



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE  
od 14. studenoga 2018.<sup>1</sup>

**Predmet C-465/17**

**Falck Rettungsdienste GmbH,  
Falck A/S  
protiv  
Stadt Solingen,  
uz sudjelovanje:  
Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e.V.,  
Malteser Hilfsdienst e.V.,  
Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Oberlandesgericht Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ugovori o javnoj nabavi – Direktiva 2014/24/EU – Posebna izuzeća za ugovore o uslugama – Civilna obrana, civilna zaštita i usluge sprečavanja opasnosti – Neprofitne organizacije ili udruženja – Usluge kola hitne pomoći”

1. U skladu s člankom 10. točkom (h) Direktive 2014/24/EU<sup>2</sup>, ona se ne primjenjuje na javne ugovore za određene usluge civilne obrane, civilne zaštite i usluge sprečavanja opasnosti koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja.

2. Zahtjevom za prethodnu odluku želi se saznati odnosi li se to izuzeće na „usluge kola hitne pomoći” i kako treba tumačiti pojmove „neprofitna organizacija ili udruženje”. U pogledu potonjih pojmova, spor se odnosi na mogući utjecaj zakonodavstava država članica na utvrđivanje njihovih okvira.

### **I. Pravni okvir**

#### **A. Pravo Unije**

*Direktiva 2014/24/UE*

3. Uvodne izjave 28. i 118. glase kako slijedi:

„(28) Ova se direktiva ne bi trebala primjenjivati na određene usluge u hitnim slučajevima ako ih pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, s obzirom na to da bi bilo teško zadržati posebne karakteristike tih organizacija ako bi se pružatelji usluga trebali birati u skladu s postupcima iz

<sup>1</sup> Izvorni jezik: španjolski

<sup>2</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68. te SL 2016., L 311, str. 26.)

ove direktive. Međutim, ovo izuzeće se ne bi trebalo proširiti van strogo nužnog okvira. Trebalo bi stoga izričito navesti da se ne bi trebale isključiti usluge kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata. U tom je kontekstu nadalje nužno razjasniti da CPV skupina [„Jedinstveni rječnik javne nabave”] 601 „Usluge cestovnog prijevoza” ne obuhvaća usluge kola hitne pomoći koje se nalaze u CPV razredu 8514. Trebalo bi dakle pojasniti da bi usluge, koje su pokrivene, CPV oznakom 85143000-3 koje uključuju samo usluge kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata trebale biti podložne posebnom režimu utvrđenom za socijalne i druge posebne usluge („blagi režim”). Stoga bi, općenito, ugovori za pružanje usluga kola hitne pomoći također bili podložni blagom režimu ako bi vrijednost usluga kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata bila veća od vrijednosti ostalih usluga kola hitne pomoći.

[...]

(118) S ciljem osiguravanja kontinuiteta javnih usluga, ova direktiva bi trebala omogućiti da sudjelovanje u postupcima nabave za određene usluge u području zdravstvenih, socijalnih i usluga vezanih uz kulturu može biti rezervirano za organizacije koje se temelje na vlasništvu zaposlenika ili aktivnom sudjelovanju zaposlenika u upravljanju, a za postojeće organizacije, poput zadruga, da sudjeluju u pružanju tih usluga krajnjim korisnicima. Ova se odredba područjem primjene ograničava isključivo na određene zdravstvene, socijalne i povezane usluge, određene usluge obrazovanja i stručnog osposobljavanja, knjižnice, arhive, muzeje i ostale usluge vezane uz kulturu, usluge vezane uz sport i usluge za privatna kućanstva, te nije namijenjena obuhvaćanju niti jednog izuzetka predviđenog ovom direktivom. Takve bi usluge trebale biti obuhvaćene blagim režimom.”

4. U skladu s člankom 10., Direktiva 2014/24 ne primjenjuje se na ugovore o javnoj nabavi usluga za:

„[...]

(h) [usluge] civiln[e] obran[e], civiln[e] zaštit[e] i usluge sprečavanja opasnosti<sup>3</sup> koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, i koje su obuhvaćene CPV oznakama 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 i 85143000-3, osim usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći;

[...]”

5. Člankom 76. propisuje se:

„1. Države članice donose nacionalna pravila za dodjelu ugovora koja podliježu ovom poglavlju kako bi se osiguralo da su javni naručitelji usklađeni s načelima transparentnosti i jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima. Države članice imaju slobodu odrediti postupovna pravila koja će se primjenjivati ako ta pravila omogućuju javnim naručiteljima da uzmu u obzir posebnosti dotičnih usluga.

2. Države članice dužne su osigurati da javni naručitelji mogu uzeti u obzir potrebu za osiguranjem kvalitete, neprekidnosti, dostupnosti, raspoloživosti i sveobuhvatnosti usluga, posebne potrebe različitih kategorija korisnika, uključujući skupine u nepovoljnom položaju i ranjive skupine, sudjelovanje i osnaživanje korisnika te inovativnost. Države članice također mogu predvidjeti da se pružatelj usluga bira na temelju ponude koja predstavlja najbolji omjer između cijene i kvalitete, uzimajući u obzir kriterije kvalitete i održivosti za društvene usluge.”

<sup>3</sup> Nejasno je zašto se u španjolskoj jezičnoj verziji odredbe upotrebljava pridjev „laborales” (na radnom mjestu) kako bi se pobliže označila imenica „opasnosti”, uz koju ni u jednoj drugoj jezičnoj verziji ne stoji pridjev. Stoga ću u nastavku upućivati samo na „sprečavanje opasnosti”.

6. U članku 77. navodi se:

„1. Države članice mogu odrediti da javni naručitelji mogu za organizacije rezervirati pravo sudjelovanja u postupcima za dodjelu ugovora o javnoj nabavi isključivo za one zdravstvene, društvene i kulturne usluge iz članka 74., koje su obuhvaćene CPV oznakama 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, od 85000000-9 do 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 i 98133110-8.

2. Organizacija iz stavka 1. ispunjava sve sljedeće uvjete:

- (a) njezin je cilj ispunjavanje misije javnih usluga, povezane s pružanjem usluga iz stavka 1.;
- (b) dobit se ponovno ulaže kako bi se ostvario cilj organizacije. Ako se dobit raspodjeljuje ili preraspodjeljuje, to bi se trebalo temeljiti na načelu sudjelovanja;
- (c) upravljačke ili vlasničke strukture organizacije koja izvršava ugovor temelje se na vlasništvu zaposlenika ili načelima sudjelovanja ili zahtijevaju aktivno sudjelovanje zaposlenika, korisnika ili zainteresiranih strana; i
- (d) dotični javni naručitelj nije dodijelio organizaciji ugovor za dotične usluge u skladu s ovim člankom tijekom protekle tri godine.

[...]”

### ***B. Nacionalno pravo***

7. U skladu s člankom 107. stavkom 1. točkom 4. prvim dijelom Gesetza gegen Wettbewerbsbeschränkungen<sup>4</sup>, taj se zakon ne primjenjuje na dodjelu javnih ugovora za usluge civilne obrane, civilne zaštite i usluge sprečavanja opasnosti koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, i koje su obuhvaćene CPV oznakama 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 i 85143000-3, osim usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći.

8. Tom je odredbom njemački zakonodavac u svoje nacionalno pravo prenio članak 10. točku (h) Direktive 2014/24, ali je dodao drugi dio, koji glasi kako slijedi:

„Neprofitne organizacije ili udruženja u smislu ove točke osobito su humanitarne organizacije koje su u skladu s nacionalnim pravom ili pravom saveznih zemalja priznate kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu.”

9. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Gesetza über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer<sup>5</sup>, služba hitne pomoći obuhvaća hitno spašavanje, sanitetski prijevoz i pružanje pomoći velikom broju ozlijeđenih osoba ili bolesnika u slučaju iznimnih štetnih događaja.

<sup>4</sup> Zakon o zabrani ograničenja tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: GWB)

<sup>5</sup> Zakon o službi hitne pomoći i hitnom spašavanju te sanitetskom prijevozu koji obavljaju društva u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji (u daljnjem tekstu: RettG NRW)

10. U članku 2. stavku 2. prvoj rečenici RettG NRW-a navedeno je da je zadaća hitnog spašavanja provesti mjere za spašavanje života pacijentima u hitnim slučajevima, osposobiti ih za prijevoz i spriječiti daljnju štetu, te ih prevesti vozilom hitne pomoći ili vozilom za sanitetski prijevoz u bolnicu gdje im može biti pružena daljnja njega.

11. U skladu s člankom 2. stavkom 3. RettG NRW-a, zadaća je sanitetskog prijevoza pružiti stručnu pomoć bolesnicima, ozlijeđenim osobama ili drugim osobama kojima je potrebna pomoć, a koje nisu obuhvaćene stavkom 2. te odredbe, te ih prevesti, među ostalim, vozilom za sanitetski prijevoz uz skrb kvalificiranog osoblja.

12. U članku 26. stavku 1. drugoj rečenici Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz<sup>6</sup> navedeno je da su za suradnju pri obavljanju zadaća u skladu s navedenim zakonom posebno prikladni Arbeiter-Samariter-Bund (Radnički samaritanski savez), Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (Njemačka spasilačka organizacija), Deutsche Rote Kreuz (Njemački Crveni križ), Johanniter-Unfall-Hilfe i Malteser-Hilfsdienst (Malteška pomoć).

13. Člankom 18. stavkom 1. prvom rečenicom i člankom 2. Gesetza über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz<sup>7</sup> propisuje se:

„1. Privatne humanitarne organizacije pomažu u nesretnim slučajevima i javnim izvanrednim situacijama, intervencijama širokih razmjera i katastrofama ako su podnijele izjavu o suradnji najvišem nadzornom tijelu i ako je ono utvrdilo opću prikladnost za suradnju i potrebu za suradnjom (priznate humanitarne organizacije). [...]

2. Što se tiče organizacija iz članka 26. stavka 1. druge rečenice ZSKG-a, nije nužno da podnesu izjavu o suradnji niti je nužno utvrditi njihovu opću prikladnost.”

## II. Činjenice i prethodno pitanje

14. U ožujku 2016. grad Solingen (Njemačka) odlučio je ponovno dodijeliti ugovor za pružanje općinskih usluga hitne pomoći u trajanju od pet godina<sup>8</sup>. Umjesto da objavi poziv na nadmetanje, općinsko je vijeće pozvalo četiri humanitarne organizacije da dostave svoje ponude. Naposljetku je dvjema organizacijama (Arbeiter-Samariter-Bund (Radnički samaritanski savez) i Malteser Hilfsdienst (Malteška pomoć)) dodijelio ugovor za svaku od dviju grupa na koje je on bio razdijeljen.

15. Falck Rettungsdienste i Falck, službe za pružanje hitne pomoći i pomoći bolesnicima, prigovorili su pred Vergabekammerom Rheinland (Vijeće za javnu nabavu u Porajnju, Njemačka) da je dodjelu ugovora trebalo provesti u skladu s postupcima javne nabave predviđenima pravom Unije.

16. Vijeće je prigovor odbilo 19. kolovoza 2016. jer je smatralo da se primjenjuje članak 107. stavak 1. točka 4. GWB-a.

<sup>6</sup> Zakon o civilnoj obrani i zaštiti (u daljnjem tekstu: ZSKG), kako je posljednji put izmijenjen člankom 2. stavkom 1. Zakona od 29. srpnja 2009.

<sup>7</sup> Zakon o zaštiti od požara, zdravstvenoj i civilnoj zaštiti (u daljnjem tekstu: BHKG)

<sup>8</sup> U skladu s točkom 4. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, „predmet prijedloga za stjecanje bio je podijeljen u dvije grupe i sastojao se od stavljanja na raspolaganje osoblja za više komunalnih vozila hitne pomoći [...] i vozila za sanitetski prijevoz [...] te stavljanja na raspolaganje prostora za vozila [...]. Prijedlog se osobito odnosio na korištenje komunalnih vozila hitne pomoći pri hitnom spašavanju s glavnom zadaćom skrbi i pružanja pomoći pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb liječnika uz pomoć medicinskog tehničara te na korištenje sanitetskog prijevoza s glavnom zadaćom skrbi i pomoći koju pacijentima pružaju medicinski tehničar i medicinski pomoćnik.

17. Odluka je pobijana pred Oberlandesgerichtom Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka) koji Sudu u okviru prethodnog postupka upućuje sljedeća pitanja:

- „1. Je li u slučaju skrbi i pružanja pomoći pacijentima koji u vozilu hitne pomoći (*Rettungswagen*) zahtijevaju hitnu medicinsku skrb liječnika odnosno medicinskog tehničara te u slučaju skrbi i medicinske pomoći koju pacijentima u vozilu za sanitetski prijevoz [...] pružaju medicinski tehničar odnosno medicinski pomoćnik riječ o ‚civilnoj obrani, civilnoj zaštiti i uslugama sprečavanja opasnosti‘ u smislu članka 10. točke (h) Direktive 2014/24/EU, koje su obuhvaćene CPV oznakama 75252000-7 (spasilačke usluge) i 85143000-3 (usluge kola hitne pomoći)?
2. Može li se članak 10. točka (h) Direktive 2014/24 [...] tumačiti na način da su ‚neprofitne organizacije ili udruženja‘ osobito takve humanitarne organizacije koje nacionalno pravo priznaje kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu?
3. Jesu li ‚neprofitne organizacije ili udruženja‘ u smislu članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 [...] one čiji se cilj sastoji od ispunjenja zadaća javne službe, koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost i koje eventualnu dobit ponovno ulažu radi postizanja cilja organizacije?
4. Je li prijevoz pacijenta kolima hitne pomoći, dok mu medicinski tehničar odnosno medicinski pomoćnik (‚kvalificirani sanitetski prijevoz‘) pružaju pomoć, ‚usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći‘ u smislu članka 10. točke (h) Direktive 2014/24/EU, koja nije obuhvaćena izuzećem i na koju se primjenjuje Direktiva 2014/24?“

### III. Postupak pred Sudom i stajališta stranaka

18. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 2. kolovoza 2017. Pisana očitovanja podnijeli su Arbeiter-Samariter-Bund, Falck Rettungsdienste, Malteser Hilfsdienst, Njemački Crveni križ, grad Solingen, njemačka, norveška i rumunjska vlada, kao i Komisija. Svi su sudjelovali na raspravi održanoj 5. rujna 2018., osim norveške i rumunjske vlade.

19. Falck Rettungsdienste najprije tvrdi da je članak 10. točka (h) Direktive 2012/24 u proturječju s primarnim pravom, s obzirom na to da je u njemu utvrđeno izuzeće koje se temelji na osobnom, a ne materijalnom kriteriju. Stoga se nameće tumačenje te odredbe u skladu s pravilima Unije, pojašnjavanjem uvjeta čije se ispunjenje na temelju primarnog prava zahtijeva za izravnu dodjelu ugovora neprofitnim udruženjima.

20. Falck Rettungsdienste smatra da:

- Na prvo pitanje treba odgovoriti niječno. Zagovara usko tumačenje izuzeća, kojim bi se sprečavanje opasnosti ograničilo na hitne slučajeve koji su širih razmjera i ozbiljniji.
- Na drugo pitanje također treba odgovoriti niječno s obzirom na to da, u skladu s njemačkim zakonodavstvom, priznavanje statusa organizacija za civilnu obranu i zaštitu ne ovisi o tome jesu li neprofitne.
- Na treće pitanje također treba odgovoriti niječno s obzirom na to da zahtjevi predviđeni nacionalnim zakonodavstvom za definiranje neprofitnih organizacija nisu u skladu sa sudskom praksom Suda.
- Na četvrto pitanje treba odgovoriti potvrdno jer tako proizlazi iz članka 10. točke (h) i uvodne izjave 28. Direktive 2014/24.

## 21. Grad Solingen:

- U pogledu prvog pitanja zagovara tumačenje pojma „sprečavanje opasnosti” koje obuhvaća sve radnje kojima se nastoji spriječiti izlaganje nekog prava opasnosti i/ili šteti, uključujući kvalificirani prijevoz kolima hitne pomoći.
- U pogledu drugog pitanja tvrdi da je upućivanje njemačkog zakonodavca na javnokorisna udruženja samo „poseban navod” kojim se drugim subjektima ne onemogućava da se pozovu na svoj status „neprofitne organizacije” u smislu Direktive 2014/24.
- U pogledu trećeg pitanja smatra da se tim pojmom samo zahtijeva nesebično obavljanje zadaća pružanja javnih usluga.
- Predlaže da se na četvrto pitanje odgovori na način da odbijanje primjene izuzeća iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 ne uključuje kvalificirani prijevoz kolima hitne pomoći. Konkretno, hitno spašavanje i kvalificirani prijevoz čine organizacijsku jedinicu koja zahtijeva jedinstveno postupanje.

22. Arbeiter-Samariter-Bund u biti se slaže sa stajalištem grada Solingena u pogledu prvog, trećeg i četvrtog pitanja. Što se tiče drugog pitanja, smatra da je nacionalni zakonodavac prilikom prenošenja pojma neprofitne organizacije u nacionalno zakonodavstvo iskoristio svoju marginu prosudbe. To stajalište zagovara i Malteser Hilfsdienst.

23. Stajalište Njemačkog Crvenog križa, koji se ne slaže s uvodnim napomenama društva Falck Rettungsdienste, slično je stajalištu grada Solingena u pogledu prvog i trećeg pitanja. U pogledu drugog pitanja, jednako kao i Arbeiter-Samariter-Bund, ustraje na tome da države članice raspolažu marginom prosudbe za definiranje neprofitnih organizacija. U pogledu četvrtog pitanja tvrdi da je kvalificirani sanitetski prijevoz ključni element civilne obrane i zaštite, kao i sprečavanja opasnosti. Prema njegovu mišljenju, taj je prijevoz obuhvaćen materijalnim područjem primjene spornog izuzeća.

## 24. Njemačka vlada smatra da:

- U pogledu prvog pitanja, sprečavanje opasnosti koje uključuje pružanje pomoći pacijentima u pojedinačnim situacijama hitnog spašavanja i nesretnih slučajeva treba široko tumačiti, za razliku od situacija u kojima nastaje šteta širokih razmjera koja se više tiče civilne obrane i zaštite.
- U pogledu drugog pitanja slaže se sa stajalištem grada Solingena te ističe da pojam neprofitne organizacije treba tumačiti u skladu s uvodnom izjavom 28. Direktive 2014/24. „Posebne karakteristike” tih organizacija mogu se utvrditi samo na temelju materijalnog i pravnog okvira države članice unutar kojeg te organizacije obavljaju svoje zadaće.
- U pogledu trećeg pitanja tvrdi da je nacionalni zakonodavac temeljio neprofitnu prirodu organizacija, s jedne strane, na tome da djeluju za dobrobit i sigurnost građana u sprečavanju opasnosti bez policijske intervencije i pružanju civilne obrane i zaštite te, s druge strane, na tome da velik broj njihovih zadaća obavlja volontersko osoblje, što dovodi do posljedica koje nisu drukčije od onih do kojih bi došlo da se primijene drukčiji ili dodatni kriteriji.
- Na četvrto pitanje treba odgovoriti niječno jer postoji razlika između običnog sanitetskog prijevoza i kvalificiranog prijevoza kolima hitne pomoći.

25. Norveška vlada:

- Tvrdi da se usluge sprečavanja opasnosti ne odnose samo na usluge pružene u slučaju nesreća širokih razmjera, nego i na situacije kao što je ona koju je sud koji je uputio zahtjev opisao u prvom pitanju koja, prema njegovu mišljenju, kao odgovor na četvrto pitanje, nije „prijevoz pacijenata kolima hitne pomoći”.
- U pogledu drugog i trećeg pitanja tvrdi da pojam neprofitne organizacije treba autonomno tumačiti i da može podrazumijevati organizaciju koja je kao takva priznata nacionalnim pravom, u mjeri u kojoj je to u skladu s tim tumačenjem. Međutim, neprofitnost organizacije različito se ocjenjuje s obzirom na različite tradicije država članica u koje bi načelno trebalo imati povjerenja, a ne im nalagati poštovanje definicije koja prelazi okvire „prirodnog tumačenja” Direktive. U skladu s potonjom, neprofitne organizacije obavljaju zadaće pružanja javnih usluga, nemaju komercijalnu svrhu te svoju eventualnu dobit ponovno ulažu u ostvarivanje ciljeva koje nastoje postići.

26. Rumunjska vlada očitovale se samo u pogledu prvog i četvrtog pitanja, koje je ispitala zajedno. Prema njezinu mišljenju, usluge civilne obrane i zaštite te usluge sprečavanja opasnosti odnose se na pružanje pomoći skupini ljudi u izvanrednim situacijama i na pružanje pomoći pojedincima čiji su život ili zdravlje ugroženi nekim uobičajenim rizicima. Tumačenje članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 s obzirom na njezinu uvodnu izjavu 28. dovodi do toga da se naglasak stavlja isključivo na pojam prijevoza, a ne na vrstu osoblja hitne pomoći ili na vrstu pomoći koja se pruža prilikom prijevoza.

27. S tog gledišta, usluge kola hitne pomoći uključivale bi usluge hitne medicinske pomoći i usluge sanitetskog prijevoza bez pružanja pomoći, koje nisu usluge hitne medicinske pomoći. U prvoj kategoriji ne bi bilo razlike između prijevoza kolima hitne pomoći s liječnikom ili medicinskim tehničarom te prijevoza s medicinskim tehničarom ili medicinskim pomoćnikom s obzirom na to da bi obje usluge imale elemente hitne medicinske pomoći te bi im krajnji cilj bio sprečavanje opasnosti. Suprotno tomu, u drugoj bi se kategoriji pružale usluge kolima hitne pomoći koja nisu opremljena za pružanje hitne medicinske pomoći te bi usluge pružao jedino vozač, zbog čega te usluge ne bi bile obuhvaćene područjem civilne obrane i zaštite te sprečavanja opasnosti.

28. Prema Komisijinu mišljenju:

- U pogledu prvog pitanja, sprečavanje opasnosti nije ograničeno samo na iznimne hitne slučajeve ili na opasnosti koje ugrožavaju velik broj ljudi.
- Drugo i treće pitanje treba ispitati zajedno te na njih redom treba odgovoriti niječno i potvrdno. Neprofitne organizacije ne moraju nužno biti one organizacije koje su nacionalnim pravom priznate kao javnokorisne organizacije, nego moraju imati obilježja nabrojana u trećem pitanju suda koji je uputio zahtjev.
- U pogledu četvrtog pitanja, izuzeće i odbijanje primjene izuzeća iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 razlikuju se ovisno o tome odnosi li se ugovor samo na sanitetski prijevoz ili i na usluge kao što je pružanje medicinske pomoći prilikom prijevoza. Treba ih razlikovati prilikom odabira postupka nabave a ne prilikom hitnog spašavanja ili prijevoza pacijenta.

#### IV. Analiza

29. Nacionalni je sud uputio zahtjev kako bi utvrdio koje uvjete treba ispunjavati usluga kola hitne pomoći kako bi bila obuhvaćena područjem primjene Direktive 2014/24. Ti se uvjeti odnose (a) na samu prirodu te usluge, s objektivnog stajališta i (b) na određeno osobno ili subjektivno obilježje onoga koji je pruža, a taj subjekt treba biti neprofitna organizacija ili udruženje.

30. Prvo i četvrto pitanje suda koji je uputio zahtjev odnose se na *objektivno* pružanje usluge kola hitne pomoći. U načelu, potonja usluga nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2014/24 samo ako se, premda ulazi u kategoriju „civilne obrane, civilne zaštite i usluga sprečavanja opasnosti”, ne odnosi na puki „prijevoz pacijenata kolima hitne pomoći”. Na tu se uslugu ne primjenjuje izuzeće te je stoga podvrgnuta općim pravilima o javnoj nabavi.

31. Drugo i treće pitanje odnose se na *subjektivnu* prirodu pružatelja usluge kola hitne pomoći, koji je nužno „neprofitna organizacija ili udruženje”. Konkretno se raspravlja je li riječ o autonomnom pojmu prava Unije.

### ***Usluga kola hitne pomoći u smislu Direktive 2014/24 (prvo i četvrto prethodno pitanje)***

32. Sud koji je uputio zahtjev želi saznati ulaze li sljedeće dvije posebne usluge u kategoriju „civilne obrane, civilne zaštite i usluga sprečavanja opasnosti”:

- Skrb i hitna medicinska pomoć koju pacijentima koji su žrtve nesreće ili sličnog događaja (*Notfallpatienten*) u vozilu hitne pomoći (*Rettungswagen*) pružaju „liječnik odnosno medicinski tehničar”.
- Skrb i medicinska pomoć koju pacijentima u vozilu za sanitetski prijevoz (*Krankentransportwagen*) pružaju „medicinski tehničar odnosno medicinski pomoćnik”.

33. Iako se u okviru obiju usluga pacijentima pruža „skrb i medicinska pomoć”, samo je u okviru prve usluge riječ o „hitnoj” medicinskoj pomoći koja se razlikuje po vrsti vozila i stanju pacijenta. Stoga je u prvom slučaju riječ o „vozilu *hitne pomoći*”, dok je u drugom slučaju riječ tek o „*sanitetskom vozilu*”.

34. Sud koji je uputio zahtjev siguran je da navedene usluge „nisu usluge civilne obrane ni civilne zaštite”<sup>9</sup>. Prema njegovu mišljenju, s kojim se slažu stranke koje sudjeluju u postupku, spomenute usluge „u najboljem slučaju”<sup>10</sup> mogu biti obuhvaćene pojmom „sprečavanje opasnosti”.

35. U Direktivi 2014/24 nije definirano „sprečavanje opasnosti” niti se izričito upućuje na pravo država članica za utvrđivanje značenja tog pojma. Stoga, prema sudskoj praksi Suda, treba smatrati da taj pojam u cijeloj Uniji treba autonomno i ujednačeno tumačiti<sup>11</sup>.

36. U potrazi za autonomnim pojmom kojem treba odgovarati *sprečavanje opasnosti*, prvo valja uzeti u obzir tekst članka 10. točke (h) Direktive 2014/24. U tu je svrhu gotovo neizbježno uputiti na članak 196. UFEU-a u kojem je, kao što ističe Falck Rettungsdienste, upotrijebljen izraz „sprečavanje rizika” u području „civilne zaštite” koji se odnosi na „prirodne nepogode i nesreće izazvane ljudskim djelovanjem”<sup>12</sup>. U skladu s tom odredbom smatralo bi se da taj izraz ne može uključivati usluge pružanja pomoći u pojedinačnim slučajevima opasnosti.

<sup>9</sup> Točka 14. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Vidjeti, među ostalim, presudu od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 32.).

<sup>12</sup> Međutim, termini iz članka 196. UFEU-a i članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 samo su djelomično dosljedni, s obzirom na to da se u prvoj odredbi navode „civilna zaštita” (*Katastrophenschutz, protection civile*) i „sprečavanje opasnosti” (*Risikoprävention, prévention des risques*), ali ne i „civilna obrana”, na koju se upućuje u drugoj odredbi.

37. Međutim, dok je u članku 196. UFEU-a sprečavanje opasnosti povezano s civilnom zaštitom<sup>13</sup>, smatram da je u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24 to sprečavanje opasnosti određeno kao usluga s vlastitim značajkama i koja se nužno ne mora poistovjetiti s civilnom zaštitom.

38. Naime, u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24 sprečavanje opasnosti razlikuje se od civilne zaštite i civilne obrane, zbog čega ga treba tumačiti kao autonomnu uslugu. U suprotnom bi, kao što to napominje sud koji je uputio zahtjev, usluge sprečavanja opasnosti uvijek bile usluge civilne obrane i civilne zaštite<sup>14</sup>.

39. Sprečavanje opasnosti bio bi autonomni pojam upravo na temelju te suprotnosti s civilnom zaštitom i civilnom obranom kao uslugama usredotočenima na upravljanje nesrećama čiji razmjeri utječu na znatan broj osoba. Za razliku od situacija u kojima je pogođena skupina ljudi, sprečavanje opasnosti na koje se upućuje u Direktivi 2014/24 odnosi se na situacije u kojima se pojedinci nalaze u nekoj opasnosti.

40. Međutim, to tumačenje koje zagovara sud koji je uputio zahtjev nailazi na jednu poteškoću. Pojam „sprečavanje” općenito podrazumijeva, kao što je istaknuo Falck Rettungsdienste<sup>15</sup>, očekivanje nekog rizika ili opasnosti. Stoga je riječ o *preventivnoj* zaštiti, a ne o *reagiranju* na stvarnu opasnost ili štetu nastalu ostvarenjem te opasnosti.

41. Kad bi ta značenjska poteškoća prevladala, usluga kola hitne pomoći, koja je sporna u ovom postupku, gotovo bi po definiciji bila isključena iz opsega pojma „sprečavanje opasnosti”. Bilo bi pretjerano tumačiti da se prijevozom ozlijeđenih osoba ili bolesnika u kolima hitne pomoći samo *sprečava* opasnost od pogoršanja njihova zdravstvenog stanja do kojeg bi došlo kad se ne bi prevezli.

42. Međutim, sustavnim tumačenjem članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 moguće je otkloniti dvojbe koje su nastale zbog doslovnog tumačenja. Odredbom se iz područja primjene Direktive 2014/24, općenito i u teoriji, ne isključuju sve usluge „civilne obrane, civilne zaštite i usluge sprečavanja opasnosti”, nego jedino usluge koje su obuhvaćene određenim CPV oznakama.

43. Među tim oznakama, neke su obuhvaćene pojmom sprečavanja u njegovu pravom ili užem smislu<sup>16</sup>, a neke se, s obzirom na to da je prije riječ o reagiranju, a ne preventivnim uslugama (na primjer „spasilačke usluge”)<sup>17</sup>, mogu primijeniti u slučajevima nesreća širokih razmjera i u pojedinačnim slučajevima štete ili opasnosti.

44. Kao što tvrdi Falck Rettungsdienste<sup>18</sup>, kad bi pojmovi „civilna obrana, civilna zaštita i usluge sprečavanja opasnosti” bili „materijalni kriteriji” za utvrđivanje, među svim uslugama obuhvaćenim CPV oznakama, na koje se upućuje u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24, onih usluga koje se pružaju u slučaju nesreća širokih razmjera, to bi imalo za posljedicu da bi jedine „spasilačke usluge” obuhvaćene oznakom CPV 75252000-7 isključene iz područja primjene Direktive bile upravo one koje se pružaju velikom broju ljudi, a ne one usluge koje se pružaju u slučaju hitnog spašavanja pojedinaca.

13 U dijelu trećem, glavi XXIII., naslovljenoj „Civilna zaštita”, članku 196. stavku 1. UFEU-a usluge civilne zaštite definirane su kao „sustav[i] za sprečavanje prirodnih nepogoda i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem i zaštitu od njih”. Djelovanje Unije u tom području ima za cilj poduprijeti mjere država članica „u pogledu sprečavanja rizika, pripremom osoblja civilne zaštite i reagiranjem na [...] nesreće [...]” (članak 196. stavak 1. točka (a)). Stoga, *sprečavanje* opasnosti, *priprema* osoblja i *reagiranje* čine niz materijalnog djelovanja koje je namijenjeno cjelovitom upravljanju nesrećama.

14 Točka 14. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, bilo bi „[l]ogičnije [...] smatrati da se pojmom ‚sprečavanje opasnosti’ upućuje na slučajeve koji nisu obuhvaćeni pojmovima ‚civilna obrana’ i ‚civilna zaštita’ jer uzroci štete nisu tehnološke nesreće i katastrofe, prirodne nepogode ili terorističke i vojne prijetnje i opasne situacije sa značajnom štetom za ljudske živote”.

15 Točka 55. njegova pisanog očitovanja

16 Na primjer, CPV 75251110-4 („Usluge sprečavanja požara”) ili CPV 981131000-9 („Usluge za osiguravanje nuklearne sigurnosti”)

17 CPV 75252000-7

18 Točka 61. pisanog očitovanja društva Falck Rettungsdienst

45. Međutim, među CPV oznakama iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 nalazi se upravo oznaka 85143000-3 koja odgovara „uslugama kola hitne pomoći”. U tom slučaju ne bi bilo prepreka za primjenu „materijalnog kriterija” koji zagovara Falck Rettungsdienste te bi se moglo zaključiti da se izuzeće predviđeno tom odredbom odnosi samo na usluge kola hitne pomoći u slučaju nesreće širokih razmjera.

46. Međutim, usluge kola hitne pomoći u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24 utvrđuju se na način da, ne samo da ne odgovaraju tom „materijalnom kriteriju”, nego mu i proturječe.

47. Time što se propisuje da „civilna obrana, civilna zaštita i usluge sprečavanja opasnosti [...] obuhvaćene CPV oznak[om] [...] 85143000-3 [(usluge kola hitne pomoći)], *osim usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći*”<sup>19</sup> nisu obuhvaćene područjem primjene Direktive 2014/14, njezinim člankom 10. točkom (h) predviđa se izuzeće koje bi – kad bi se primjenjivao kriterij prema kojem bi se odredba odnosila samo na slučajeve nesreća širokih razmjera – bilo nepotrebno, kao što to tvrdi njemačka vlada<sup>20</sup>.

48. Zakonodavac je smatrao važnim uputiti na „usluge prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći” zato što bi se u suprotnom na te usluge trebalo primjenjivati izuzeće iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 (CPV 85143000-3). Jasno je da obični *prijevoz pacijenata* nije slučaj nesreće širokih razmjera u kojem nije riječ samo o pacijentima, nego o ozlijeđenim ili stradalim osobama koje hitno treba dovesti u najboljim medicinskim uvjetima, a ne ih samo prevesti.

49. Taj zaključak potkrepljuje teleološko tumačenje te odredbe. S tog je gledišta posebno važna uvodna izjava 28. Direktive 2014/24 u skladu s kojom se ta direktiva „ne bi trebala primjenjivati na određene usluge u hitnim slučajevima ako ih pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, s obzirom na to da bi bilo teško zadržati posebne karakteristike tih organizacija ako bi se pružatelji usluga trebali birati u skladu s postupcima iz ove direktive”.

50. Čini mi se da su važna dva aspekta te uvodne izjave. S jedne strane, važno je što zakonodavac upućuje na „određene usluge u *hitnim slučajevima*”. S druge strane, važno je što se te usluge utvrđuju u odnosu na „neprofitne organizacije ili udruženja” čije se „posebne karakteristike” žele zadržati. Kako bi se utvrdile značajke iznimke, prije se uzima u obzir subjekt koji pruža uslugu, nego razmjeri situacije u kojoj treba intervenirati.

51. Drugim riječima, bez obzira na to je li riječ o pojedinačnom hitnom slučaju ili slučaju nesreće širokih razmjera, važno je da je došlo do hitnog slučaja u kojem uglavnom interveniraju neprofitne organizacije ili udruženja. Svrha te odredbe Direktive 2014/24 jest očuvanje tih organizacija čije bi postojanje moglo biti ugroženo kad bi se na njih morali primjenjivati postupci nabave iz te direktive.

52. Ukratko, nije toliko važno utvrditi je li hitni slučaj nastao zbog nesreće širokih razmjera ili zbog opasnosti u kojoj se nalazi pojedinac (prometna nesreća, požar u stambenom prostoru), nego treba utvrditi hitne slučajeve koji su glavna djelatnost neprofitnih organizacija koje svoju djelatnost tradicionalno obavljaju u okviru pružanja zdravstvene i humanitarne pomoći.

53. U tom smislu, kao što ističe sud koji je uputio zahtjev, „neprofitne organizacije i udruženja ne pružaju samo usluge u području civilne obrane i civilne zaštite, nego i, *ponajprije*, djeluju u području svakodnevnog pružanja usluga hitne pomoći pojedincima”<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Moje isticanje

<sup>20</sup> Točka 24. pisanog očitovanja njemačke vlade

<sup>21</sup> Točka 14. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. Moje isticanje. Grad Solingen na isti se način očitovao u točki 31. svojeg pisanog očitovanja.

54. Budući da se želja izražena u uvodnoj izjavi 28. odražava, s regulatornog stajališta, u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24, smatram da izraze „civilna obrana, civilna zaštita i usluge sprečavanja opasnosti” iz tog članka treba izjednačiti s „uslugama u hitnim slučajevima” iz navedene uvodne izjave te da ih stoga radi njihova utvrđivanja treba povezati s „neprofitnim organizacijama ili udruženjima”.

55. Naime, uvodnom izjavom 28. otvara se prostor izuzeću koje se, za potrebe ovog predmeta, provodi u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24 u pogledu usluga kola hitne pomoći koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja kad interveniraju u hitnim slučajevima koji su obično predmet njihove djelatnosti.

56. Iz te uvodne izjave proizlazi da se izuzeće usluga u hitnim slučajevima koje pružaju neprofitne organizacije „ne bi trebalo proširiti van strogo nužnog okvira” s obzirom na to da bi „[t]rebalo [...] izričito navesti da se ne bi trebale isključiti usluge kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata”.

57. Stoga treba razlikovati uslugu kola hitne pomoći koja se pruža u hitnim slučajevima i *obični* prijevoz pacijenata kolima hitne pomoći. Na to se odnosi četvrto prethodno pitanje kojim se želi saznati je li „prijevoz pacijenta kolima hitne pomoći, dok mu medicinski tehničar odnosno medicinski pomoćnik [...] pružaju pomoć”, što se smatra „kvalificiranim sanitetskim prijevozom”, „usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći” u smislu članka 10. točke (h) Direktive 2014/24.

58. Zakonodavac je želio ograničiti izuzeće (odnosno odstupiti od uobičajenog režima Direktive 2014/24) na usluge u *hitnim* slučajevima<sup>22</sup>. Isto tako, upućivanjem na „uslug[e] prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći” kao na usluge na koje se ne primjenjuje izuzeće, one podliježu (blagim) postupcima javne nabave kad se ne pružaju u hitnim slučajevima, nego kad se samo obavlja prijevoz pacijenta kolima hitne pomoći.

59. S tog gledišta, Direktiva 2014/24 ne primjenjuje se na opće usluge kola hitne pomoći u okviru kojih se, osim običnog prijevoza, pruža odgovarajuća medicinska ili zdravstvena usluga za primjereno pružanje pomoći pacijentima u hitnim slučajevima. Drugim riječima, pruža se usluga koja se ne bi mogla osigurati ni u jednom drugom prijevoznom sredstvu.

60. Nakon utvrđivanja da se neprimjena Direktive 2014/24 ne treba proširiti na „usluge kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata”, u uvodnoj izjavi 28. nastoji se pojasniti da bi navedene usluge „trebale biti podložne posebnom režimu utvrđenom za socijalne i druge posebne usluge (blagi režim)”. Kako bi primjena tog blagog režima bila učinkovita, u istoj se uvodnoj izjavi pojašnjava da prijevoz pacijenata kolima hitne pomoći nije obuhvaćen skupinom „usluga cestovnog prijevoza”<sup>23</sup> na koju se primjenjuje opći režim Direktive.

61. Tako istodobno postoje:

- „usluge kola hitne pomoći” općenito (s oznakom 851430000-3), na koje se ne primjenjuje Direktiva 2014/24, i

<sup>22</sup> Odnosno usluge u hitnim slučajevima koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja.

<sup>23</sup> Navedena skupina uključuje ukupno 15 oznaka, od 60100000-9 („Usluge cestovnog prijevoza”) do 60183000-4 („Usluge iznajmljivanja kamiona s vozačem”), među kojima su „Usluge taksi-službe” (60120000-5), „Usluge cestovnog putničkog prijevoza za posebne namjene” (60130000-8) i „Izvanredni putnički prijevoz” (60140000-1).

– „usluge prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći” koje su podložne posebnom režimu te direktive, odnosno *blagom* režimu<sup>24</sup>. U suprotnom bi po svojoj prirodi bile obuhvaćene skupinom „cestovnog prijevoza”.

62. Drugim riječima, s obzirom na to da „prijevoz” nije element svojstven usluzi kola hitne pomoći, usluga obuhvaćena CPV oznakom 85143000-3 (odnosno usluga na koju se ne primjenjuje Direktiva 2014/24) jest prije svega usluga zdravstvene prirode. Bez obzira na to pruža li uslugu liječnik, medicinski tehničar ili medicinski pomoćnik, prema mojem je mišljenju važno da se pruži pomoć koja je nužna kako bi se prijevoz pacijenta obavio na takav način da mu se tim (hitnim) prijevozom u zdravstvenu ustanovu u najkraćem mogućem roku osigura pružanje medicinske pomoći koja je potrebna za spašavanje njegova života, zdravlja ili integriteta. Drugim riječima, u *hitnim slučajevima* s obzirom na to da se, ponavljam, izuzeće iz Direktive 2014/24, u skladu s uvodnom izjavom 28., odnosi samo na „usluge u hitnim slučajevima”.

63. U skladu s tim razmatranjima mogu se ocijeniti obje pojedinačne pretpostavke koje je naveo sud koji je uputio zahtjev.

64. Prva se odnosi na prijevoz uz skrb i hitnu medicinsku pomoć koju pacijentima koji su žrtve nesreće ili sličnog događaja (*Notfallpatienten*) u vozilu hitne pomoći (*Rettungswagen*) pružaju „liječnik odnosno medicinski tehničar”. Ne smatram da postoje prevelike poteškoće za dodjelu tim uslugama CPV oznake 85143000-3 (usluge kola hitne pomoći) i za donošenje posljedičnog zaključka da se na te usluge ne primjenjuje Direktiva 2014/24 ako ih pruža neprofitna organizacija ili udruženje.

65. Druga se pretpostavka (četvrto prethodno pitanje) odnosi na skrb i medicinsku pomoć koju pacijentima u vozilu za sanitetski prijevoz (*Krankentransportwagen*) pružaju „medicinski tehničar odnosno medicinski pomoćnik”. Stoga je riječ o „prijevozu pacijenta kolima hitne pomoći” iako mu *pomoć pružaju* ti stručnjaci. Prema mojem mišljenju, ovdje zapravo nije riječ o hitnom slučaju: pacijenti mogu od nekoga tražiti da im bude pratnja u vozilu prilikom prijevoza, ali im nije potrebna hitna zdravstvena skrb<sup>25</sup>. Stoga treba odbiti primijeniti izuzeće iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24.

### **Pojam neprofitne organizacije u smislu Direktive 2014/24 (drugo i treće prethodno pitanje)**

66. Kao i u pogledu „sprečavanja opasnosti”<sup>26</sup>, prilikom utvrđivanja značenja „neprofitnih organizacija ili udruženja”, na koje se upućuje u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24, taj pojam u cijeloj Uniji treba autonomno i ujednačeno tumačiti.

24 U Direktivi 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 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.), izmijenjenoj Uredbom Komisije (EZ) br. 1251/2011 od 30. studenoga 2011. (SL 2011., L 319, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 11., str. 159.), koja je neposredno prethodila Direktivi 2014/24, također su se razlikovala ta dva aspekta usluga kola hitne pomoći. Kao što je navedeno u presudi Suda od 11. prosinca 2014., Azienda sanitaria locale n.º 5 „Spezzino” i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 33. i 34.), Direktiva 2004/18 primjenjuje se 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, koji je podijeljen na dva dijela, A i B. Usluge hitnog i iznimno hitnog zdravstvenog prijevoza ulaze u kategoriju 2. iz Priloga II.A, za prijevozne aspekte tih usluga, i u kategoriju 25. iz Priloga II.B, za njihove zdravstvene aspekte.

Međutim, dok bi se, u skladu s člankom 22. Direktive 2004/18, ugovori čiji su predmet istodobno usluge koje su navedene u tim dvama prilogima trebali sklapati u skladu sa zajedničkim postupkom (ako je vrijednost usluga navedenih u Prilogu II.A veća od vrijednosti usluga navedenih u Prilogu II.B) ili u skladu s pojednostavljenim postupkom (u protivnom), uvodnom izjavom 28. Direktive 2014/24 određuje se da „bi, općenito, ugovori za pružanje usluga kola hitne pomoći također bili podložni blagom režimu ako bi vrijednost usluga kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata bila veća od vrijednosti ostalih usluga kola hitne pomoći”. Kao što ću odmah objasniti u nastavku, te „ostale usluge kola hitne pomoći” mogu biti samo usluge zdravstvene pomoći koje se pružaju kad nije riječ o hitnim slučajevima.

25 Na primjer u slučaju pacijenata koji se prevoze u bolnicu radi dijalize, više ili manje redovnih pregleda, dijagnostičkih ispitivanja, laboratorijskih pretraga ili drugih vrsta zdravstvenih pregleda. Stranke su se na raspravi složile da se na takav prijevoz ne može primijeniti izuzeće. Osim toga, grad Solingen tvrdio je da takav prijevoz nije obuhvaćen pobijanim ugovorom.

26 Vidjeti točku 36. ovog mišljenja.

67. Njemačka vlada tvrdi da nije toliko odlučujući pojam „neprofitna organizacija ili udruženje”, nego pojam „posebne karakteristike” tih subjekata koje se nastoje „zadržati”, u skladu sa svrhom Direktive 2014/24, tako da ih se isključi iz njezine primjene (uvodna izjava 28.).

68. Prema mišljenju te vlade, kako bi se utvrdilo od čega se sastoje te posebne karakteristike, neophodno je u obzir uzeti materijalni i pravni okvir države u kojoj te organizacije djeluju, s obzirom na to da države članice mogu bolje ocijeniti koje organizacije imaju te karakteristike<sup>27</sup>. Prema njezinu mišljenju, dvjema presudama Suda potkrijepilo bi se da je poštovanje nacionalnog prava ključno za ocjenu neprofitne prirode organizacije<sup>28</sup>.

69. Međutim, niti jednom od tih dviju presuda državama članicama nije priznata margina prosudbe radi utvrđivanja definicije neprofitnih organizacija, nego samo „radi odlučivanja o razini zaštite javnog zdravlja i uređenja svojeg sustava socijalne sigurnosti”, te da na temelju tog podatka potvrđivanja „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”<sup>29</sup>.

70. Naime, pojam „neprofitna organizacija ili udruženje” dovoljno je jasan te im stoga nije potrebno pružiti nikakvu marginu prosudbe. Činjenica da se organizacijska struktura temelji na volonterskom djelovanju može, ali i ne mora značiti da nema za cilj stjecanje dobiti. Ovdje je važno da subjekti koji pružaju te usluge stvarno nemaju taj cilj. Stoga je dovoljno doslovno tumačiti pojam „neprofitna [...]”.

71. Sud koji je uputio zahtjev predlaže definiciju koju smatram razumnom<sup>30</sup>. Prema njegovoj definiciji, riječ je o organizacijama koje obavljaju djelatnost kojom „ne nastoje ostvariti dobit”, nego je obavljaju „u korist zajednice, bez ostvarivanja gospodarske dobiti”<sup>31</sup>.

72. „Korist zajednici” i „ispunjenje zadaća javne službe”, da upotrijebim izraze iz trećeg prethodnog pitanja, u biti su redundantni pojmovi: u uvodnoj izjavi 28. Direktive 2014/24 riječ je o neprofitnim organizacijama ili udruženjima *koji pružaju usluge u hitnim slučajevima*, odnosno sami po sebi ispunjavaju cilj od općeg javnog interesa.

73. Ponavljam da je odlučujuće da organizacije ili udruženja koja pružaju usluge na koje se upućuje u uvodnoj izjavi 28. i članku 10. točki (h) Direktive 2014/24 ne nastoje obavljanjem takve zdravstvene djelatnosti ostvariti dobit<sup>32</sup>.

74. Ne smatram da, osim te karakteristike, te organizacije i udruženja trebaju ispunjavati i uvjete utvrđene u članku 77. stavku 2. Direktive 2014/24.

27 Točka 45. pisanog očitovanja njemačke vlade

28 Presuda od 11. prosinca 2014., Azienda sanitaria locale n.º 5 „Spezzino” i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 61.) i presuda od 28. siječnja 2016., CASTA i dr. (C-50/14, EU:C:2016:56, t. 64.). Jednom i drugom presudom potvrđuje se da, sa stajališta primarnog prava Unije, nema prigovora u odnosu na valjanost takve izravne dodjele ugovora. Izreka prve presude glasi „[č]lanci 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”. Ta se izreka, uz neznatne razlike, ponavlja u drugoj presudi.

29 Presuda od 28. siječnja 2016., CASTA i dr. (C-50/14, EU:C:2016:56, t. 62.)

30 S tim se stajalištem slaže njemačka vlada, kako se očitovala na raspravi.

31 Točka 15. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

32 Te organizacije ili udruženja mogu djelovati preko instrumentalnih subjekata koji imaju, među ostalim, pravni oblik društva s ograničenom odgovornošću pod uvjetom da ni potonja društva nemaju za cilj stjecanje dobiti. Sud koji je uputio zahtjev eventualno treba provjeriti je li to slučaj u ovom predmetu.

75. U skladu s člankom 77. stavkom 1., javni naručitelji država članica mogu za određene organizacije *rezervirati* pravo sudjelovanja u postupcima za dodjelu ugovora o javnoj nabavi isključivo za one zdravstvene, društvene i kulturne usluge [...] <sup>33</sup> ako ispunjavaju uvjete navedene u stavku 2. tog članka.

76. Niti jedan od tih uvjeta nije nepostojanje cilja stjecanja dobiti, dapače, neki se temelje na suprotnoj pretpostavci. To je slučaj s uvjetom koji se odnosi na raspodjelu dobiti, kojim se zahtijeva da organizacije iz stavka 1. raspodjelu temelje „na načelu sudjelovanja” <sup>34</sup>.

77. Stoga smatram da je razlikovno obilježje neprofitne organizacije ili udruženja upravo činjenica da nemaju za cilj stjecanje dobiti i da je dobit, u slučaju da se ostvari stjecajem okolnosti, odnosno nenamjerno, namijenjena ostvarenju njihova društvenog djelovanja. U ovom je slučaju dobit namijenjena pružanju zdravstvenih usluga u hitnim slučajevima.

78. Nacionalnim zakonom utvrđuje se da su „[n]eprofitne organizacije ili udruženja [za potrebe izuzeća predviđenog člankom 10. točkom (h) Direktive 2014/24] osobito [...] humanitarne organizacije koje su u skladu s nacionalnim pravom ili pravom saveznih zemalja priznate kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu” <sup>35</sup>.

79. Prema mišljenju njemačke vlade, tom se odredbom ne uspostavlja *numerus clausus* organizacija na koje se primjenjuje izuzeće iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24. Stoga njihovo priznavanje kao „humanitarnih organizacija” nije nužan uvjet kako bi se na neprofitni subjekt primijenilo navedeno izuzeće <sup>36</sup>.

80. Međutim, ovdje nije toliko važna činjenica da se nacionalnim zakonom ne sprečava da se kao neprofitni subjekti priznaju oni subjekti koji odgovaraju definiciji „neprofitne organizacije ili udruženja”, u smislu članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 <sup>37</sup>, nego da se njime to obilježje dodjeljuje organizacijama koje ne odgovaraju potonjem pojmu.

81. Naime, kao što to tvrdi sud koji je uputio zahtjev, njihovo „zakonsko priznavanje kao organizacija za civilnu obranu i civilnu zaštitu u skladu s nacionalnim pravom ne ovisi nužno o tome je li organizacija neprofitna” <sup>38</sup>.

82. Ako je to slučaj, što je na nacionalnom sudu da utvrdi, priznavanje kao humanitarne organizacije u skladu s unutarnjim pravom nije dovoljno da bi se smatralo da neka organizacija ili udruženje nema za cilj stjecanje dobiti u smislu članka 10. točke (h) Direktive 2014/24. Da bi imali potonje obilježje, treba dokazati da organizacija ili udruženje koji žele biti neprofitni nemaju za cilj stjecanje dobiti i da je ta dobit, u slučaju da se ostvari stjecajem okolnosti, namijenjena ostvarenju njihova društvenog djelovanja.

33 Odnos između članka 10. točke (h) i uvodne izjave 28. Direktive 2014/24 jednak je odnosu između članka 77. stavka 1. i uvodne izjave 118. iste direktive. Dok se uvodna izjava 28. odnosi na „neprofitne organizacije ili udruženja” kao na subjekte čije usluge u hitnim slučajevima ne ulaze u područje primjene Direktive 2014/24 u skladu s člankom 10. točkom (h) potonje direktive, u uvodnoj izjavi 118. navode se „organizacije koje se temelje na vlasništvu zaposlenika ili aktivnom sudjelovanju zaposlenika u upravljanju” i „postojeće organizacije, poput zadruga, [koje] sudjeluju u pružanju [određenih] [zdravstvenih, društvenih i kulturnih] usluga krajnjim korisnicima”; te organizacije trebaju ispunjavati uvjete utvrđene u članku 77. stavku 2. Direktive 2014/24 kako bi im države članice mogle rezervirati pravo sudjelovanja u postupcima za dodjelu nekih ugovora o javnoj nabavi. Stoga organizacije iz uvodne izjave 28. i organizacije iz uvodne izjave 118. nisu istovjetne organizacije. Slijedom toga, nisu istovjetni ni članak 10. točka (h) (na temelju kojeg određene djelatnosti prvonavedenih organizacija nisu obuhvaćene područjem primjene Direktive 2014/24) i članak 77. (kojim se omogućuje da se na određene djelatnosti drugonavedenih organizacija navedena direktiva primjenjuje na poseban način).

34 Članak 77. stavak 2. točka (b) Direktive 2014/24. Točno je da se tom odredbom nalaže da se „dobit [...] ponovno ulaže kako bi se ostvario cilj organizacije”, ali se njome ne odbacuje postojanje dobiti niti se, konkretno, sprečava njezina raspodjela, pa čak ni ona koja se temelji „na načelu sudjelovanja”.

35 Članak 107. stavak 1. točka 4. drugi dio GWB-a

36 Točka 40. pisanog očitovanja njemačke vlade. Na raspravi se do određene mjere raspravljalo o *de facto* postojanju tog brojčanog ograničenja koje nacionalno pravilo samo po sebi (zbog upotrebe izraza „osobito”) ne sadržava.

37 To bi bio slučaj u ovom predmetu, kako tvrdi Grad Solingen u točkama 37. i 38. svojeg pisanog očitovanja.

38 Točka 15. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

## V. Zaključak

83. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Oberlandesgerichtu Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

„Članak 10. točku (h) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ treba tumačiti na način da:

- Hitan prijevoz pacijenata vozilom hitne pomoći, u kojem skrb i medicinsku pomoć pružaju liječnik odnosno medicinski tehničar, treba kvalificirati kao ‚uslugu kola hitne pomoći‘ (CPV oznaka 85143000-3) na čiju se javnu nabavu ne moraju primjenjivati postupci iz Direktive 2014/24 ako je pružaju neprofitna organizacija ili udruženje.
- Kad prijevoz pacijenata nije hitan i kad pomoć koju pacijentima u vozilu za sanitetski prijevoz pružaju medicinski tehničar odnosno medicinski pomoćnik, treba ga kvalificirati kao ‚prijevoz pacijenta kolima hitne pomoći‘ koji nije obuhvaćen izuzećem koje se može primijeniti na ‚usluge kola hitne pomoći‘ općenito.
- ‚Neprofitne organizacije ili udruženja‘ nemaju za cilj stjecanje dobiti te je ona, u slučaju da se ostvari stjecajem okolnosti, namijenjena ostvarenju njihova društvenog djelovanja. Kako bi se dobio taj status, nije dovoljno da su organizacije nacionalnim pravom priznate kao humanitarne organizacije.”