólnot autonomicznych i samorządów lokalnych zostaną określone minimalne wartości procentowe w celu zastrzeżenia prawa do udziału w procedurach udzielania niektórych zamówień lub w ich niektórych częściach na rzecz specjalnych ośrodków zatrudnienia z inicjatywy społecznej oraz przedsiębiorstw integracyjnych regulowanych, odpowiednio, w 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 [(królewskim dekrecie ustawodawczym 1/2013 zatwierdzającym jednolity tekst ustawy ogólnej o prawach osób niepełnosprawnych i ich integracji społecznej), z dnia 29 listopada 2013 r. (zwanym dalej „królewskim dekretem ustawodawczym 1/2013")] oraz w Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción [ustawie 44/2007 w sprawie uregulowania systemu przedsiębiorstw integracyjnych] z dnia 13 grudnia 2007 r., które spełniają wymogi określone w tych przepisach, w celu uzyskania takiego statusu, lub minimalne wartości procentowe w celu zastrzeżenia wykonania tych umów w ramach programów zatrudnienia chronionego, pod warunkiem że odsetek pracowników niepełnosprawnych lub znajdujących się w sytuacji wykluczenia społecznego specjalnych ośrodków zatrudnienia, przedsiębiorstw integracyjnych lub programów jest przewidziany w ich przepisach odniesienia, a w każdym przypadku stanowi co najmniej 30%.

W przywołanej wyżej decyzji Rady Ministrów lub właściwego organu na szczeblu wspólnot autonomicznych i samorządów lokalnych ustanawia się minimalne warunki w celu zagwarantowania wykonania przepisów poprzedniego akapitu.

[…]

2. Zaproszenie do ubiegania się o zamówienie zawiera odniesienie do niniejszego artykułu.

[…]".

9 Przepis końcowy nr 14 ustawy o zamówieniach publicznych, zawierający definicję pojęcia „specjalnych ośrodków zatrudnienia z inicjatywy społecznej”, dla których czwarty przepis dodatkowy tej ustawy zastrzega dostęp do zamówień publicznych, stanowi:

„[…] Za specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy społecznej uznaje się placówki, które, spełniając wymogi określone w ust. 1 i 2 [w art. 43 jednolitego tekstu ustawy ogólnej o prawach osób niepełnosprawnych i ich integracji społecznej], są prowadzone i tworzone w ponad 50%, bezpośrednio lub pośrednio, przez jeden lub kilka podmiotów, publicznych lub prywatnych, nienastawionych na zysk lub mających uznany w swoim statucie charakter społeczny, czy to stowarzyszeń, fundacji, organizacji prawa publicznego, spółdzielni z inicjatywy społecznej lub innych podmiotów gospodarki społecznej, jak również placówki, których właścicielem są spółki handlowe, w których większość kapitału należy do wyżej wymienionych podmiotów, bezpośrednio lub pośrednio (w ramach pojęcia spółki dominującej uregulowanej w art. 42 kodeksu handlowego) i pod warunkiem, że we wszystkich przypadkach w swoim statucie lub umowie spółki zobowiążą się one do reinwestowania całości swoich zysków w celu stworzenia możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz ciągłej poprawy swojej konkurencyjności i działalności na rzecz gospodarki społecznej, mając w każdym przypadku prawo wyboru reinwestowania w ten sam dany specjalny ośrodek zatrudnienia lub inne specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy społecznej”.

10 Artykuł 43 jednolitego tekstu ustawy ogólnej o prawach osób niepełnosprawnych i ich integracji społecznej, który definiuje specjalne ośrodki zatrudnienia, stanowi w ust. 1, 2 i 4:

„1. Głównym celem specjalnych ośrodków zatrudnienia jest wykonywanie działalności polegającej na wytwarzaniu towarów lub usług poprzez regularne uczestnictwo w transakcjach rynkowych oraz zapewnienie osobom niepełnosprawnym płatnego zatrudnienia; stanowią one również środek umożliwiający włączenie największej liczby tych osób do systemu zwykłego zatrudnienia. […]

2. Personel specjalnych ośrodków zatrudnienia powinien składać się z największej liczby pracowników niepełnosprawnych, na jaką pozwala charakter procesu produkcyjnego, przy czym w każdym razie muszą oni stanowić 70% tego personelu.

[…]

4. [ustęp ten powtarza definicję specjalnych ośrodków zatrudnienia z inicjatywy społecznej zawartą w przepisie końcowym nr 14 ustawy o zamówieniach publicznych]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

11 Conacee jest stowarzyszeniem prawa hiszpańskiego o celu niezarobkowym, którego członkami są federacje i stowarzyszenia specjalnych ośrodków zatrudnienia.

12 W dniu 23 lipca 2018 r. Conacee wniosła do Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (wyższego trybunału sprawiedliwości Kraju Basków, Hiszpania) skargę administracyjną o stwierdzenie nieważności decyzji Diputación Foral de Gipuzkoa z dnia 15 maja 2018 r. zatwierdzającej instrukcje dla organów zamawiających tej instytucji i zastrzegającej prawo do uczestnictwa w procedurach udzielania zamówień publicznych lub w niektórych częściach tych zamówień na rzecz specjalnych ośrodków zatrudnienia z inicjatywy społecznej lub przedsiębiorstw integracyjnych, jak również do wykonywania części tych zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego.

13 Zastrzeżenie umów zawarte w tych instrukcjach to zastrzeżenie zawarte w czwartym przepisie dodatkowym i przepisie końcowym nr 14 ustawy o zamówieniach publicznych, które transponują do hiszpańskiego porządku prawnego art. 20 dyrektywy 2014/24.

14 Przepisy te zastrzegają dostęp do zamówień publicznych, o których mowa w art. 20, dla specjalnych ośrodków zatrudnienia z inicjatywy społecznej i dla przedsiębiorstw integracyjnych, wyłączając tym samym z zakresu stosowania tych przepisów, a w konsekwencji z dostępu do tych zastrzeżonych zamówień, specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy gospodarczej, które Conacee reprezentuje na szczeblu krajowym.

15 Sąd odsyłający wskazuje, że wspomniane przepisy, określając podmiotowy zakres stosowania zamówień zastrzeżonych, ustanawiają przesłanki dodatkowe w stosunku do przesłanek przewidzianych w art. 20 dyrektywy 2014/24. Ograniczenie zakresu stosowania tego artykułu wyłącznie do „specjalnych ośrodków zatrudnienia z inicjatywy społecznej" skutkowałoby wyłączeniem z dostępu do zamówień zastrzeżonych przedsiębiorstw lub wykonawców spełniających jednak przesłanki przewidziane w owym art. 20, ponieważ, po pierwsze, co najmniej 30% ich pracowników stanowią osoby niepełnosprawne lub defaworyzowane, a po drugie, ich głównym celem jest wspieranie integracji społecznej i zawodowej tych osób.

16 W tych okolicznościach Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (wyższy trybunał sprawiedliwości Kraju Basków) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 20 dyrektywy [2014/24] należy interpretować w ten sposób, że nie można ograniczyć przewidzianego w nim podmiotowego zakresu zastrzeżenia w zamówieniach publicznych w taki sposób, aby wyłączyć z zakresu jego stosowania przedsiębiorstwa lub wykonawców, którzy mogą wykazać, że co najmniej 30% ich pracowników stanowią osoby niepełnosprawne oraz że realizują cel integracji społecznej i zawodowej tych osób, poprzez ustanowienie dodatkowych wymogów dotyczących tworzenia, charakteru i celów tych podmiotów, ich działalności lub inwestycji, lub innego rodzaju wymogów?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

17 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie ustanawiało przesłanki dodatkowe w stosunku do przesłanek określonych w tym przepisie, wyłączając tym samym z procedur udzielania zastrzeżonych zamówień publicznych niektórych wykonawców spełniających przesłanki przewidziane w tym przepisie.

18 Artykuł 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24 przyznaje państwom członkowskim możliwość zastrzeżenia procedur udzielania zamówień publicznych na rzecz niektórych podmiotów i uzależnia ją od spełnienia dwóch kumulatywnych przesłanek, które wymienia, a mianowicie, po pierwsze, od tego, by uczestnikami procedury były zakłady pracy chronionej lub wykonawcy, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych, a po drugie, od tego, by co najmniej 30% osób zatrudnionych przez te zakłady i przez tych wykonawców stanowiły takie osoby.

19 W celu udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie należy ustalić, czy te dwie przesłanki zostały wyliczone w art. 20 ust. 1 w sposób wyczerpujący w tym znaczeniu, że przepis

ten stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie ustanawiały dodatkowe przesłanki i z tego względu wyłączały z procedur udzielania zastrzeżonych zamówień publicznych, o których mowa w tym przepisie, wykonawców, którzy, mimo że spełniają ustanowione w nim przesłanki, nie spełniają dodatkowych przesłanek określonych w prawie krajowym.

20 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także cele regulacji, której część on stanowi, oraz genezę tego uregulowania (wyrok z dnia 15 listopada 2018 r., Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 W pierwszej kolejności, co się tyczy brzmienia art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24, należy stwierdzić, po pierwsze, że przepis ten przyznaje państwom członkowskim uprawnienie do zastrzeżenia na rzecz zakładów pracy chronionej i niektórych wykonawców prawa do udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych oraz ustanawia przesłanki, od których uzależnione jest to uprawnienie. Jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 41 i 42 opinii, sformułowanie tego przepisu w żaden sposób nie wskazuje, by wszystkie podmioty, które spełniają te przesłanki, powinny korzystać z tego prawa.

22 Po drugie, druga z ustanowionych w tym przepisie przesłanek, zgodnie z którą co najmniej 30% personelu podmiotów, o których mowa w tym przepisie, musi składać się z osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych, stanowi jedynie wymóg minimalny.

23 Po trzecie, należy podkreślić, że odniesienie do „wykonawców" wskazuje, w świetle definicji tego pojęcia zawartej w art. 2 pkt 10 owej dyrektywy, i jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 42 opinii, pewną ogólność i pewne niedookreślenie w odniesieniu do podmiotów mogących skorzystać z procedur udzielania zamówień publicznych, o których mowa w owym art. 20 ust. 1, o ile głównym przedmiotem działalności tych wykonawców jest integracja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych.

24 Z brzmienia art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24 wynika zatem, że przy podejmowaniu decyzji o zastrzeżeniu dla niektórych podmiotów prawa do udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych na podstawie tego przepisu państwa członkowskie dysponują pewną swobodą przy wdrażaniu przesłanek określonych w tym przepisie.

25 W drugiej kolejności, co się tyczy celu realizowanego przez art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24, z motywu 36 tej dyrektywy wynika, że aby zatrudnienie i praca przyczyniały się do integracji ze społeczeństwem i do zagwarantowania równości szans dla wszystkich, uprawnienie przewidziane w tym przepisie powinno być wykorzystane na rzecz zakładów pracy chronionej oraz wykonawców, których głównym celem jest wspieranie społecznej i zawodowej integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych, takich jak bezrobotni, członkowie defaworyzowanych mniejszości lub grup w inny sposób społecznie marginalizowanych, którzy nie są w stanie uzyskać zamówień w zwykłych warunkach konkurencji.

26 Wynika z tego, że prawodawca Unii zamierzał wspierać poprzez zatrudnienie i pracę integrację osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych w społeczeństwie, umożliwiając państwom członkowskim zastrzeżenie prawa do udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych lub niektórych ich części na rzecz zakładów pracy chronionej oraz wykonawców, którzy ze względu na realizowany przez nich cel społeczny działają na rynku w niekorzystnych warunkach konkurencji.

27 W związku z tym art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24 realizuje cel polityki społecznej w zakresie zatrudnienia. Tymczasem w obecnym stanie prawa Unii państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy określaniu środków mogących służyć realizacji określonego celu w dziedzinie polityki społecznej i zatrudnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 19 września 2018 r., Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 W konsekwencji analiza celu realizowanego przez art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24 pozwala potwierdzić wykładnię wynikającą z brzmienia tego przepisu w ten sposób, że mając na uwadze ów zakres uznania państwa członkowskie dysponują pewną swobodą przy wdrażaniu tego przepisu. Wynika z tego, że art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24 nie zawiera przesłanek wyliczonych w sposób wyczerpujący, lecz pozostawia państwom członkowskim możliwość przyjęcia dodatkowych przesłanek, które muszą spełniać podmioty, o których mowa w tym przepisie, aby mogły one uczestniczyć w procedurach udzielania zamówień publicznych zastrzeżonych na podstawie tego przepisu, o ile te dodatkowe przesłanki przyczyniają się do realizacji zamierzonych w nim celów polityki społecznej i zatrudnienia.

29 Wykładnię tę potwierdza, w trzeciej kolejności, geneza art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24. Artykuł 19 ust. 1 dyrektywy 2004/18, który miał zastosowanie do zamówień zastrzeżonych do czasu uchylenia tej dyrektywy przez dyrektywę 2014/24, ustanawiał bowiem bardziej rygorystyczne wymogi w odniesieniu do udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych, które mogły być zastrzeżone przez państwa członkowskie zarówno w odniesieniu do podmiotów upoważnionych do uczestnictwa w tych procedurach, ograniczonych do zakładów pracy chronionej, jak i w odniesieniu do osób zatrudnionych przez te podmioty, które powinny być w większości osobami niepełnosprawnymi niemogącymi wykonywać działalności zawodowej w zwykłych warunkach ze względu na charakter lub wagę ich niepełnosprawności.

30 Tymczasem należy zauważyć, że ani z dyrektywy 2014/24, ani z jej genezy nie wynika, by prawodawca Unii, dokonując rozszerzenia podmiotowego zakresu stosowania procedur udzielania zamówień publicznych zastrzeżonych przez art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24, miał na celu doprowadzenie do tego, by wykonawcy, o których mowa w tym przepisie, zatrudniający mniejszy odsetek osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych, wyparli wykonawców spełniających bardziej rygorystyczne wymogi art. 19 ust. 1 dyrektywy 2004/18. Taki rezultat byłby zresztą sprzeczny z celem realizowanym przez art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24, który, jak wynika z pkt 26 niniejszego wyroku, polega na integracji w społeczeństwie osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych poprzez zatrudnienie i pracę.

31 Jednakże, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 51 opinii, to właśnie miałoby miejsce, gdyby państwa członkowskie były zobowiązane do zaakceptowania udziału wszystkich wykonawców spełniających przesłanki określone w owym art. 20 ust. 1 w procedurach udzielania zastrzeżonych zamówień publicznych. Istniałoby bowiem ryzyko, że w takiej sytuacji wykonawcy spełniający surowsze wymogi, które zostały ustanowione w art. 19 ust. 1 dyrektywy 2004/18, zostaliby zmuszeni do zwolnienia niektórych pracowników niepełnosprawnych lub defaworyzowanych spośród najmniej produktywnych, aby być w stanie uczestniczyć w tych procedurach udzielania zamówień publicznych na warunkach równej konkurencji z wykonawcami, w których tylko 30% personelu składa się z pracowników niepełnosprawnych lub defaworyzowanych.

32 W konsekwencji art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że wymienione w nim przesłanki nie są wyczerpujące i że państwa członkowskie mogą w danym przypadku ustanowić dodatkowe przesłanki, które podmioty wskazane w tym

przepisie powinny spełnić, aby móc uczestniczyć w procedurach udzielania zastrzeżonych zamówień publicznych.

33 Należy jednak zauważyć, że korzystając z tej możliwości, państwa członkowskie powinny przestrzegać podstawowych zasad traktatu FUE, w szczególności tych dotyczących swobodnego przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, a także zasad, które z nich wynikają, takich jak zasada równego traktowania i zasada proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2019 r., Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo), które znajdują ponadto odzwierciedlenie w art. 18 dyrektywy 2014/24.

34 Sąd odsyłający będzie musiał zatem zbadać zgodność z tymi zasadami przepisów krajowych będących przedmiotem postępowania głównego, zgodnie z którymi w ramach procedur udzielania zastrzeżonych zamówień publicznych, o których mowa w art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24, specjalne ośrodki zatrudnienia powinny, po pierwsze, otrzymać bezpośrednio lub pośrednio wsparcie i udział, w zakresie przekraczającym 50%, podmiotów o celu niezarobkowym, a po drugie, reinwestować w całości swoje zyski w swoim zakładzie lub w innym ośrodku o tym samym charakterze.

35 W celu dostarczenia sądowi odsyłającemu informacji niezbędnych do przeprowadzenia takiego badania należy wskazać, co następuje:

36 Po pierwsze, należy przypomnieć, że zasada równego traktowania jako ogólna zasada prawa Unii wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in., C-336/19, EU:C:2020:1031, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W szczególności w dziedzinie prawa Unii z zakresu zamówień publicznych zasada równego traktowania, która stanowi podstawę przepisów Unii dotyczących procedur udzielania zamówień publicznych, oznacza w szczególności, że oferenci powinni być traktowani jednakowo w chwili przygotowywania przez nich ofert i ma na celu wspieranie rozwoju zdrowej i skutecznej konkurencji między przedsiębiorstwami uczestniczącymi w przetargu publicznym (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., Telecom Italia, C-697/17, EU:C:2019:599, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 W związku z tym, w niniejszym przypadku sąd odsyłający powinien w szczególności ustalić, czy specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy społecznej znajdują się w takiej samej sytuacji jak specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy gospodarczej w odniesieniu do celu realizowanego przez art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24.

39 Aby to ustalić, sąd ten powinien uwzględnić w szczególności, po pierwsze, fakt, że z przepisów krajowych wynika, iż specjalny ośrodek zatrudnienia, niezależnie od tego, czy chodzi o inicjatywę społeczną, czy gospodarczą, ma na celu zagwarantowanie pracy zarobkowej osobom niepełnosprawnym i jest uważany za środek umożliwiający włączenie największej liczby tych osób do systemu zwykłego zatrudnienia, a po drugie, że specjalny ośrodek zatrudnienia włącza do swojego personelu co najmniej 70% osób niepełnosprawnych.

40 Wynika z tego, że z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy gospodarczej, podobnie jak specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy społecznej, znajdują się w sytuacji, w której nie byłyby one w stanie

uczestniczyć w procedurach udzielania zamówień publicznych w normalnych warunkach konkurencji.

41 Jednakże sąd ten powinien również sprawdzić, czy – jak wskazał zasadniczo rząd hiszpański w swoich uwagach na piśmie – specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy społecznej, ze względu na właściwe im cechy, są w stanie skuteczniej realizować cel polegający na integracji społecznej, zamierzony w art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24, co może obiektywnie uzasadniać odmienne traktowanie w stosunku do specjalnych ośrodków z inicjatywy gospodarczej. W tym względzie rząd ten wyjaśnia, że specjalne ośrodki zatrudnienia z inicjatywy społecznej maksymalizują wartość społeczną, a nie ekonomiczną, zważywszy, po pierwsze, że nie mają one celu zarobkowego i ponownie inwestują wszystkie swoje zyski dla celów społecznych, po drugie, że charakteryzują się one przyjęciem zasad demokratycznych i partycypacji w zarządzaniu nimi oraz, po trzecie, że doprowadzają one do tego, że ich działalność ma większe skutki społeczne, poprzez zapewnienie zatrudnienia lepszej jakości i lepszych możliwości integracji i reintegracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych.

42 W drugiej kolejności z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zgodnie z zasadą proporcjonalności, która stanowi ogólną zasadę prawa Unii, przepisy ustanawiane przez państwa członkowskie lub instytucje zamawiające w ramach wdrażania przepisów dyrektywy 2014/24, takich jak przepisy zmierzające do przyjęcia warunków stosowania art. 20 ust. 1 tej dyrektywy, nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w tej dyrektywie (zob., podobnie, wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 W tym względzie należy zauważyć, że zarówno przesłanka dotycząca wsparcia i udziału, bezpośrednio lub pośrednio, w zakresie przekraczającym 50%, podmiotów o celu niezarobkowym, jak i przesłanka dotycząca obowiązku reinwestowania wszystkich zysków w specjalnych ośrodkach zatrudnienia z inicjatywy społecznej, przytoczone w pkt 34 niniejszego wyroku, wydają się odpowiednie do zagwarantowania, że głównym celem takich specjalnych ośrodków zatrudnienia jest integracja osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych, jak tego wymaga art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24.

44 Co się tyczy kwestii, czy wymogi te nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy zarówno okoliczność, że podmiot o celu zarobkowym uczestniczy w przeważającej części, w sposób bezpośredni lub pośredni, w specjalnym ośrodku zatrudnienia z inicjatywy społecznej, jak i okoliczność, że reinwestowana jest jedynie część zysków w tych ośrodkach, są w stanie zapewnić, że centra te będą mogły osiągnąć wspomniany cel w sposób równie skuteczny, jak w przypadku zastosowania przesłanek wymienionych w poprzednim punkcie.

45 W trzeciej kolejności należy dodać, podobnie jak rząd hiszpański i Komisja Europejska, że z analizy przepisów hiszpańskich przedstawionych przez ten rząd w odpowiedzi na pytania zadane przez Trybunał na piśmie nie wydaje się wynikać, by wykonawcy utworzeni zgodnie z prawem innych państw członkowskich byli wyłączeni z prawa uczestnictwa w procedurach udzielania zastrzeżonych zamówień publicznych, przewidzianego w tych hiszpańskich przepisach, o ile wykonawcy ci spełniają przesłanki wyraźnie przewidziane w tych przepisach dla specjalnych ośrodków zatrudnienia z inicjatywy społecznej. Niemniej to do sądu odsyłającego należy dokonanie niezbędnych ustaleń w tej kwestii.

46 W świetle powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie ustanawiało przesłanki dodatkowe w stosunku do przesłanek określonych w tym przepisie, wyłączając tym samym z procedur udzielania zastrzeżonych zamówień publicznych niektórych wykonawców spełniających przesłanki przewidziane w tym przepisie, pod warunkiem poszanowania przez to państwo członkowskie zasad równego traktowania i proporcjonalności.

W przedmiocie kosztów

47 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 20 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie ustanawiało przesłanki dodatkowe w stosunku do przesłanek określonych w tym przepisie, wyłączając tym samym z procedur udzielania zastrzeżonych zamówień publicznych niektórych wykonawców spełniających przesłanki przewidziane w tym przepisie, pod warunkiem poszanowania przez to państwo członkowskie zasad równego traktowania i proporcjonalności.

Podpisy

---

* Język postępowania: hiszpański.