

PRAWO

Blisko – nie znaczy w granicach administracyjnych

Wyznaczenie jako jednego z kryteriów zamówienia publicznego **lokalizacji szpitala w określonej gminie** jest niezgodne z unijnymi przepisami. Tak uznał TSUE

Elżbieta Dominik
dgp@infor.pl

Wyklucza to bowiem te placówki, do których dotarcie może być równie łatwe, jedynie z tego powodu, że leżą poza daną gminą. Sprawa, która trafiła do Trybunału Sprawiedliwości UE, dotyczyła zamówień na świadczenie usług w kraju Basków (Hiszpania). Świadczenie publicznych usług opieki zdrowotnej odbywa się tam na podstawie podziału terytorialnego na okręgi zdrowotne. Pacjentów publicznej służby zdrowia leczy szpital publiczny położony w danym regionie.

W celu odciążenia publicznych placówek administracja współpracuje z prywatnymi. Udzielają one świadczeń na podstawie zamówień publicznych na usługi z zakresu opieki zdrowotnej. Zabiegi chirurgiczne i inne planowe są realizowane w tych placówkach przez lekarzy publicznej służby zdrowia.

Sporne miejsce

W związku z zapotrzebowaniem na świadczenie dodatkowych usług dyrektor departamentu ds. zdrowia okręgu Vizcaya w grudniu 2010 r. zatwierdził specyfikację przetargu nieograniczonego dotyczącego zabiegów z zakresu drobnej chirurgii ogólnej, przewodu pokarmowego, ginekologicznej, urologicznej, traumatologicznej i ortopedycznej dla pacjentów przypisanych do szpitala publicznego w Basurto (gmina Bilbao), oraz zabiegów chirurgii okulistycznej w Galdakao (gmina Galdakao).

W zamówieniu znalazł się zapis dotyczący lokalizacji

placówki. Miała to być gmina Bilbao z uwagi na konieczność świadczenia takich usług w rozsądnej odległości od miejsca zamieszkania pacjentów i ich bliskich, na dostępność transportu publicznego i czas dojazdu, a także na konieczność zminimalizowania przejazdów pracowników szpitali.

Tymczasem Grupo Hospitalario Quirón, właściciel prywatnego szpitala w pobliskiej gminie Erandio, złożył skargi na ww. postępowania. Sąd Administracyjny w Bilbao zwrócił uwagę, że szpital Grupo Hospitalario Quirón spełnia wszystkie wymogi z wyjątkiem lokalizacji – znajduje się nie w gminie Bilbao, lecz Erandio. Gminy Bilbao i Erandio tworzą wraz z innymi gminami tzw. wielkie Bilbao. Zdaniem sądu warunek lokalizacji stanowił ograniczenie konkurencji. Jak zauważył sąd, z gminy Bilbao do szpitala Grupo Hospitalario Quirón jest łatwy dojazd transportem publicznym.

Sąd pyta

Sąd w Bilbao zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, czy jest zgodne z prawem Unii, aby przy udzielaniu zamówień na zarządzanie publiczną usługą opieki zdrowotnej ustalić wymóg, by świadczenia zdrowotne były wykonywane wyłącznie w danej gminie, a gmina ta może nie być gminą zamieszkania pacjentów.

Trybunał dokonał interpretacji dyrektywy 2004/18/WE z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

Zwrócił uwagę, że oba przetargi stanowią zamówienia publiczne na usługi w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a i d dyrektywy 2004/18. Zaznaczył też, że przetargi te, dotyczące świadczeń opieki zdrowotnej, podlegają jedynie art. 23 i art. 35 ust. 4 dyrektywy. Zgodnie z tymi przepisami specyfikacje powinny umożliwiać oferentom równy dostęp. W tym przypadku dotyczą one konieczności zapewnienia wyboru bliskiej, dostępnej i wspomagającej prywatnej placówki szpitalnej w interesie pacjentów, ich bliskich oraz lekarzy, którzy muszą się udać do tej placówki, są zatem związane z charakterem usług. Zdaniem trybunału wymóg, że placówka musi się znajdować w danej gminie, która ma być miejscem wyłącznego udzielania świadczeń, stanowi terytorialne ograniczenie. Kryterium lokalizacji skutkuje automatycznym wykluczeniem oferentów, którzy nie mogą udzielać świadczeń w placówce położonej w danej gminie, niezależnie od tego, czy spełniają pozostałe wymogi.

Trybunał zwrócił uwagę, że część pacjentów, którzy mają korzystać ze świadczeń udzielanych w prywatnym szpitalu, mieszka poza gminą. Wymóg lokalizacji nie gwarantuje zatem wszystkim oferentom równego i niedyskryminacyjnego dostępu do przetargów. Jest zatem niezgodny z art. 23 ust. 2 dyrektywy 2004/18. ©

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE

z 22 października 2015 r. w sprawie C 552/13; Grupo Hospitalario Quirón SA przeciwko Departamentowi Ochrony Zdrowia rządu kraju Basków

OPINIA EKSPERTA



DR WŁODZIMIERZ
DZIERŻANOWSKI

Grupa Doradcza Sienna

Podanie przez zamawiającego w specyfikacji miejsca, regionu, gminy na prowadzenie działalności to kryteria dyskryminacyjne, bo one w sposób oczywisty promują prowadzących działalność w pewnym kraju, miejscu, regionie. To zakłóca konkurencję transgraniczną, a trybunał głównie na to patrzy. Ale zakłóca też konkurencję wewnątrzkrajową, bo łatwiej jest – zakładając na realia polskie – wygrać w Kielcach, będąc firmą z Kielc. Trybunał dopuszcza kryteria odległości. Ale należy je traktować tak, by wysoka



WOJCIECH HARTUNG

Praktyka Infrastruktury
i Energetyki, kancelaria DZP

Trybunał stwierdził, że niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych jest wymaganie, aby świadczenia opieki zdrowotnej będące przedmiotem przetargów były wykonywane wyłącznie przez placówki medyczne położone w określonej gminie. Przypomnijmy, że w rozpatrywanej sprawie określone świadczenia medyczne miały dotyczyć mieszkańców dwóch gmin, a organizator przetargu wymagał, aby miejsce świadczenia znajdowało się na terenie tej konkretnie wskazanej w dokumentacji postępowania. Nie wydaje mi się zasadne automatycznie rozciąganie konkluzji wyroku na sytuacje, w których mamy do czynienia z zapewnieniem świadczeń medycznych mieszkańcom jednej gminy. Poza tym trybunał wyraźnie podkreśla, że dla tak wrażliwych usług jak świadczenia zdrowotne kluczowe jest zapewnienie bliskości i dostępności placówki medycznej

ocenę powiązać z zadeklarowaniem jak najbliższej odległości placówki. I to orzeczenie trybunału uważam za orzeczenie trafne. Tak należy postępować. Jeżeli oferent proponował inną lokalizację w bliskiej odległości, to obowiązkiem zamawiającego było wskazanie, że istnieje przeszkoda nie do przewyciężenia, która sprawia, iż świadczenie w trochę większej odległości nie wypełni celów, które stawia zamawiający. Byłoby to zasadne np. w przypadku opieki nad osobami pod respiratorem, które nie mogą być przenoszone nawet na niewielką odległość. Jeżeli to były usługi pomocnicze – to były to usługi dla osób, które można przewozić. Polskie orzecznictwo ten pogląd, zbieżny z poglądem trybunału, uznaje od dłuższego czasu.

nej dla pacjentów. Nie zawsze musi to oznaczać umiejscowienie danej placówki w konkretnym położeniu geograficznym. W tym znaczeniu wyrok trybunału oznacza konieczność dokonania bardziej szczegółowej analizy dla wykazania bliskości i dostępności. Z pewnością nie wyklucza to jednoznacznie możliwości żądania umiejscowienia placówki w określonej gminie.

Z polskiej perspektywy warto przypomnieć, że do zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych. Nie znaczy to, że kontrakty takie nie są zamówieniami publicznymi, szczególnie w świetle prawa unijnego. Wyrok trybunału odnosi się do regulacji zawartych w dyrektywie 2004/18/WE, a ta została zastąpiona dyrektywą 2014/24/UE. To wokół tej ostatniej mamy wiele dyskusji w kontekście jej implementacji i ewentualnych zmian prawa zamówień publicznych. Stan dotychczasowych przygotowań jest – delikatnie rzecz nazywając – niezadowolający. Warto dodać, że stanowisko zawarte w wyroku trybunału znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do świadczeń medycznych.