



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

11. prosinca 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usluge zdravstvenog prijevoza – Nacionalno zakonodavstvo koje za djelatnosti zdravstvenog prijevoza za javne zdravstvene ustanove prednost daje volonterskim udrugama koje ispunjavaju zakonske uvjete te su registrirane – Spojivost s pravom Unije – Javna nabava – Članci 49. UFEU-a i 56. UFEU-a – Direktiva 2004/18/EZ – Mješovite usluge, navedene istodobno u Prilogu II. A i u Prilogu II. B Direktivi 2004/18 – Članak 1. stavak 2. točke (a) i (d) – Pojam ‚javna nabava usluga‘ – Naplatni karakter – Protuusluga koja se sastoji od naknade nastalih troškova“

U predmetu C-113/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Italija), odlukom od 25. siječnja 2013., koju je Sud zaprimio 8. ožujka 2013., u postupku

Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino”,

Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria,

Regione Liguria

protiv

San Lorenzo Soc. coop. sociale,

Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus,

uz sudjelovanje:

Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria i dr.,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász i D. Šváby (izvjestitelj), suci, nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. veljače 2014.,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, R. Damonte, *avvocato*,
- za Regione Liguria, B. Baroli, *avvocata*,
- za San Lorenzo Soc. coop. sociale i Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, S. Betti, *avvocato*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Colelli, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, L. Pignataro, kao i A. Tokár i A. Aresu, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. travnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. UFEU-a, 56. UFEU-a, 105. UFEU-a i 106. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora u žalbenom postupku između Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ (u daljnjem tekstu: ASL n. 5), mjesnog upravnog tijela zaduženog za upravljanje zdravstvenom službom, Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria (Nacionalna udruga za javnu pomoć – Regionalni odbor za Liguriju) i Regione Liguria à San Lorenzo Soc. coop. sociale i Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, zadruga aktivnih u sektoru zdravstvenog prijevoza, u raznim odlukama u vezi s organizacijom hitnog i iznimno hitnog zdravstvenog prijevoza na regionalnoj i mjesnoj razini.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, str. 114.; ispravak u SL L 351, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1177/2009 od 30. studenoga 2009. (SL L 314, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 283.), u članku 1. stavcima 2. i 5. sadrži sljedeće definicije:

„2.

- (a) [„Ugovori o javnoj nabavi“] su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja i čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga u smislu ove Direktive.

[...]

- (d) [„Ugovori o javnoj nabavi usluga“] su ugovori o javnoj nabavi koji nisu ugovori o javnim radovima ni ugovori o javnoj nabavi robe i čiji je predmet pružanje usluga navedenih u Prilogu II.

[...]

[...]

5. ‚Okvirni sporazum‘ je sporazum između jednog ili više javnih naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata, a čija je svrha utvrđivanje uvjeta pod kojima se sklapaju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, po potrebi, predviđenih količina.“

- 4 Primjenjivost Direktive 2004/18 na provedbu javne nabave usluga podliježe različitim uvjetima, osobito kad je riječ o vrijednosti te nabave i vrsti predmetnih usluga.
- 5 Tako se, s jedne strane, u skladu s člankom 7. točkom (b) prvom i trećom alinejom Direktive 2004/18, ona osobito primjenjuje na javnu nabavu usluga u vrijednosti (bez poreza na dodanu vrijednost) jednako ili višoj od 193 000,00 eura, a čiji su predmet, redom, usluge iz Priloga II. A toj direktivi i koje postupke provode javni naručitelji različiti od tijela središnje državne uprave iz njezinog Priloga IV., ili za predmet imaju usluge iz Priloga II. B navedenoj direktivi. U skladu s člankom 9. stavkom 9. te direktive, vrijednost koja se uzima u obzir kad je riječ o okvirnim sporazumima jest maksimalna procijenjena vrijednost čitave nabave čiji je postupak provedbe predviđen tijekom ukupnog trajanja predmetnog okvirnog sporazuma. Članak 9. stavak 8. točka (b) podtočka ii. iste direktive određuje, međutim, da je za nabavu usluga čije je trajanje neodređeno vrijednost koja se uzima u obzir ograničena na mjesečnu vrijednost takve nabave pomnoženu s 48.
- 6 S druge strane, na temelju članaka 20. i 21. Direktive 2004/18, na provedbu postupka nabave koja za predmet ima usluge iz Priloga II. A toj direktivi primjenjuju se svi njezini članci od 23. do 55., a na provedbu postupka nabave koja za predmet ima usluge iz Priloga II. B navedenoj direktivi primjenjuju se samo njezini članci 23. i 35. stavak 4. U skladu s člankom 22. Direktive 2004/18, postupak nabave koja se istodobno odnosi na usluge iz tih dvaju priloga mora se provesti u skladu s člancima 23. do 55. te direktive kada je vrijednost usluga iz navedenog Priloga II. A veća od vrijednosti usluga iz navedenog Priloga II. B, u protivnom samo u skladu s člancima 23. i 35. stavkom 4. navedene direktive.
- 7 Kategorija 2. iz Priloga II. A Direktivi 2004/18 odnosi se na usluge cestovnog prijevoza, uključujući usluge oklopnih vozila i kurirske usluge, osim prijevoza pošte. Kategorija 25. iz Priloga II. B toj direktivi odnosi se na zdravstvene i socijalne usluge.
- 8 U skladu s člankom 10. točkom (h) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18 (SL L 94, str. 65.), Direktiva 2014/24 ne primjenjuje se, osobito, na ugovore o javnoj nabavi usluga za uslugu hitnog zdravstvenog prijevoza. Iz uvodne izjave 28. te direktive proizlazi da je propisivanjem te iznimke zakonodavac Europske unije imao u vidu uzimanje u obzir posebne vrste neprofitnih organizacija ili udruga. Direktiva 2014/24 ne primjenjuje se, međutim, na predmet u glavnom postupku, s obzirom na to da iz njezina članka 91. proizlazi da Direktiva 2004/18 ostaje na snazi do 18. travnja 2016., datuma kada njezino stavljanje izvan snage proizvodi učinke.

Talijansko pravo

- 9 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je Talijanska Republika u svoj ustav ugradila načelo volonterskog djelovanja građana. Tako njegov članak 118. posljednji stavak predviđa da potonji, djelujući pojedinačno ili zajednički, sudjeluju u djelatnostima od općeg interesa uz potporu javnih tijela, na osnovi načela supsidijarnosti.

- 10 To se sudjelovanje u području zdravstva provodi Zakonom br. 833 o uspostavi nacionalne zdravstvene službe (legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale) od 23. prosinca 1978. (redovni dodatak GURI-ju br. 360 od 28. prosinca 1978.). Članak 45. tog zakona priznaje djelovanje volonterskih udruga i volonterskih institucija čiji je cilj doprinos ostvarivanju institucionalnih ciljeva nacionalne zdravstvene službe. Predviđeno je da se taj doprinos uredi sporazumom sklopljenim u skladu s programom i propisima donesenima na regionalnoj razini.
- 11 Dragovoljnost takvog sudjelovanja na nacionalnoj razini uređena je Zakonom br. 266 o okvirnom zakonu o volonterstvu (legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato) od 11. kolovoza 1991. (GURI br. 196 od 22. kolovoza 1991., u daljnjem tekstu: Zakon br. 266/1991). Njegov članak 1. propisuje načelo volonterske djelatnosti na sljedeći način:
- „Talijanska Republika priznaje društvenu vrijednosti i ulogu volonterske djelatnosti kao izraz oblika solidarnosti i pluralizma, promiče njezin razvoj, zadržavajući istodobno samostalnost, i potiče njezin izvorni doprinos u postizanju društvenih, građanskih i kulturnih ciljeva koje su odredili država, regije, autonomne pokrajine Trento i Bolzano i mjesna tijela.“
- 12 Članak 2. tog zakona kao volontersku djelatnost definira svaku djelatnost „koja se obavlja osobno, spontano i besplatno, preko organizacije čiji je volonter dio, ne radi stjecanja dobiti, čak i neizravno, i isključivo radi solidarnosti“. Nepostojanje cilja stjecanja dobiti konkretizirano je zabranom da se volontera na bilo kakav način plaća, samo mu organizacija koje je dio, u granicama što ih je ona odredila, može naknaditi troškove koje je stvarno imao zbog obavljanja djelatnosti. Isti članak propisuje nespojivost između svojstva volontera i bilo kakvog radnog odnosa, podređenog ili samostalnog, i svakog imovinskog odnosa između volontera i organizacije koje je dio.
- 13 U skladu s člankom 3. navedenog zakona, volonterskom organizacijom smatra se svaka organizacija osnovana s ciljem obavljanja volonterske djelatnosti koristeći se redovno i pretežno osobnim, dragovoljnim i besplatnim uslugama svojih članova jer isti članak takvoj organizaciji dopušta korištenje zaposlenih ili samozaposlenih osoba samo u granicama potrebnima za njezin redovan rad ili za potrebe osposobljavanja ili specijalizacije osoblja za djelatnosti koje ona obavlja.
- 14 Članak 5. Zakona br. 266/1991 predviđa da volonterske organizacije sredstva mogu primati samo iz članarina članova, priloga privatnih osoba ili institucija, darova i ostavina, naknada isplaćenih na osnovi ugovora i sporednih prihoda od komercijalne ili proizvodne djelatnosti. Na potonje se odnosi odluka ministarstva financija i ministarstva za obitelj i društvenu solidarnost o kriterijima za utvrđivanje sporednih komercijalnih i proizvodnih djelatnosti koje obavljaju volonterske organizacije (Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato) od 25. svibnja 1995. (GURI br. 134 od 10. lipnja 1995., str. 28.). U toj se odluci navode te djelatnosti i, s jedne strane, određuje da one ne mogu dovesti do korištenja profesionalnim sredstvima radi osiguranja njihove konkurentnosti na tržištu (kao što su oglašavanje, svjetlosni znakovi, prostorije opremljene po uzoru na prostorije komercijalnih subjekata, žigovi) i, s druge strane, da primici iz ugovora sklopljenih s javnim subjektima ne predstavljaju takve prihode.
- 15 Naposljetku, članak 7. Zakona br. 266/1991 uređuje sklapanje takvih ugovora, koji se mogu sklapati samo s udrugama upisanima u upisnik volonterskih organizacija. Ti ugovori moraju odrediti djelatnosti udruga u području usluga, kontinuitet djelatnosti i poštovanje prava te također predvidjeti načine naknade troškova kao i pokriće policom osiguranja, za što je odgovoran javni subjekt.
- 16 Taj je okvir utvrđen i proveden na razini regije Ligurije Regionalnim zakonom br. 15 o sustavu volonterstva (legge regionale n. 15 – Disciplina del volontariato) od 28. svibnja 1992. kao i Regionalnim zakonom br. 41 o reorganizaciji regionalne zdravstvene službe (legge n. 41 - Riordino del Servizio Sanitario Regionale) od 7. prosinca 2006., kako je izmijenjen Regionalnim zakonom br. 57 od 25. studenoga 2009. (u daljnjem tekstu: RZ br. 41/2006). Taj zakon uređuje sudjelovanje volonterskih udruga u ostvarivanju ciljeva regionalne zdravstvene službe.

17 U skladu s člankom 75. stavkom 1. RZ-a br. 41/2006, regija Ligurija „prepoznaje vrijednost i ulogu volonterskih djelatnosti i potiče njihov doprinos postizanju ciljeva zdravstvene službe koji su definirani u okviru regionalnog programa“. Stavci 2. i 3. tog članka detaljnije određuju da je taj doprinos uređen ugovorima sklopljenima sa zdravstvenim ustanovama u skladu s odredbama koje je donijelo regionalno izvršno tijelo s obzirom na uvjete homogenosti i ujednačenosti, osobito u vezi sa sklapanjem okvirnih sporazuma. U skladu s člankom 75. bis navedenog regionalnog zakona, volonterske udruge koje doprinose ostvarivanju ciljeva regionalne zdravstvene službe moraju biti upisane u upisnik volontera predviđen Regionalnim zakonom br. 15 od 28. svibnja 1992.

18 Članak 75. ter RZ-a br. 41/2006, koji se odnosi na zdravstveni prijevoz, određuje:

„1. Zdravstveni prijevoz djelatnost je od općeg interesa koja se temelji na poštovanju načela univerzalnosti, solidarnosti, ekonomske učinkovitosti i primjerenosti.

2. Zdravstveni prijevoz iz stavka 1. osiguravaju različite zdravstvene ustanove i ostali javni ili s njima izjednačeni pružatelji usluga koristeći se vlastitim sredstvima i osobljem. Kada to nije moguće, zdravstveni prijevoz povjerava se subjektima koji ispunjavaju uvjete [utvrđene različitim zakonima, nacionalnim ili regionalnim, koji uređuju volonterstvo, sustav hitne zdravstvene pomoći i zdravstveni prijevoz] i [koji raspolažu] vlastitom opremom i osobljem za osiguravanje potrebne usluge, na osnovi sljedećih načela:

(a) prioritetno, usluge zdravstvenog prijevoza za koje je odgovorna regionalna zdravstvena služba povjeravaju se volonterskim udrugama, Croce Rossa Italiana i drugim institucijama ili ovlaštenim javnim subjektima, kako bi se zajamčilo obavljanje usluge od općeg interesa u uvjetima ekonomske ravnoteže na proračunskom planu. Odnosi s Croce Rossa Italiana i udrugama uređeni su ugovorima u skladu s odredbama članka 45. Zakona br. 833 od 23. prosinca 1978. (o uspostavi nacionalne zdravstvene službe); [...]

(b) zdravstveni prijevoz može se povjeriti subjektima različitim od onih navedenih u točki (a) u skladu s propisima u području javne nabave usluga i robe.

3. Ugovori i protokoli iz stavka 2. točke (a) za volonterske udruge, Croce Rossa Italiana i druge institucije ili ovlaštene javne subjekte predviđaju isključivo naknadu stvarno pretrpljenih troškova, u skladu s kriterijima koje je utvrdio regionalni odbor na osnovi načela ekonomske učinkovitosti, djelotvornosti i isključenja svakog preplaćivanja pretrpljenih troškova.

[...]“

Glavni postupak i prethodna pitanja

19 Odlukom br. 283 od 9. veljače 2010. regija Ligurija odobrila je regionalni okvirni sporazum sklopljen s ANPAS-om, Consorzio italiano pubbliche assistenze (CIPAS) i Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria, tijelima koja zastupaju volonterske udruge, o uređenju odnosa između zdravstvenih i bolničkih ustanova, s jedne strane, i volonterskih udruga kao i Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria, s druge strane (u daljnjem tekstu: regionalni okvirni sporazum), u skladu s člankom 75. ter stavkom 2. točkom (a) RZ-a br. 41/2006.

20 Odlukom br. 940 od 22. prosinca 2010. ASL n. 5 proveo je taj okvirni sporazum sklapajući ugovore o hitnom i iznimno hitnom zdravstvenom prijevozu s volonterskim udrugama članicama ANPAS-a i s Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria (u daljnjem tekstu: sporni ugovori).

21 San Lorenzo Soc. coop. sociale i Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus podnijeli su tužbu protiv, među ostalim, odluka navedenih u prethodnim dvjema točkama ove presude.

- 22 Ta se tužba prije svega temeljila na nespojivosti s pravom Unije, osobito sa slobodom poslovnog nastana i slobodnim pružanjem usluga kao i načelima jednakog postupanja i nediskriminacije, članka 75. ter stavka 2. točke (a) RZ-a br. 41/2006, u dijelu u kojem predviđa da se usluge zdravstvenog prijevoza ponajprije povjeravaju volonterskim udrugama i Croce Rossa Italiana kao i drugim ovlaštenim javnim institucijama ili subjektima, što predstavlja diskriminaciju tijela koja djeluju u tom sektoru, a ne obavljaju volonterske djelatnosti.
- 23 Podredno, ta su društva osporavala činjenicu da plaćanja koja su u tom pogledu uređena spornim ugovorima predstavljaju običnu naknadu troškova koji su nastali volonterskim udrugama u izvršavanju zdravstvenih prijevoza koje obavljaju.
- 24 U međuvremenu, Giunta regionale della Liguria (izvršno tijelo regije Ligurije) donijela je Odluku br. 861 od 15. srpnja 2011. o obrascu financijskih izvješća koje podnose volonterske udruge u izvršavanju regionalnog okvirnog sporazuma. Tom se odlukom naknada koja se isplaćuje volonterskim tijelima angažiranim za izvršavanje ugovora koji proizlaze iz regionalnog okvirnog sporazuma ograničava na izravne troškove pružanja usluga prijevoza koje je obavila udruga kao i na naknadu neizravnih i općih troškova u razmjeru s odnosom koji postoji između ukupnog iznosa navedenih izravnih troškova i ukupnog iznosa izravnih troškova u vezi sa svim djelatnostima te udruge.
- 25 Prvostupanjski sud prihvatio je spomenutu tužbu na osnovi podredne argumentacije koja joj je bila iznesena u potporu. Taj je sud presudio da regionalni okvirni sporazum predviđa više od obične naknade stvarno nastalih troškova u dijelu u kojem se njime uzimaju u obzir neizravni troškovi i troškovi upravljanja. Posljedično, potrebno je poštovati načela utvrđena UFEU-om.
- 26 Kao prvo, Consiglio di Stato (Državno vijeće), koji odlučuje o žalbi protiv prvostupanjske presude, pita se o mogućnosti da se javno tijelo koje odluči angažirati treće subjekte radi pružanja određenih usluga ponajprije obrati volonterskim tijelima, uz isključenje subjekata koji obavljaju djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti, s obzirom na članke 49. UFEU-a, 56. UFEU-a, 105. UFEU-a i 106. UFEU-a.
- 27 Taj sud ističe, pozivajući se na presude Komisija/Italija (C-119/06, EU:C:2007:729) i CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807), da, u skladu sa sudskom praksom Suda, pojam gospodarskog subjekta ne isključuje subjekte koji ne obavljaju djelatnosti s prvenstvenim ciljem stjecanja dobiti, čak ni subjekte koji uopće ne obavljaju djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti, koji se mogu natjecati s poduzetnicima radi dodjele ugovora o javnoj nabavi. To bi dovelo u pitanje mogućnost da javna tijela angažiraju volonterske udruge, uz isključenje poduzetnika koji obavljaju djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti za isporuke nekih usluga, što je u Italiji tradicija. Takvim bi se sustavom pogodovalo navedenim udrugama jer bi uživale dvostruku mogućnost isporuke usluga tim tijelima, u okviru svoje tradicionalne povlastice i, s druge strane, u okviru postupka javne nabave.
- 28 O tome bi se osobito radilo ako bi volonterske udruge usto mogle na temelju ugovora koji su za njih rezervirani primati financijska sredstva koja bi im omogućavala podnošenje povoljnih ponuda u okviru postupaka javne nabave, što bi bio slučaj ako bi one bile ovlaštene ubirati naknadu nekih neizravnih troškova u okviru usluga koje isporučuju izvan natjecanja s poduzetnicima koji obavljaju djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti. Takva bi naknada bila predstavljala državnu potporu.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev u tome vidi problematiku koju naziva „tržišno natjecanje među nehomogenim subjektima“, s kojom se Sud do današnjeg dana još nije u potpunosti susreo.

- 30 Kao drugo, u slučaju da takvo angažiranje volonterskih udruga od javnih tijela nije samo po sebi protivno Ugovoru, Consiglio di Stato pita se o nenaplatnoj naravi spornih ugovora, s obzirom na činjenicu da njihovo izvršavanje dovodi do naknade:
- neizravnih i općih troškova angažiranih volonterskih tijela povezanih s izvršavanjem predmetne djelatnosti (troškovi komunalnih usluga, pristojbe, zajednička pričuva, osiguranje, troškovi rada), koji se obračunavaju u razmjeru s odnosom koji postoji između ukupnog iznosa izravnih troškova te djelatnosti za takvo tijelo i ukupnog iznosa izravnih troškova u vezi sa svim djelatnostima tog tijela, i
 - izravnih troškova koji su trajni troškovi, kao što su plaće osoblja, koje angažirane volonterske udruge moraju u svakom slučaju snositi.
- 31 U tom je kontekstu Consiglio di Stato odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- 1) Protive li se članci 49. UFEU-a, 56. UFEU-a, 105. UFEU-a i 106. UFEU-a odredbi unutarnjeg prava koja predviđa dodjelu [od strane nadležnih javnih subjekata] obavljanja usluga zdravstvenog prijevoza ponajprije volonterskim udrugama, Croce Rossa Italiana i drugim ovlaštenim institucijama i javnim subjektima, iako je ta dodjela izvršena na temelju ugovora koji isključivo predviđaju naknadu stvarno nastalih troškova?
 - 2) Protivi li se pravo Unije u području javne nabave – u ovom slučaju izuzeta nabava [iz Direktive 2004/18] te opća načela slobodnog tržišnog natjecanja, nediskriminacije, transparentnosti i proporcionalnosti – nacionalnom propisu koji dopušta izravnu dodjelu [ugovora o javnoj nabavi u području] zdravstvenog prijevoza, kada treba kvalificirati kao naplatni okvirni sporazum kao što je [regionalni okvirni sporazum], koji također predviđa naknadu fiksnih i trajnih troškova?“

O prethodnim pitanjima

- 32 Svojim dvama pitanjima, koje treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravna pravila Unije u području javne nabave i pravila tržišnog natjecanja Ugovora tumačiti na način da se protive nacionalnom propisu koji, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, predviđa da mjesne vlasti pružanje usluga hitnog i iznimno hitnog zdravstvenog prijevoza moraju povjeriti ponajprije i izravnom dodjelom, bez ikakva oglašavanja, ugovorno angažiranim volonterskim tijelima koja za isporuku tih usluga primaju samo naknadu troškova stvarno nastalih u tu svrhu kao i jedan dio fiksnih i trajnih troškova.
- 33 Kad je riječ o tumačenju pravila prava Unije u području javne nabave, najprije treba podsjetiti da se Direktiva 2004/18 primjenjuje na javnu nabavu usluga koju članak 1. stavak 2. točka (d) te direktive definira kao javnu nabavu koja nije javna nabava radova ni javna nabava robe i čiji je predmet pružanje usluga iz Priloga II. navedenoj direktivi.
- 34 Taj je prilog podijeljen na dva dijela, A i B. Usluge hitnog ili iznimno hitnog zdravstvenog prijevoza istodobno ulaze u kategoriju 2. iz Priloga II. A Direktivi 2004/18, za prijevozne aspekte tih usluga, i kategoriju 25. iz Priloga II. B toj direktivi, za njihove zdravstvene aspekte (vidjeti, kad je riječ o odgovarajućim kategorijama priloga I. A i I. B Direktivi Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. o usklađivanju provedbe postupka javne nabave usluga [neslužbeni prijevod] (SL L 209, str. 1.), presudu Tögel, C-76/97, EU:C:1998:432, t. 39.).

- 35 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je relevantni nacionalni propis proveden, najprije, regionalnim okvirnim sporazumom sklopljenim s tijelima koja zastupaju volonterske udruge, kojim se utvrđuju odredbe posebnih ugovora koji se moraju sklopiti između područnih zdravstvenih tijela i tih udruga, i, nadalje, takvim posebnim ugovorima.
- 36 Takav okvirni sporazum predstavlja okvirni sporazum u smislu članka 1. stavka 5. Direktive 2004/18 i stoga općenito ulazi u pojam javne nabave (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Italija, EU:C:2007:729, t. 43. i 44.) i okolnost da je sklopljen za račun subjekata koji ne obavljaju djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti nije takva da bi ga isključila iz te kvalifikacije (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Italija, EU:C:2007:729, t. 41.).
- 37 Također treba istaknuti da činjenica da navedeni okvirni sporazum i posebni ugovori koji iz njega proizlaze ne predviđaju druge financijske transakcije u prilog volonterskih udruga osim naknade troškova nije odlučujući čimbenik. Ugovor ne može biti izvan pojma javne nabave samo zbog činjenice da je predviđena naknada ograničena na naknadu troškova nastalih zbog pružanja ugovorene usluge (presuda Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i dr., C-159/11, EU:C:2012:817, t. 29.). Posljedično, kako je to istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 27. svojeg mišljenja, nebitno je obuhvaćaju li troškovi koje tim udrugama moraju naknaditi javna tijela isključivo troškove izravno povezane s obavljanjem predmetnih usluga ili i dio općih troškova.
- 38 Stoga treba smatrati da okvirni sporazum kao što je regionalni okvirni sporazum i ugovori kao što su oni koji iz njega proizlaze u načelu ulaze u područje primjene Direktive 2004/18.
- 39 U tom pogledu, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i osobito drugog prethodnog pitanja proizlazi da sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da se Direktiva 2004/18 ne primjenjuje na regionalni okvirni sporazum ni na ugovore koji iz njega proizlaze, tako da bi se primjenjivala samo načela Ugovora kao i obveza transparentnosti koju ona podrazumijevaju.
- 40 Ipak treba podsjetiti da mješovita narav usluga koje, kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku, istodobno ulaze u Prilog II. A i II. B Direktivi 2004/18 za posljedicu ima to da se primjenjuje članak 22. te direktive. Međutim, u skladu s tim člankom, postupci javne nabave moraju biti provedeni ili, ovisno o slučaju, okvirni ugovori čija vrijednost prelazi prag utvrđen u članku 7. navedene direktive i koji se odnose na takve usluge moraju biti sklopljeni u skladu sa svim postupovnim pravilima navedenima u člancima 23. do 55. iste direktive ako vrijednost usluga prijevoza iz Priloga II. A prelazi vrijednost zdravstvenih usluga iz Priloga II. B.
- 41 Kada vrijednost usluga iz Priloga II. B prelazi vrijednost usluga iz Priloga II. A, postupak nabave treba provesti samo u skladu s člancima 23. i 35. stavkom 4. Direktive 2004/18. S druge strane, ostala pravila u vezi s usklađivanjem postupaka predviđena Direktivom 2004/18, osobito ona primjenjiva na obveze objave poziva na nadmetanje prethodnom obavijesti i ona koja se odnose na kriterije dodjele ugovora, nisu primjenjiva na navedenu nabavu (presude Komisija/Irska, C-507/03, EU:C:2007:676, t. 24., i Komisija/Irska, C-226/09, EU:C:2010:697, t. 27.).
- 42 Zakonodavac Unije pošao je od pretpostavke da nabava koja se odnosi samo na usluge iz Priloga II. B Direktivi 2004/18 nije *a priori*, s obzirom na svoju posebnu narav, od dovoljnog prekograničnog interesa koji bi mogao opravdati obavljanje njezine dodjele nakon postupka javne nabave koji za svrhu ima omogućiti poduzetnicima iz drugih država članica da saznaju za poziv na nadmetanje i da dostave ponudu (vidjeti presude Komisija/Irska, EU:C:2010:697, t. 25. kao i Strong Segurança, C-95/10, EU:C:2011:161, t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Stoga iz točaka 40. i 41. ove presude proizlazi da su, pod uvjetom da vrijednost regionalnog okvirnog sporazuma prelazi relevantni prag utvrđen u članku 7. Direktive 2004/18, sva postupovna pravila te direktive ili samo ona iz njezinih članaka 23. i 35. stavka 4. primjenjiva ovisno o tome prelazi li

vrijednost usluga prijevoza vrijednost zdravstvenih usluga. Sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti prelazi li taj sporazum prag primjene i utvrditi vrijednost usluga prijevoza i zdravstvenih usluga.

- 44 U slučaju da vrijednost regionalnog okvirnog sporazuma prelazi relevantni prag utvrđen u navedenom članku 7. i da vrijednost usluga prijevoza prelazi vrijednost zdravstvenih usluga, treba smatrati da se Direktiva 2004/18 protivi propisu kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji predviđa da mjesne vlasti povjeravaju pružanje usluga hitnog i iznimno hitnog zdravstvenog prijevoza ponajprije i izravnom dodjelom, bez ikakva oglašavanja, ugovorno angažiranim volonterskim tijelima.
- 45 S druge strane, u slučaju da sud koji je uputio zahtjev utvrdi da navedeni prag nije dosegnut ili vrijednost zdravstvenih usluga prelazi vrijednost usluga prijevoza, samo bi se mogla primijeniti, uz, u tom posljednjem slučaju, članke 23. i 35. stavak 4. Direktive 2004/18, i opća načela transparentnosti i jednakog postupanja koja proizlaze iz članaka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude Komisija/Irska, EU:C:2007:676, t. 26. i navedenu sudsku praksu kao i Strong Segurança, EU:C:2011:161, t. 35.).
- 46 Međutim, da bi se ta načela mogla primijeniti u području javne nabave na djelatnosti čiji se svi relevantni elementi odvijaju unutar jedne države članice, potrebno je da nabava o kojoj je riječ u glavnom postupku bude od određenog prekograničnog interesa (vidjeti u tom smislu presude Komisija/Irska, EU:C:2007:676, t. 29.; Komisija/Italija, C-412/04, EU:C:2008:102, t. 66. i 81.; SECAP i Santorso, C-147/06 i C-148/06, EU:C:2008:277, t. 21.; Serrantoni i Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, t. 24. kao i Komisija/Irska, EU:C:2010:697, t. 31.).
- 47 Međutim, sud koji je uputio zahtjev nije utvrdio potrebne elemente koji Sudu omogućuju provjeru postoji li u predmetu u glavnom postupku određeni prekogranični interes. Kao što proizlazi i iz članka 94. Poslovnika Suda, u njegovoj verziji koja je stupila na snagu 1. studenoga 2012., Sud u zahtjevu za prethodnu odluku mora biti u mogućnosti pronaći prikaz činjenica na kojima se temelje pitanja kao i vezu koja postoji osobito između tih činjenica i tih pitanja. Stoga se utvrđenje potrebnih elemenata koji omogućuju provjeru postojanja određenog prekograničnog interesa kao i, općenito govoreći, sva utvrđenja koja nacionalni sudovi moraju izvršiti i o kojima ovisi primjenjivost akta sekundarnog prava ili akta primarnog prava Unije moraju provesti prije pokretanja postupka pred Sudom.
- 48 Zbog duha suradnje koji prevladava u odnosima između nacionalnih sudova i Suda u okviru prethodnog postupka, izostanak takvih prethodnih utvrđenja suda koji je uputio zahtjev u vezi s postojanjem eventualnog određenog prekograničnog interesa ne dovodi do nedopuštenosti zahtjeva ako, unatoč tim nedostacima, Sud, s obzirom na podatke koji proizlaze iz spisa, smatra da može dati koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev. O tome je osobito riječ kada odluka o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku sadrži dovoljno relevantnih podataka za ocjenu eventualnog postojanja takvog interesa. Međutim, Sud daje odgovor samo pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev može u predmetu u glavnom postupku, na osnovi detaljne ocjene svih relevantnih činjenica u vezi s predmetom u glavnom postupku, utvrditi određeni prekogranični interes (vidjeti presude SECAP i Santorso, EU:C:2008:277, t. 34. kao i Serrantoni i Consorzio stabile edili, EU:C:2009:808, t. 25.).
- 49 Kad je riječ o objektivnim kriterijima koji mogu upućivati na postojanje prekograničnog interesa, Sud je već presudio oni mogu biti, osobito, vrijednost nabave o kojoj je riječ zajedno s mjestom obavljanja radova ili također tehničke značajke nabave (vidjeti presude SECAP i Santorso, EU:C:2008:277, t. 31. kao i Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, t. 29.). Sud koji je uputio zahtjev može prilikom cjelovite ocjene postojanja određenog prekograničnog interesa uzeti u obzir i postojanje prigovora koje su podnijeli subjekti iz drugih država članica, pod uvjetom da se provjeri da su potonji stvarni, a ne fiktivni. U vezi s, konkretnije, zdravstvenim prijevozom, Sud je utvrdio, u okviru tužbe zbog povrede obveze, da određeni prekogranični interes nije dokazan samo na osnovi činjenice da je više subjekata

iz drugih država članica podnijelo prigovor Europskoj komisiji i da je nabava o kojoj je riječ imala veliku ekonomsku vrijednost (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Njemačka, C-160/08, EU:C:2010:230, t. 18., 27. i prateće, 54. i 123.).

- 50 Pod tim uvjetom, treba, dakle, smatrati da se opća načela transparentnosti i jednakog postupanja koja proizlaze iz članaka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a u načelu mogu primjenjivati na okvirni sporazum kao što je regionalni okvirni sporazum i na ugovore kao što su oni koji proizlaze iz tog okvirnog sporazuma.
- 51 Međutim, pravo Unije u području javne nabave, u dijelu u kojem se odnosi na, posebno, javnu nabavu usluga, ima za cilj osigurati slobodno kretanje usluga i otvaranje što širem i nenarušenom tržišnom natjecanju u državama članicama (vidjeti presudu Bayerischer Rundfunk i dr., C-337/06, EU:C:2007:786, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Stoga se mora utvrditi da sustav ugovaranja kao što je onaj uspostavljen člankom 75. ter RZ-a br. 41/2006 dovodi do rezultata koji je suprotan tim ciljevima. Propis koji određuje da nadležna javna tijela, radi zadovoljavanja potreba u tom području, izravnom dodjelom ponajprije koriste ugovorom angažirane volonterske organizacije iz bitnog dijela predmetnog tržišta isključuje subjekte koji djelatnosti ne obavljaju volonterski. Međutim, u skladu sa sudskom praksom Suda, potpuno netransparentna dodjela ugovora poduzetniku iz države članice od javnog naručitelja tog ugovora predstavlja razliku u postupanju na štetu poduzetnika koji bi mogli biti zainteresirani za taj ugovor, a koji su iz druge države članice. Osim ako je opravdana objektivnim okolnostima, takva razlika u postupanju, koja, isključivanjem svih poduzetnika iz druge države članice, uglavnom djeluje na njihovu štetu, predstavlja neizravnu diskriminaciju na osnovi državljanstva, zabranjenu na temelju članaka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude Komisija/Irska, EU:C:2007:676, t. 30. i 31.; Komisija/Italija, EU:C:2007:729, t. 64. kao i Komisija/Italija, EU:C:2008:102, t. 66.).
- 53 Treba, međutim, utvrditi da je, u skladu s člankom 75. ter stavicima 1. i 2. točkom (a) RZ-a br. 41/2006, način na koji je uređena usluga zdravstvenog prijevoza o kojoj je riječ u glavnom postupku zasnovan na načelima univerzalnosti, solidarnosti, ekonomske učinkovitosti i primjerenosti te da se prvenstvenim korištenjem ugovorom angažiranih volonterskih organizacija posebno želi zajamčiti da je ta usluga od općeg interesa osigurana u okolnostima ekonomske ravnoteže na proračunskom planu. Time što predviđa sudjelovanje volonterskih organizacija u obavljanju usluge od općeg interesa i što se poziva na načelo solidarnosti, navedeni članak 75. ter sličan je ustavnim i zakonskim odredbama o volonterskom djelovanju građana spomenutima u točkama 9. do 11. ove presude.
- 54 Međutim, takvi su ciljevi uzeti u obzir u pravu Unije.
- 55 U tom pogledu, kao prvo, treba podsjetiti da pravo Unije ne zadire u ovlast kojom raspoložu države članice da urede svoje sustave javnog zdravstva i socijalne sigurnosti (vidjeti u tom smislu osobito presude Sodemare i dr., C-70/95, EU:C:1997:301, t. 27. i navedenu sudsku praksu kao i Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 56 U izvršavanju te nadležnosti države članice ne mogu uvesti ili zadržati neopravdana ograničenja izvršavanja temeljnih sloboda u području zdravstvene skrbi. Međutim, prilikom ocjene poštovanja te zabrane treba uzeti u obzir činjenicu da zdravlje i ljudski život zauzimaju najistaknutije mjesto među dobrima i interesima zaštićenima Ugovorom i da je na državama članicama, koje raspoložu marginom prosudbe, da odluče o razini zaštite koju žele pružiti javnom zdravlju kao i o načinu na koji tu razinu treba postići (vidjeti u tom smislu osobito presude Komisija/Njemačka, C-141/07, EU:C:2008:492, t. 46. i 51. i navedenu sudsku praksu kao i Blanco Pérez i Chao Gómez, EU:C:2010:300, t. 43., 44., 68. i 90. i navedenu sudsku praksu).

- 57 Nadalje, ne samo da opasnost od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti sama po sebi može biti važan razlog u općem interesu koji može opravdati prepreku slobodnom pružanju usluga već, osim toga, cilj održavanja uravnotežene zdravstvene i bolničke službe dostupne svima, zbog razloga javnog zdravlja, također može biti obuhvaćen jednim od odstupanja zbog razloga javnog zdravlja, u mjeri u kojoj takav cilj doprinosi ostvarivanju povišene razine zaštite zdravlja (vidjeti u tom smislu presudu Stamatelaki, C-444/05, EU:C:2007:231, t. 30. i 31. kao i navedenu sudsku praksu). To se odnosi na mjere koje, s jedne strane, ispunjavaju opći cilj osiguravanja na državnom području predmetne države članice dovoljne i trajne dostupnosti uravnoteženog opsega kvalitetne zdravstvene skrbi i, s druge strane, pomažu u osiguravanju kontrole troškova i izbjegavanju u najvećoj mogućoj mjeri rasipanja financijskih, tehničkih i ljudskih potencijala (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Njemačka, EU:C:2008:492, t. 61.).
- 58 Kao drugo, treba podsjetiti da je u točki 32. presude Sodemare i dr. (EU:C:1997:301) Sud presudio da država članica može, u okviru svoje nadležnosti zadržane radi uređenja sustava socijalne sigurnosti, utvrditi da sustav socijalne skrbi za starije osobe, čije je stanje takvo da im je nužna zdravstvena skrb, obvezno podrazumijeva da, radi postizanja tih ciljeva, u ovom slučaju poštovanja isključivo socijalne svrhe tog sustava, pristup privatnih subjekata kao pružatelja usluga socijalne skrbi podliježe uvjetu da ne obavljaju ikakvu djelatnost s ciljem stjecanja dobiti.
- 59 Posljedično, država članica može smatrati, u okviru margine prosudbe kojom raspolaže radi odlučivanja o razini zaštite javnog zdravlja i uređenja svojeg sustava socijalne sigurnosti, da korištenje volonterskim udrugama odgovara socijalnoj svrsi usluge hitnog zdravstvenog prijevoza te da je ono takve vrste da doprinosi kontroli troškova u vezi s tom uslugom.
- 60 Treba, međutim, istaknuti da sustav organizacije usluge hitnog zdravstvenog prijevoza, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji se za nadležna tijela sastoji u prvenstvenom korištenju volonterskim udrugama, mora stvarno doprinositi socijalnoj svrsi kao i postizanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti na kojima se taj sustav temelji.
- 61 U tom je pogledu potrebno da, kada djeluju u tom okviru, one nemaju ciljeve različite od onih navedenih u prethodnoj točki ove presude, da od svojih usluga ne ostvaruju nikakvu dobit, osim naknade varijabilnih, fiksnih i trajnih troškova potrebnih za njihovo pružanje, te da ne ostvaruju nikakvu dobit za svoje članove. Nadalje, iako je korištenje zaposlenih osoba dopušteno jer bi bez njega te udruge bile gotovo lišene stvarne mogućnosti djelovanja u mnogim područjima u kojima se načelo solidarnosti može provoditi, djelatnost tih udruga mora strogo poštovati uvjete koji su u pogledu njih određeni nacionalnim zakonodavstvom.
- 62 S obzirom na opće načelo prava Unije o zabrani zlorabe prava (vidjeti po analogiji presudu 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, t. 33.), primjena tog zakonodavstva ne može biti tako široka da pokriva zlorabe volonterskih udruga ili njihovih članova. Tako zaposlene osobe mogu obavljati djelatnosti volonterskih udruga samo u granicama potrebnima za njihov redovan rad. Kad je riječ o naknadi troškova, treba osigurati da se nikakva djelatnost s ciljem stjecanja dobiti, čak i neizravno, ne može obavljati pod krinkom volonterske djelatnosti te da se volonteru mogu naknaditi isključivo stvarno nastali troškovi za obavljanje djelatnosti, u granicama koje su prethodno utvrdile same udruge.
- 63 Na sudu koji je uputio zahtjev jest da pruži sve ocjene potrebne za provjeru doprinosi li stvarno sustav organizacije usluge hitnog zdravstvenog prijevoza o kojem je riječ u glavnom postupku, kako je uređen primjenjivim zakonodavstvom i proveden regionalnim okvirnim sporazumom i posebnim ugovorima koji iz njega proizlaze, socijalnoj svrsi kao i ostvarivanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti na kojima se taj sustav temelji.
- 64 Kad je riječ o tumačenju pravila Ugovora u području tržišnog natjecanja, iz razmatranja o tumačenju prava Unije u području javne nabave proizlazi da nije potrebno ispitati propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku s obzirom na navedena pravila tržišnog natjecanja.

- ⁶⁵ S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da se članci 49. UFEU-a i 56. UFEU-a trebaju tumačiti na način da se ne protive nacionalnom propisu koji, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, predviđa da pružanje usluga hitnog i iznimno hitnog zdravstvenog prijevoza treba ponajprije i izravnom dodjelom, bez ikakva oglašavanja, povjeriti ugovorno angažiranim volonterskim tijelima, pod uvjetom da zakonski i ugovorni okvir u kojem se odvija djelatnost tih tijela stvarno doprinosi socijalnoj svrsi kao i ostvarivanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti na kojima se temelji taj propis.

Troškovi

- ⁶⁶ Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članci 49. UFEU-a i 56. UFEU-a trebaju se tumačiti na način da se ne protive nacionalnom propisu koji, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, predviđa da pružanje usluga hitnog i iznimno hitnog zdravstvenog prijevoza treba ponajprije i izravnom dodjelom, bez ikakva oglašavanja, povjeriti ugovorno angažiranim volonterskim tijelima, pod uvjetom da zakonski i ugovorni okvir u kojem se odvija djelatnost tih tijela stvarno doprinosi socijalnoj svrsi kao i ostvarivanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti na kojima se temelji taj propis.

Potpisi