



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

14. srpnja 2022.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 49. i 56. UFEU-a – Potpuno unutarnja situacija – Usluge na unutarnjem tržištu – Direktiva 2006/123/EZ – Područje primjene – Članak 2. stavak 2. točka (j) – Provedba postupka javne nabave – Direktiva 2014/24/EU – Pojam ‚ugovori o javnoj nabavi‘ – Članci 74. do 77. – Pružanje socijalnih usluga pomoći osobama – Sporazumi o zajedničkom djelovanju s privatnim subjektima socijalne inicijative – Isključenje profitnih subjekata – Poslovni nastan subjekta kao kriterij za odabir”

U predmetu C-436/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Visoki sud Autonomne zajednice Valencije, Španjolska), odlukom od 3. rujna 2020., koju je Sud zaprimio 16. rujna 2020., u postupku

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

protiv

**Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas,**

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, S. Rodin, J.-C. Bonichot, L. S. Rossi i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE), A. Martínez Gradoli, *procuradora*, i Y. Puiggròs Jiménez de Anta, *abogada*,
- za Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas, I. Sánchez Lázaro, *abogada*,
- za španjolsku vladu, S. Jiménez García i J. Rodríguez de la Rúa Puig, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: španjolski

- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. L. Vitalea, *avvocato dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Armati, M. Jáuregui Gómez, P. Ondrůšek, E. Sanfrutos Cano i G. Wils, u svojstvu agenata,
- za norvešku vladu, J. T. Kaasin i H. Røstum, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 3. veljače 2022.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a, članaka 76. i 77. Direktive 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., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.), u vezi s njezinim člankom 74. i Prilogom XIV., kao i članka 15. stavka 2. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru tužbe koju je podnio Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (Državno udruženje subjekata koji pružaju usluge njege u kućanstvu) u vezi sa zakonitošću Decreta 181/2017 del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social (Uredba vlade Autonomne zajednice Valencije 181/2017 kojom se provodi zajedničko djelovanje za socijalne usluge na području Autonomne zajednice Valencije koje pružaju subjekti socijalne inicijative) od 17. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: Uredba 181/2017).

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Protokol br. 26*

- 3 Članak 1. Protokola br. 26 o uslugama od općeg interesa, priloženog UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 26), određuje:

„Zajedničke vrijednosti Unije u pogledu usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije osobito uključuju:

- ključnu ulogu i široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika,
- raznolikost različitih usluga od općeg gospodarskog interesa te razliku potreba i sklonosti korisnika koje mogu proizlaziti iz različitih geografskih, socijalnih i kulturnih okolnosti,
- visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednak tretman i promicanje univerzalnog pristupa i pravâ korisnikâ.”

#### *Direktiva 2014/24*

- 4 Uvodne izjave 4., 6. i 114. Direktive 2014/24 glase:

„(4) [...] [S]lučajevi u kojima su svi subjekti koji ispunjavaju određene uvjete ovlašteni za izvršavanje određenog zadatka, bez mogućnosti odabira, poput odabira potrošača i sustava vaučera za usluge, ne bi se trebali tumačiti kao nabava, već kao jednostavni sustavi autorizacije (na primjer dozvole za lijekove ili zdravstvene usluge).

[...]

- (6) Također je prikladno ponoviti da ova Direktiva ne bi trebala utjecati na zakonodavstvo država članica vezano uz socijalno osiguranje. Ne bi trebala ni obuhvaćati pitanje liberalizacije usluga od općeg gospodarskog interesa, ograničenih na javne ili privatne subjekte, ili pitanje privatizacije javnih subjekata koji pružaju usluge.

Također bi trebalo ponoviti da države članice imaju slobodu pri organizaciji pružanja obveznih društvenih usluga ili drugih usluga poput poštanskih usluga, bez obzira radi li se o uslugama od općeg gospodarskog interesa, negospodarskim uslugama od općeg interesa ili njihovoj kombinaciji. Prikladno je pojasniti da negospodarske usluge od općeg interesa ne bi trebale [biti] obuhvaćene područjem primjene ove Direktive.

[...]

- (114) Određene kategorije usluga zbog njihove naravi i dalje su ograničenih prekograničnih dimenzija, pogotovo usluge koje su poznate kao usluge osobama, poput određenih društvenih, zdravstvenih ili obrazovnih usluga. Te usluge pružaju se u određenom kontekstu koji se znatno razlikuje među pojedinim državama članicama zbog različitih tradicija u kulturama. Stoga bi trebalo uspostaviti poseban sustav za javne ugovore za te usluge čiji je prag viši od onog koji se primjenjuje na druge usluge.

Usluge osobama u vrijednosti ispod tog praga najčešće neće biti od interesa pružateljima iz drugih država članica osim ako postoje konkretne naznake koje dokazuju suprotno, poput financiranja Unije namijenjenog prekograničnim projektima.

Ugovori za usluge osobama čija vrijednost prelazi taj prag trebali bi biti u skladu s načelom transparentnosti na razini Unije. S obzirom na važnost kulturološkog konteksta te osjetljivost tih usluga, državama članicama trebala bi se omogućiti diskrecija po pitanju organizacije izbora pružatelja usluge na način koji one smatraju najprikladnijim. Pravila ove Direktive uzimaju u obzir taj imperativ te uvjetuju samo poštovanje osnovnih načela transparentnosti i jednakog postupanja te osiguravanja da javni naručitelji imaju mogućnost primjene posebnih kriterija kvalitete pri odabiru pružatelja usluga, poput kriterija određenih u Dobrovoljnom europskom okviru za kvalitetu društvenih usluga, koji je objavio Odbor za socijalnu zaštitu. Kod određivanja postupaka koji će se upotrijebiti za dodjelu ugovora za usluge osobama, države članice trebale bi uzeti u obzir članak 14. UFEU-a i Protokol br. 26. Istodobno bi se države članice trebale držati svojih ciljeva za pojednostavljenje i za olakšavanje administrativnog opterećenja za javne naručitelje i gospodarske subjekte; trebalo bi pojasniti da bi to moglo također izazvati oslanjanje na pravila koja se odnose na ugovore o uslugama koje nisu obuhvaćene određenim sustavom.

Države članice i državna tijela imaju slobodu da sami pružaju te usluge ili da organiziraju društvene usluge na način koji ne podrazumijeva sklapanje javnih ugovora, na primjer financiranjem takvih usluga ili izdavanjem dozvola ili dodjelom ovlaštenja svim gospodarskim subjektima koji ispunjavaju uvjete koje je unaprijed odredio javni naručitelj, bez ograničenja ili kvota, pod uvjetom da takav sustav dozvoljava dovoljnu mjeru oglašavanja i da je u skladu s načelima transparentnosti i zabrane diskriminacije.”

5 Članak 1. te direktive propisuje:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji vezana uz ugovore o javnoj nabavi te projektne natječaje čija procijenjena vrijednost nije manja od pragova utvrđenih u članku 4.

[...]

5. Ova Direktiva ne utječe na način na koji države članice organiziraju svoje sustave socijalnog osiguranja.

[...]”

6 Članak 2. te direktive propisuje:

„1. Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

5. ‚ugovori o javnoj nabavi‘ znači ugovori kojima se ostvaruje financijski interes, sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga;

[...]

9. ‚ugovori o javnoj nabavi usluga‘ znači ugovori o javnoj nabavi čiji je predmet pružanje usluga osim onih iz točke 6.;

10. ‚gospodarski subjekt‘ znači fizička ili pravna osoba ili javno tijelo ili skupina tih osoba i/ili tijela, uključujući svako privremeno udruženje poduzeća, koja na tržištu nudi izvođenje radova i/ili posla, isporuku robe ili pružanje usluga;

[...]”

7 U skladu s člankom 10. Direktive 2014/24, naslovljenim „Posebna izuzeća za ugovore o uslugama”:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi usluga za:

[...]

(h) civilna obrana, civilna zaštita 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 Glava III. te direktive, naslovljena „Posebni režimi nabave”, sadržava, među ostalim, poglavlje I., koje se odnosi na „[d]ruštvene i druge posebne usluge”, u kojem se nalaze članci 74. do 77. navedene direktive.

9 Članak 74. Direktive 2014/24 glasi:

„Ugovori o javnoj nabavi za društvene i druge posebne usluge navedene u Prilogu XIV. dodjeljuju se u skladu s ovim poglavljem ako je vrijednost ugovora jednaka ili veća od praga navedenog u članku 4. točki (d).”

10 Članak 75. te direktive propisuje:

„1. Javni naručitelji koji namjeravaju dodijeliti ugovor o javnoj nabavi za usluge iz članka 74. obznanjaju svoju namjeru na bilo koji od sljedećih načina:

(a) putem obavijesti o nadmetanju koja sadrži sve podatke iz Priloga V. dijela H u skladu sa standardnim obrascima iz članka 51.; ili

(b) putem prethodne informacijske obavijesti koja se kontinuirano objavljuje i sadrži podatke navedene u Prilogu V. dijelu I. Prethodna informacijska obavijest posebno navodi vrste usluga koje će biti predmet ugovora koji će se dodijeliti. Njome se mora navesti da će se ugovori dodijeliti bez daljnje objave i pozvati zainteresirane gospodarske subjekte da iskažu svoj interes u pisanom obliku.

Međutim, prvi podstavak ne primjenjuje se ako se mogao koristiti pregovarački postupak bez prethodne objave, u skladu s člankom 32. za dodjelu ugovora o javnoj nabavi usluga.

2. Javni naručitelji koji su dodijelili ugovor o javnoj nabavi za usluge iz članka 74. obznanjuju rezultate postupka nabave putem obavijesti o dodjeli ugovora koja sadrži podatke iz Priloga V. dijela J, u skladu sa standardnim obrascima iz članka 51. Oni, međutim, mogu grupirati takve obavijesti tromjesečno. U tom slučaju šalju grupirane obavijesti u roku 30 dana od završetka svakog kvartala.

3. Komisija utvrđuje standardne obrasce iz stavaka 1. i 2. ovog članka provedbenim aktima. Ti se provedbeni akti donose u skladu sa savjetodavnim postupkom iz članka 89. stavka 2.

4. Obavijesti iz ovog članka objavljuju se u skladu s člankom 51.”

11 Članak 76. te direktive propisuje:

„1. Države članice donose nacionalna pravila za dodjelu ugovora koj[i] 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.”

12 U skladu s člankom 77. te direktive:

„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, 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.
3. Najdulje trajanje ugovora jest tri godine.
4. Poziv na nadmetanje mora upućivati na ovaj članak.
5. Neovisno o članku 92., Komisija ocjenjuje učinke ovog članka i izvješćuje Europski parlament i Vijeće do 18. travnja 2019.”

*Direktiva 2006/123*

- 13 Uvodna izjava 27. Direktive 2006/123 glasi:

„Ova Direktiva ne obuhvaća socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi i pomoći potrebitim obiteljima i osobama, koje država osigurava na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini preko posebno ovlaštenih pružatelja ili dobrotvornih organizacija, koje je država priznala kao takve, da bi se osigurala potpora osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć zbog nedostatnih obiteljskih primanja, potpune ili djelomične ovisnosti o drugima te opasnosti od marginalizacije. Ova Direktiva ne smije utjecati na spomenute usluge koje imaju ključnu važnost da bi se zajamčilo temeljno pravo na ljudsko dostojanstvo i integritet, i kojima se očituje načelo socijalne kohezije i solidarnosti.”

- 14 Članak 2. te direktive propisuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

(a) negospodarske usluge od općeg interesa;

[...]

(f) zdravstvene usluge bez obzira na to pružaju li ih zdravstvene ustanove, bez obzira na način na koji su organizirane i financirane na nacionalnoj razini te bez obzira na to jesu li javne ili privatne;

[...]

(i) djelatnosti povezane s izvršavanjem [javnih] ovlasti, kako je određeno u članku 45. Ugovora;

(j) socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlašteni pružatelji ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve;

[...]

## Španjolsko pravo

### Organski zakon 5/1982

- 15 Na temelju članka 49. stavka 1. točke 24. Leya Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Organski zakon 5/1982 o statusu samostalnosti Autonomne zajednice Valencije) od 1. srpnja 1982. (BOE br. 164, od 10. srpnja 1982.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, Autonomna zajednica Valencija izvršava isključivu nadležnost u području socijalnih usluga i javnih ustanova za zaštitu i pomoć maloljetnicima, mladima, migrantima, starijim osobama, invalidima i drugim skupinama ili sektorima koji trebaju socijalnu zaštitu.

### Zakon br. 5/1997

- 16 Nadležnosti koje Autonomna zajednica Valencija ima u skladu s Organskim zakonom 5/1982 provedene su Leyom 5/1997 de la Generalitat Valenciana por la cual se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ambito de la Comunidad Valenciana (Zakon br. 5/1997 vlade Autonomne zajednice Valencije o uređenju sustava socijalnih usluga na području Autonomne zajednice Valencije) od 26. lipnja 1997. (BOE br. 192, od 12. kolovoza 1997., str. 24405.).
- 17 Taj je zakon izmijenjen Leyom 13/2016, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (Zakon 13/2016 Autonomne zajednice Valencije o poreznim mjerama, administrativnom i financijskom upravljanju i organizaciji Autonomne zajednice Valencije) od 29. prosinca 2016. (BOE br. 34, od 9. veljače 2017., str. 8694.), a nakon toga je stavljen izvan snage Leyom 3/2019 de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (Zakon 3/2019 Autonomne zajednice Valencije o uključivim socijalnim uslugama Autonomne zajednice Valencije) od 18. veljače 2019. (BOE br. 61, od 12. ožujka 2019., str. 23249.) (u daljnjem tekstu: Zakon 3/2019).
- 18 Članak 44.bis Zakona 5/1997, kako je izmijenjen Zakonom 13/2016 (u daljnjem tekstu: Zakon 5/1997), naslovljen „Načini pružanja usluga iz javnog sustava socijalnih usluga”, propisuje:

„1. Tijela javne uprave koja su dio javnog sustava socijalnih usluga pružaju osobama usluge propisane zakonom ili katalogom socijalnih usluga na sljedeći način:

- (a) Izravno upravljanje ili korištenje vlastitim sredstvima koja čine način povlaštenog pružanja.
- (b) Neizravno upravljanje u skladu s nekom od formula utvrđenih u propisima o ugovorima javnog sektora o javnoj nabavi.
- (c) Sporazumi o suradnji sklopljeni s privatnim subjektima socijalne inicijative.

2. Pružanje socijalnih usluga od strane centara ili službi druge uprave osim nadležne uprave obavlja se prema bilo kojoj formuli za suradnju između tijela javne uprave predviđenoj zakonom.”



19 Članak 53. tog zakona, naslovljen „Ovlašćivanje privatnih subjekata socijalne inicijative”, predviđa:

„1. Tijela javne uprave nadležna u području socijalnih usluga mogu privatnim subjektima socijalne inicijative povjeriti pružanje usluga predviđenih u katalogu socijalnih usluga putem sporazuma o zajedničkom djelovanju, pod uvjetom da ti subjekti raspolažu prikladnom upravnom akreditacijom i da kao takvi budu upisani u registar odgovarajućih subjekata, centara i socijalnih službi.

2. U okviru odredaba zakona, pravni sustav uspostavlja se regulatornim aktima za svaki pojedini sektor djelovanja, utvrđujući uvjete djelovanja ugovornih privatnih centara koji sudjeluju u sustavu socijalnih usluga pod javnom odgovornošću, određujući uvjete pristupa, uvjete usluge, postupke odabira, maksimalno trajanje i razloge raskida sporazuma kao i obveze stranaka.

3. Sporazumom sklopljenim između uprave i privatnog subjekta utvrđuju se prava i obveze svake stranke u vezi s njezinim ekonomskim sustavom, trajanjem, produljenjem i istekom te, prema potrebi, brojem i vrstom ugovorenih jedinica te ostalim zakonskim uvjetima.

4. Pristup mjestima koja su predmet sporazuma s privatnim subjektima socijalne inicijative uvijek se odvija putem uprave koja je odobrila sporazum.

5. Subjekti socijalne inicijative su zaklade, udruge, volonterske organizacije i drugi neprofitni subjekti koji obavljaju socijalne djelatnosti. Subjektima socijalne inicijative osobito se smatraju zadruge koje su u posebnom zakonodavstvu koje se na njih odnosi kvalificirane kao neprofitni subjekti.”

20 Članak 56. tog zakona, naslovljen „Sporazumi”, u stavcima 1. i 2. propisuje:

„1. Generalitat [vlada Autonorne zajednice Valencije] financijski doprinosi razvoju i poboljšanju kompetencija lokalnih subjekata kao i potpori programima socijalnog sadržaja koje provode neprofitni subjekti.

2. Isto tako, Generalitat godišnje dodjeljuje u odgovarajućim proračunima sredstva potrebna za financiranje ugovora o djelovanju sklopljenih s privatnim subjektima socijalne inicijative.”

21 Članci 62. do 66. tog zakona nalaze se u njegovoj glavi VI., naslovljenoj „Zajedničko djelovanje”.

22 U skladu s člankom 62. Zakona 5/1997, naslovljenim „Pojam, opći sustav i načela zajedničkog djelovanja”:

„1. Sporazumi o zajedničkom djelovanju su neugovorni organizacijski instrumenti kojima nadležna uprava može organizirati pružanje osobama socijalnih usluga, čije financiranje, pristup i nadzor spadaju u njezinu nadležnost, u skladu s postupkom i zahtjevima utvrđenima ovim zakonom i primjenjivim sektorskim propisima.

2. Tijela javne uprave osiguravaju da njihovo zajedničko djelovanje s trećim osobama radi pružanja socijalnih usluga osobama bude u skladu sa sljedećim načelima:

(a) Načelo supsidijarnosti, na temelju kojeg je zajedničko djelovanje s neprofitnim privatnim subjektima prethodno podvrgnuto optimalnom korištenju vlastitih sredstava.

- (b) Načelo solidarnosti, poticanjem uključenosti subjekata trećeg sektora socijalne djelatnosti u pružanju socijalnih usluga osobama.
- (c) Načelo jednakosti, jamčeći da zajedničko djelovanje korisnicima osigurava jednaku pozornost kao i korisnicima kojima izravno pomaže uprava.
- (d) Načelo objavljivanja, predviđajući da se pozivi na podnošenje prijave za zajedničko djelovanje objavljuju u Službenom listu Generalitata Valenciana.
- (e) Načelo transparentnosti, objavom na portalu o transparentnosti sporazuma o zajedničkom djelovanju koji su na snazi u svakom trenutku.
- (f) Načelo nediskriminacije, određivanjem uvjeta za pristup zajedničkom djelovanju kojima se jamči jednakost među subjektima koji odabiru sudjelovati.
- (g) Načelo proračunske učinkovitosti, predviđajući da su ekonomske naknade koje sporazumni subjekti mogu primiti u skladu s najvišim tarifama ili modulima na snazi ograničene na varijabilne, fiksne i trajne troškove pružanja usluge, bez uključene poslovne dobiti.”

23 Članak 63. tog zakona, naslovljen „Materijalno područje primjene i uvjeti koji prethode zajedničkom djelovanju”, predviđa:

„1. U području socijalnih usluga usluge osobama koje mogu biti predmet zajedničkog djelovanja određuju se regulatornim aktima među uslugama navedenima u katalogu usluga.

2. Predmet zajedničkog djelovanja mogu biti:

(a) Rezervacija i zauzimanje mjesta kako bi se njima korisnici javnog sustava socijalnih usluga koristili, pri čemu nadležna javna uprava odobrava pristup tim mjestima u skladu s kriterijima utvrđenima ovim zakonom.

(b) Cjelovito upravljanje uslugama, službama ili centrima u skladu s regulatornim aktima.

3. Ako pružanje usluge uzrokuje postupke koji zahtijevaju različite vrste djelovanja u različitim centrima ili službama, nadležna uprava može s nekoliko subjekata sklopiti samo jedan sporazum o zajedničkom djelovanju kojim se nameću obvezni mehanizmi suradnje.

4. Pristup sustavu zajedničkog djelovanja dostupan je privatnim subjektima socijalne inicijative koji pružaju socijalne usluge i koji imaju administrativnu akreditaciju i upisani su u odgovarajući registar subjekata, centara i socijalnih službi.

5. Sustav zajedničkog djelovanja nije spojiv s dodjelom gospodarskih subvencija za financiranje djelatnosti ili usluga obuhvaćenih sporazumom.”

24 U skladu s člankom 64. navedenog zakona, naslovljenim „Postupak sklapanja sporazuma i kriteriji prednosti”:

„1. Sektorski propisi uređuju postupke kako bi subjekti koji ispunjavaju utvrđene kriterije mogli pristupiti sustavu zajedničkog djelovanja u skladu s općim načelima utvrđenima u članku 62. ovog zakona.

2. Za sklapanje sporazumâ o zajedničkom djelovanju sektorski propisi utvrđuju kriterije za odabir subjekata kada se takav odabir pokaže potrebnim na temelju proračunskih ograničenja ili broja i značajki usluga koje se mogu ugovoriti.

3. Odabir subjekata može se temeljiti na sljedećim kriterijima:

(a) poslovnom nastanu u mjestu pružanja usluge;

[...]

25 Članak 65. tog zakona, naslovljen „Formalizacija i učinci zajedničkog djelovanja”, predviđa:

„1. Sporazumi o zajedničkom djelovanju formaliziraju se u administrativnim dokumentima o zajedničkom djelovanju čiji se sadržaj utvrđuje primjenjivim sektorskim propisima.

2. Sporazumi o zajedničkom djelovanju obvezuju ugovorni subjekt da osobama pruža socijalne usluge u skladu s uvjetima utvrđenima primjenjivim sektorskim propisima i sporazumom o zajedničkom djelovanju sklopljenim u skladu s njima.

3. Osim predviđenih naknada, korisnicima se ne može naplatiti nikakav iznos za ugovorene usluge.

4. Naplatu korisnicima bilo kakve dodatne usluge te njezin iznos prethodno odobrava upravno tijelo koje je odobrilo sporazum.”

26 Članak 66. Zakona 5/1997, naslovljen „Financiranje zajedničkog djelovanja”, glasi:

„1. Svaki poziv na podnošenje prijave određuje iznos ekonomskih modula koji odgovara svakoj usluzi koja može biti predmet zajedničkog djelovanja.

2. Najviše tarife ili ekonomski moduli nadoknađuju maksimalno varijabilne, fiksne i trajne troškove usluga, jamčeći gospodarsku neutralnost za pružatelja usluge, ne uključujući poslovnu dobit.

3. Iznosi koji proizlaze iz zajedničkog djelovanja isplaćuju se nakon što ugovorni subjekt predoči odgovarajući račun, isplatom s proračunske stavke namijenjene financiranju tekućih troškova uprave.”

27 U skladu s člankom 67. tog zakona, naslovljenim „Trajanje sporazuma o zajedničkom djelovanju”:

„Sporazumi o zajedničkom djelovanju ne mogu trajati dulje od četiri godine. Ako su izričito predviđena sporazumom o zajedničkom djelovanju, eventualna produljenja mogu produljiti ukupno trajanje sporazuma o zajedničkom djelovanju na deset godina. Po isteku tog razdoblja nadležna uprava može sklopiti novi sporazum o zajedničkom djelovanju.”

### *Uredba 181/2017*

- 28 Uredba 181/2017, koja je donesena radi provedbe Zakona 5/1997, u skladu sa svojim člankom 1. ima za cilj urediti zahtjeve, postupke odabira, sadržaj i osnovne uvjete za uspostavljanje, provedbu i razvoj sporazuma o zajedničkom djelovanju, kao način upravljanja socijalnim uslugama od strane privatnih subjekata socijalne inicijative kako bi se osobama pružale socijalne usluge predviđene zakonom i katalogom socijalnih usluga ili njihovim provedbenim aktima.
- 29 Članak 3. točka (e) te uredbe priznaje svojstvo privatnih subjekata socijalne inicijative „zakladama, udrugama, volonterskim organizacijama i drugim neprofitnim subjektima koji obavljaju socijalne djelatnosti” kao i zadrugama koje se u skladu s posebnim propisom kvalificiraju kao neprofitni subjekti.
- 30 Unatoč stavljanju izvan snage Zakona 5/1997 Zakonom 3/2019, Uredba 181/2017 ostaje na snazi, u skladu s jedinstvenom odredbom o stavljanju izvan snage iz potonjeg zakona.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 31 ASADE je Tribunalu Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Visoki sud Autonomne zajednice Valencije, Španjolska) podnio tužbu za poništenje Uredbe 181/2017, u prilog kojoj ističe da su članak 44.bis stavak 1. točka (c), članak 53., članak 56. stavak 2. i glava VI. Zakona 5/1997, čiju provedbu osigurava ta uredba, u suprotnosti s pravom Unije jer profitne subjekte isključuju iz mogućnosti pružanja određenih socijalnih usluga osobama u okviru zajedničkog djelovanja, dok svim neprofitnim subjektima, a ne samo volonterskim organizacijama, dopuštaju pružanje tih usluga u zamjenu za naknadu bez potrebe za provedbom postupka transparentnog tržišnog natjecanja koji osigurava jednakost postupanja prema zainteresiranim gospodarskim subjektima.
- 32 Sud koji je uputio zahtjev pita se o usklađenosti upotrebe sporazuma o zajedničkom djelovanju, kako je uređena Zakonom 5/1997, s člancima 49. i 56. UFEU-a, člancima 76. i 77. Direktive 2014/24 i člankom 15. stavkom 2. Direktive 2006/123. Naglašava da je tumačenje tih odredbi prava Unije i dalje potrebno, unatoč stavljanju izvan snage Zakona 5/1997 Zakonom 3/2019, jer potonjim zakonom nije izmijenjen sustav zajedničkog djelovanja za pružanje socijalnih usluga. Osim toga, za ocjenu zakonitosti te uredbe potrebno je provjeriti je li Zakon 5/1997, čije izvršenje ona osigurava, bio u skladu s pravom Unije.
- 33 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Visoki sud Autonomne zajednice Valencije) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 49. UFEU-a i članke 76. i 77. (u vezi s člankom 74. i Prilogom XIV.) Direktive [2014/24] tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se javnim naručiteljima omogućuje sklapanje ugovora s neprofitnim privatnim subjektima, ne samo s volonterskim udrugama, radi pružanja svih vrsta socijalnih usluga osobama u zamjenu za naknadu troškova, a da se pritom ne provode postupci predviđeni navedenom direktivom i neovisno o procijenjenoj vrijednosti; i to jednostavno na temelju prethodne kvalifikacije navedenih odnosa kao izvanugovornih?

2. U slučaju niječnog odgovora i, posljedično, ako je to dopušteno: treba li članak 49. UFEU-a i članke 76. i 77. (u vezi s člankom 74. i Prilogom XIV.) Direktive [2014/24] tumačiti na način da se njima javnim naručiteljima omogućuje sklapanje ugovora s neprofitnim privatnim subjektima (ne samo s volonterskim udrugama) radi pružanja svih vrsta socijalnih usluga osobama u zamjenu za naknadu troškova, a da se pritom ne provode postupci predviđeni navedenom direktivom i neovisno o procijenjenoj vrijednosti, jednostavno na temelju prethodne kvalifikacije navedenih odnosa kao izvanugovornih, kad, osim toga, u navedenom nacionalnom propisu nisu izričito navedeni zahtjevi utvrđeni člankom 77. Direktive 2014/24, nego se u njemu upućuje na naknadnu provedbu propisa, a da među smjernicama koje treba slijediti prilikom provedbe propisa, koje su u njemu izričito navedene, nisu izričito uključeni zahtjevi utvrđeni člankom 77. navedene direktive?
3. U slučaju također niječnog odgovora i, posljedično, ako je to dopušteno: treba li članke 49. i 56. UFEU-a, članke 76. i 77. (u vezi s člankom 74. i Prilogom XIV.) Direktive [2014/24] i članak 15. stavak 2. Direktive [2006/123] tumačiti na način da se njima javnim naručiteljima, u svrhu odabira neprofitnog subjekta (ne samo volonterskih udruga) s kojim će sklopiti ugovor o pružanju svih vrsta socijalnih usluga osobama, omogućuje da među kriterije za odabir, osim onih iz članka 2. stavka 2. točke (j) potonje direktive, uključe kriterij da odnosni subjekt mora imati poslovni nastan u mjestu u kojem će se usluga pružati?"

## O prethodnim pitanjima

### *Dopuštenost*

- 34 Najprije valja podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaze činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presude od 15. prosinca 1995., *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, t. 59. i 61. i od 25. studenoga 2021., *État luxembourgeois* (Informacije o skupini poreznih obveznika), C-437/19, EU:C:2021:953, t. 81.).
- 35 Potreba da se dođe do tumačenja prava Unije korisnog za nacionalni sud usto zahtijeva da taj sud odredi činjenični ili pravni okvir unutar kojeg se javljaju pitanja koja postavlja ili barem objasni činjenične tvrdnje na kojima se ta pitanja temelje. Usto, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje moraju biti navedeni točni razlozi koji su nacionalni sud naveli da postavi pitanje o tumačenju prava Unije i da ocijeni nužnim upućivanje prethodnog pitanja (presuda od 10. ožujka 2022., *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs* (Sveobuhvatno zdravstveno osiguranje), C-247/20, EU:C:2022:177, t. 75. i navedena sudska praksa).
- 36 Dopuštenost prethodnih pitanja valja ocijeniti s obzirom na ta uvodna razmatranja.

### *Stavljanje izvan snage Zakona 5/1997*

- 37 Tuženik u glavnom postupku napominje da su prethodna pitanja nedopuštena jer je Zakon 5/1997, čija se usklađenost s pravom Unije osporava kao prethodno pitanje u okviru glavnom postupka, stavljen izvan snage Zakonom 3/2019.

- 38 U tom pogledu iz zahtjeva za prethodnu odluku jasno proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev pozvan odlučiti o zakonitosti Uredbe 181/2017 na dan njezina donošenja. Nije sporno da je na taj datum Zakon 5/1997, čiju provedbu osigurava ta uredba, još bio na snazi. Osim toga, nije sporno da je navedenim zakonom, s jedne strane, profitnim subjektima odbijena mogućnost sklapanja sporazuma o zajedničkom djelovanju i, s druge strane, dopušteno korištenje kriterija poslovnog nastana u okviru sklapanja takvog sporazuma.
- 39 U tim okolnostima prethodna pitanja zadržavaju vezu s predmetom glavnog postupka.

*Direktiva 2014/24*

- 40 Španjolska, talijanska i nizozemska vlada izražavaju dvojbe o primjenjivosti Direktive 2014/24 na sporazume o zajedničkom djelovanju predviđene nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 41 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što je to slučaj u ovom predmetu, kada nije očito da tumačenje odredbe prava Unije nema nikakve veze sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, prigovor neprimjenjivosti te odredbe na predmet u glavnom postupku ne odnosi se na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, već ulazi u meritum pitanja (presude od 12. prosinca 2019., Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, t. 29. i od 28. listopada 2021., Komisija za protivodejstvije na korupcijata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imušestvo, C-319/19, EU:C:2021:883, t. 25.).

*Direktiva 2006/123*

- 42 U skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (j) Direktive 2006/123, ona se ne primjenjuje na socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlašteni pružatelji ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve.
- 43 Međutim, s jedne strane, kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 145. do 150. svojeg mišljenja, spis kojim Sud raspolaže ne omogućuje uvjeravanje da se socijalne usluge pomoći osobama na koje se odnosi nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku ne nalaze među uslugama koje su isključene iz područja primjene Direktive 2006/123 na temelju njezina članka 2. stavka 2. točke (j), kako ga tumači Sud u točkama 42. do 49. presude od 11. srpnja 2013., Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517).
- 44 S druge strane, nepostojanje bilo kakvog pojašnjenja u tom pogledu u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje ne omogućava Sudu ni da utvrdi da, pod pretpostavkom da se na određene socijalne usluge pomoći osobama na koje se odnosi nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku ne primjenjuje isključenje predviđeno člankom 2. stavkom 2. točkom (j) te direktive, one ne ulaze u područje primjene nekog drugog isključenja predviđenog tim člankom 2. stavkom 2., a osobito njegovim točkama (f) i (i).
- 45 U tim okolnostima, budući da sud koji je uputio zahtjev nije omogućio Sudu da se uvjeri da činjenična pretpostavka na kojoj se temelji treće prethodno pitanje stvarno ulazi u područje primjene Direktive 2006/123, to je pitanje nedopušteno u dijelu u kojem se odnosi na tumačenje njezina članka 15. stavka 2.

*Članci 49. i 56. UFEU-a*

- 46 Naposljetku valja istaknuti da se, iako su svi elementi glavnog postupka ograničeni na unutarnja pitanja jedne države članice, prethodna pitanja odnose, među ostalim, na tumačenje članka 49. i 56. UFEU-a.
- 47 U takvom kontekstu, na sudu koji je uputio zahtjev jest da Sudu, u skladu s onim što zahtijeva članak 94. Poslovnika Suda, objasni zbog čega, unatoč njegovu potpuno unutarnjem karakteru, spor koji je pred njim u tijeku ima element povezanosti s odredbama prava Unije o temeljnim slobodama koji zatraženo tumačenje čini nužnim za rješenje spora (presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 55. i rješenje od 6. svibnja 2021., Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca i dr., C-571/20, neobjavljeno, EU:C:2021:364, t. 23.).
- 48 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ne objašnjava zbog čega je potrebno protumačiti članke 49. i 56. UFEU-a, unatoč potpuno unutarnjem karakteru spora koji je pred njim u tijeku. Konkretnije, taj sud ne tvrdi izričito da se nalazi u nekom od slučajeva iz točaka 50. do 53. presude od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).
- 49 Osim toga, iako, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, provedba postupka javne nabave koja, s obzirom na svoju vrijednost, ne ulazi u područje primjene direktiva u području javne nabave, ipak podliježe temeljnim pravilima i općim načelima iz UFEU-a, a osobito načelima jednakog postupanja i nediskriminacije na temelju državljanstva kao i obvezi transparentnosti koja iz toga proizlazi, pod uvjetom da ta javna nabava ima određeni prekogranični interes, sud koji je uputio zahtjev ne može Sudu samo podnijeti elemente koji omogućuju da se ne isključi postojanje takvog interesa, nego, naprotiv, mora podnijeti podatke koji dokazuju to postojanje (vidjeti u tom smislu rješenje od 12. studenoga 2020., Novart Engineering, C-170/20, neobjavljeno, EU:C:2020:908, t. 33. i 35.). Međutim, sud koji je uputio zahtjev u ovom slučaju Sudu nije pružio takve podatke.
- 50 Stoga su prethodna pitanja nedopuštena u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članka 49. i 56. UFEU-a.
- 51 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da su prethodna pitanja dopuštena, osim u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članka 49. i 56. UFEU-a te članka 15. stavka 2. Direktive 2006/123.

*Prvo i drugo pitanje*

- 52 Svojim prvim dvama prethodnim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 76. i 77. Direktive 2014/24 tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo koje neprofitnim privatnim subjektima pridržava mogućnost sklapanja sporazuma na temelju kojih oni pružaju usluge socijalne pomoći osobama, u zamjenu za naknadu troškova koje snose, bez obzira na procijenjenu vrijednost tih usluga, a da to zakonodavstvo ne zahtijeva da ti subjekti poštuju zahtjeve utvrđene tim člankom 77.

*Primjenjivost Direktive 2014/24*

- 53 Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, najprije valja utvrditi jesu li sporazumi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku ugovori o javnoj nabavi iz Direktive 2014/24.

- 54 U tom pogledu, u skladu s njezinim člankom 1., Direktivom 2014/24 utvrđuju se pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji vezana uz ugovore o javnoj nabavi te projektne natječaje čija procijenjena vrijednost nije manja od pragova utvrđenih u njezinu članku 4. U članku 2. stavku 1. točki 5. navedene direktive ugovori o javnoj nabavi za potrebe te direktive definirani su kao ugovori kojima se ostvaruje financijski interes, sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga.
- 55 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da, s obzirom na to da je pojam „ugovor o javnoj nabavi” pojam prava Unije, kvalifikacija koju španjolsko pravo daje sporazumima o zajedničkom djelovanju nije relevantna (vidjeti u tom smislu presude od 20. listopada 2005., Komisija/Francuska, C-264/03, EU:C:2005:620, t. 36. i od 22. travnja 2021., Komisija/Austrija (Zakup još neizgrađene zgrade), C-537/19, EU:C:2021:319, t. 43.).
- 56 Stoga pojašnjenje iz članka 62. stavka 1. Zakona 5/1997, prema kojem su takvi sporazumi „neugovorni organizacijski instrumenti”, nije dovoljno za njihovo izuzimanje iz područja primjene Direktive 2014/24.
- 57 Osim toga, suprotno onomu što tvrdi nizozemska vlada, iz zahtjeva za prethodnu odluku ne proizlazi da bi se ti sporazumi o zajedničkom djelovanju zapravo trebali izjednačiti s jednostranim upravnim aktima koji se samom voljom javnih naručitelja nameću neprofitnim privatnim subjektima koji su njihovi ugovaratelji (vidjeti u tom smislu presude od 19. travnja 2007., Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, t. 52. do 55. i od 18. prosinca 2007., Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, t. 51. do 55.).
- 58 Kao drugo, kako bi bili obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2014/24, sporazumi o zajedničkom djelovanju o kojima je riječ u glavnom postupku moraju se sastojati od javne nabave usluga u smislu članka 2. stavka 1. točke 9. te direktive.
- 59 U tom pogledu, kao prvo, pojam „usluge” u smislu te odredbe treba tumačiti s obzirom na slobodu pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a, čije je područje primjene ograničeno na gospodarske djelatnosti (vidjeti u tom smislu presude od 29. travnja 2010., Komisija/Njemačka, C-160/08, EU:C:2010:230, t. 73. i 74. i od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2016:108, t. 154.).
- 60 Konkretnije, valja istaknuti da isporuke usluga koje se uobičajeno pružaju uz naknadu čine gospodarske djelatnosti, s obzirom na to da se bitna značajka naknade sastoji u činjenici da je ona ekonomska protučinidba za uslugu o kojoj je riječ, pri čemu je ne mora nužno platiti njezin korisnik (presuda od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2016:108, t. 153. do 155.). Osim toga, iz članka 62. UFEU-a, u vezi s njegovim člankom 51., proizlazi da se sloboda pružanja usluga ne odnosi na djelatnosti kojima se u državi članici, čak ni povremeno, izvršavaju javne ovlasti.
- 61 Kao što to potvrđuje uvodna izjava 6. Direktive 2014/24, samo gospodarske djelatnosti u smislu prethodne točke mogu stoga biti predmet ugovora o javnoj nabavi usluga u smislu njezina članka 2. stavka 1. točke 9. Takvo je tumačenje uostalom potvrđeno člankom 2. stavkom 1. točkom 10. navedene direktive, na temelju kojeg gospodarskog subjekta, u smislu te direktive, obilježava činjenica da na tržištu nudi izvođenje radova i/ili posla, isporuku robe ili pružanje usluga.



- 62 S obzirom na navedeno, okolnost da je ugovor sklopljen sa subjektom čiji cilj nije stjecanje dobiti ne isključuje to da taj subjekt možda obavlja gospodarsku djelatnost u smislu Direktive 2014/24, tako da ta okolnost nije relevantna za primjenu pravila prava Unije u području javne nabave (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2014., *Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH*, C-574/12, EU:C:2014:2004, t. 33. i navedenu sudsku praksu i od 28. siječnja 2016., *CASTA i dr.*, C-50/14, EU:C:2016:56, t. 52.).
- 63 Osim toga, gospodarskom djelatnošću mogu se smatrati usluge pružene uz naknadu koje su, iako nisu obuhvaćene izvršavanjem javnih ovlasti, pružene u javnom interesu i bez namjere stjecanja dobiti i koje su u tržišnom natjecanju s onima koje nude subjekti s ciljem stjecanja dobiti (vidjeti analogno presudu od 6. rujna 2011., *Scattolon*, C-108/10, EU:C:2011:542, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 64 Kao drugo, što se tiče, konkretno, isporuka usluga koje, kao u ovom slučaju, imaju socijalni cilj, točno je da članak 1. točka 5. Direktive 2014/24 precizira da ta direktiva ne utječe na način na koji države članice organiziraju svoje sustave socijalnog osiguranja. Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, djelatnosti tijela koja upravljaju sustavom socijalnog osiguranja u načelu nisu gospodarske djelatnosti kad se temelje na načelu solidarnosti i kad su te djelatnosti podvrgnute nadzoru države (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2020., *Komisija i Slovačka Republika/Dôvera zdravotná poisťovňa*, C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 65 Međutim, to nije nužno slučaj s posebnim socijalnim uslugama koje pružaju privatni subjekti i čiji trošak snosi sama država ili ta tijela socijalnog osiguranja. Naime, iz sudske prakse Suda također proizlazi da postizanje socijalne svrhe ili uzimanje u obzir načela solidarnosti u okviru pružanja usluga ne sprečava, kao takvo, da se to pružanje smatra gospodarskom djelatnošću (vidjeti u tom smislu presude od 29. studenoga 2007., *Komisija/Italija*, C-119/06, neobjavljenu, EU:C:2007:729, t. 36. do 41. i od 12. rujna 2000., *Pavlov i dr.*, C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, t. 118.).
- 66 U ovom slučaju, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 55. do 61. svojeg mišljenja, razvidno je da se barem neke socijalne usluge pomoći osobama koje su obuhvaćene područjem primjene nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku pružaju uz naknadu i ne sudjeluju u izvršavanju javnih ovlasti, tako da se može smatrati da su takve djelatnosti gospodarske naravi i da se stoga mogu smatrati uslugama u smislu Direktive 2014/24.
- 67 Kao treće, naplatna priroda ugovora o javnoj nabavi pretpostavlja da se svaka strana obvezuje izvršiti protučinidbu u zamjenu za drugu, a da pritom ne isključuje da se naknada javnog naručitelja sastoji samo od naknade troškova nastalih zbog pružanja ugovorene usluge (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2020., *Tax-Fin-Lex*, C-367/19, EU:C:2020:685, t. 25. i 26. i navedenu sudsku praksu). Prema tome, ugovor ne može biti izvan pojma „ugovor o javnoj nabavi usluga” samo zato što je, kao što se čini da je ovdje slučaj, predviđena naknada ograničena na naknadu troškova nastalih zbog pružanja ugovorene usluge (presuda od 28. siječnja 2016., *CASTA i dr.*, C-50/14, EU:C:2016:56, t. 52.).
- 68 Kao četvrto, kao što to potvrđuju uvodna izjava 4. i uvodna izjava 114. zadnji stavak Direktive 2014/24, postupci kojima se javni naručitelj odriče usporedbe i klasificiranja prihvatljivih ponuda i imenovanja jednog gospodarskog subjekta ili više njih kojima je dodijeljena isključivost ugovora nisu obuhvaćeni područjem primjene te direktive (vidjeti u tom smislu presude od 2. lipnja 2016., *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, t. 37. do 42. i od 1. ožujka 2018., *Tirkkonen*, C-9/17, EU:C:2018:142, t. 29. do 35.).

- 69 S obzirom na navedeno, iz odgovora ASADE-a, španjolske vlade i tuženika u glavnom postupku na pitanja koja je postavio Sud proizlazi da sklapanju sporazuma o zajedničkom djelovanju u praksi prethodi odabir između neprofitnih privatnih subjekata koji su iskazali interes za pružanje socijalnih usluga pomoći osobama koje su njegov predmet, a što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 70 Kao peto, iz prvog prethodnog pitanja izričito proizlazi da se nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku primjenjuje na sve sporazume o zajedničkom djelovanju, neovisno o njihovoj procijenjenoj vrijednosti. Iz toga slijedi da se ne može isključiti da se to zakonodavstvo, čija sukladnost s pravom Unije treba nadzirati sud, može odnositi na sporazume o zajedničkom djelovanju čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od pragova predviđenih u članku 4. Direktive 2014/24.
- 71 S obzirom na prethodno navedeno, čini se da zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku uređuje, barem djelomično, postupak javne nabave na koji se primjenjuje Direktiva 2014/24.
- 72 Naposljetku valja dodati da, koliko god bio vrijedan žaljenja, izostanak u zahtjevu za prethodnu odluku navođenja točnih kategorija socijalnih usluga pomoći osobama na koje se primjenjuje nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku ne sprečava Sud da se, suprotno onomu što se čini da tvrdi talijanska vlada, uvjeri u to da tumačenje Direktive 2014/24 nije lišeno bilo kakve veze s predmetom spora u glavnom postupku.
- 73 Naime, s jedne strane, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da barem jedan dio socijalnih usluga pomoći osobama o kojima je moguće sklopiti sporazum o zajedničkom djelovanju ulazi u usluge nabrojene u Prilogu XIV. Direktivi 2014/24 i, s druge strane, prethodna pitanja ne odnose se na tumačenje odredbi te direktive koje su općenito primjenjive na provedbu postupaka javne nabave, nego samo na tumačenje članaka 74. do 77. navedene direktive, kojima se upravo uspostavlja pojednostavnjeni sustav javne nabave čiji su predmet usluge iz tog priloga.
- 74 Stoga ta pitanja valja ispitati samo s obzirom na članke 74. do 77. Direktive 2014/24.

#### *Zahtjevi koji proizlaze iz Direktive 2014/24*

- 75 Kako bi se provjerilo protivi li se člancima 74. do 77. Direktive 2014/24 zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku, valja istaknuti, kao prvo, da je pojednostavnjeni sustav javne nabave koji je predviđen tim člancima opravdan, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 114. Direktive 2014/24, ograničenom prekograničnom dimenzijom usluga iz Priloga XIV. navedenoj direktivi kao i činjenicom da se te usluge pružaju u određenom kontekstu koji se znatno razlikuje među pojedinim državama članicama zbog različitih tradicija u kulturama.
- 76 Kao drugo, članak 77. Direktive 2014/24 predviđa da za određene usluge iz Priloga XIV. toj direktivi države članice javnim naručiteljima mogu dopustiti da „organizacijama”, kako su definirane stavkom 2. tog članka, rezerviraju pravo sudjelovanja u postupcima javne nabave čiji je predmet pružanje takvih usluga.
- 77 Članak 77. stavak 2. Direktive 2014/24 precizira stroge uvjete pod kojima se gospodarski subjekt može smatrati „organizacijom” u smislu tog članka. Tako se zahtijeva da je cilj tog gospodarskog subjekta ispunjavanje misije javnih usluga, povezane s pružanjem socijalnih ili posebnih usluga iz tog članka, da se dobit navedenog gospodarskog subjekta ponovno ulaže kako bi se postigao takav cilj i da bi se, ako se ta dobit raspodjeljuje ili preraspodjeljuje, to trebalo temeljiti na načelu

sudjelovanja. Nadalje, upravljačke ili vlasničke strukture tog gospodarskog subjekta moraju se temeljiti na vlasništvu zaposlenika ili načelima sudjelovanja ili zahtijevati aktivno sudjelovanje zaposlenika, korisnika ili zainteresiranih strana.

- 78 Osim toga, iz članka 77. stavka 2. točke (d) i stavka 3. Direktive 2014/24 proizlazi da javni naručitelj može ugovor o javnoj nabavi dodijeliti „organizaciji” na temelju postupka predviđenog tim člankom samo za razdoblje koje ne prelazi tri godine i samo pod uvjetom da toj „organizaciji” već nije dodijelio ugovor za usluge iz navedenog članka tijekom protekle tri godine.
- 79 U ovom slučaju, kao što to potvrđuje tekst prvog prethodnog pitanja, nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku nalaže da se neprofitnim privatnim subjektima rezervira mogućnost sudjelovanja u postupcima dodjele sporazuma o zajedničkom djelovanju a da pritom ne zahtijeva da ti subjekti poštuju sve uvjete predviđene u članku 77. Direktive 2014/24.
- 80 S obzirom na navedeno, iz te se okolnosti ne može zaključiti da takav propis nužno nije u skladu s pojednostavnjenim sustavom predviđenim u člancima 74. do 77. Direktive 2014/24.
- 81 Naime, članak 77. te direktive ima vrlo konkretan doseg jer državama članicama izričito jamči mogućnost, za određene usluge koje su predmet tog pojednostavnjenog sustava, da javnim naručiteljima dopuste da jedino gospodarskim subjektima koji ispunjavaju sve uvjete predviđene tim člankom *ipso iure* rezerviraju mogućnost sudjelovanja u postupcima provedbe javne nabave čiji su predmet te usluge.
- 82 Stoga, s obzirom na posebnosti pravnog sustava koji se njime uspostavlja i uzimajući u obzir strukturu članaka 74. do 77. Direktive 2014/24, ne može se smatrati da njezin članak 77. iscrpno obuhvaća slučajeve u kojima se ugovori o javnoj nabavi čiji je predmet pružanje usluge iz Priloga XIV. navedenoj direktivi mogu rezervirati samo određenim kategorijama gospodarskih subjekata.
- 83 Kao treće, valja naglasiti da članak 76. Direktive 2014/24 utvrđuje pravila koja odstupaju od općeg prava, a koja se primjenjuju na provedbu svih postupaka javne nabave koji se odnose na socijalne i druge posebne usluge navedene u njezinu Prilogu XIV.
- 84 Taj članak 76. obvezuje države članice, s jedne strane, da uspostave pravila o provedbi koja javnim naručiteljima nalažu poštovanje načela transparentnosti i jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima i, s druge strane, da osiguraju da ta pravila omogućuju javnim naručiteljima da uzmu u obzir posebnosti usluga koje su predmet takvih postupaka javne nabave. U vezi s potonjim 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, sudjelovanje i osnaživanje korisnika te inovativnost.
- 85 Stoga, kao što to potvrđuje uvodna izjava 114. Direktive 2014/24, pravni sustav uspostavljen tom direktivom u članku 76. obilježava široka diskrecijska ovlast kojom raspoložu države članice za organizaciju, na način koji smatraju najprikladnijim, odabira pružatelja usluga navedenih u Prilogu XIV. toj direktivi. Iz te uvodne izjave proizlazi i da države članice također moraju uzeti u obzir Protokol br. 26, kojim se osobito utvrđuje široka diskrecijska ovlast nacionalnih tijela za izvršavanje usluga od općeg gospodarskog interesa na način koji što je više moguće odgovara potrebama korisnika.

- 86 Stoga valja ispitati protivili li se načelima jednakog postupanja i transparentnosti, kako su navedena u članku 76. Direktive 2014/24, nacionalno zakonodavstvo koje neprofitnim privatnim subjektima, uključujući i one koji ne ispunjavaju uvjete predviđene u članku 77. te direktive, rezervira pravo sudjelovanja u postupcima dodjele ugovora o javnoj nabavi čiji je predmet pružanje socijalnih usluga pomoći osobama iz Priloga XIV. navedenoj direktivi.
- 87 Što se tiče, kao prvo, načela jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima, činjenica da profitni privatni subjekti ne mogu sudjelovati u takvim postupcima dodjele ugovora o javnoj nabavi čini razliku u postupanju prema gospodarskim subjektima koja je protivna tom načelu, osim ako je ta razlika opravdana objektivnim razlozima (vidjeti analogno presude od 11. prosinca 2014., *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i dr.*, C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 52. i od 28. siječnja 2016., *CASTA i dr.*, C-50/14, EU:C:2016:56, t. 56.).
- 88 U tom pogledu valja podsjetiti na to da država članica može, u okviru svoje pridržane nadležnosti za uređenje svojeg sustava socijalnog osiguranja, smatrati da sustav socijalne pomoći nužno podrazumijeva, radi ostvarivanja svojih ciljeva, da je dopuštanje privatnim subjektima pristupa tom sustavu kao pružateljima usluga socijalne pomoći uvjetovano time da im cilj nije stjecanje dobiti (presude od 17. lipnja 1997., *Sodemare i dr.*, C-70/95, EU:C:1997:301, t. 32. i od 11. prosinca 2014., *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i dr.*, C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 58.).
- 89 U ovom slučaju iz nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku i iz odgovora na pitanja koja je postavio Sud proizlazi da sporazumi o zajedničkom djelovanju predviđeni tim zakonodavstvom moraju biti u skladu, među ostalim, s načelima solidarnosti i proračunske učinkovitosti. Konkretno, s jedne strane, socijalne usluge pomoći osobama o kojima se mogu sklopiti takvi sporazumi moraju se, u načelu besplatno, nuditi svima, a iznos eventualne naknade koji se može dodatno ubirati od korisnika ovisi o njihovoj financijskoj sposobnosti. S druge strane, neprofitni privatni subjekti na koje se odnose navedeni sporazumi mogu dobiti samo naknadu varijabilnih, fiksnih i trajnih troškova nastalih radi pružanja socijalnih usluga pomoći osobama koje su predmet tih sporazuma, pri čemu je stjecanje poslovne dobiti izričito isključeno.
- 90 Stoga isključivo pribjegavanje neprofitnim privatnim subjektima radi osiguravanja pružanja takvih socijalnih usluga može biti potaknuto kako načelima univerzalnosti i solidarnosti, svojstvenima sustavu socijalne pomoći, tako i razlozima gospodarske učinkovitosti i primjerenosti, jer se njime omogućuje da te usluge od općeg interesa u uvjetima gospodarske ravnoteže na proračunskom planu pružaju subjekti koji su uglavnom uspostavljeni radi javnog interesa i čije odluke nisu vođene, kako to navodi španjolska vlada, isključivo poslovnim razlozima (vidjeti analogno presudu od 28. siječnja 2016., *CASTA i dr.*, C-50/14, EU:C:2016:56, t. 57.).
- 91 Ako je obrazloženo takvim razmatranjima, isključenje profitnih privatnih subjekata iz postupaka javne nabave čiji je predmet pružanje takvih socijalnih usluga nije protivno načelu jednakosti, pod uvjetom da to isključenje stvarno doprinosi socijalnoj svrsi kao i postizanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti na kojima se taj sustav temelji (vidjeti analogno presude od 11. prosinca 2014., *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i dr.*, C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 60. i od 28. siječnja 2016., *CASTA i dr.*, C-50/14, EU:C:2016:56, t. 63.).
- 92 U tom pogledu, s jedne strane, Sud je imao priliku pojasniti, u pogledu ugovora o javnoj nabavi na koje se Direktiva 2014/24 još nije primjenjivala, da, kako bi ispunili te zahtjeve, privatni subjekti kojima su, na temelju zakonodavstva predmetne države članice, takvi ugovori rezervirani ne mogu imati druge ciljeve osim onih navedenih u prethodnoj točki niti ostvariti ikakvu dobit, čak ni neizravno, od svojih usluga, neovisno o naknadi varijabilnih, fiksnih i trajnih troškova potrebnih za

njihovo pružanje. Ne mogu niti svojim članovima steći nikakvu dobit. Osim toga, primjena tog zakonodavstva ne može se proširiti do te mjere da bi se njime pokrile zloporabe tih subjekata ili njihovih članova. Stoga navedeni subjekti moraju upotrebljavati radnike samo u granicama potrebnima za svoje redovno djelovanje i uz poštovanje zahtjeva nacionalnog zakonodavstva u odnosu na njih, s obzirom na to da volonteri mogu ishoditi naknadu samo stvarno nastalih troškova za obavljanu djelatnost, u granicama koje su prethodno utvrdili sami privatni subjekti (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2014., *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i dr.*, C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 61. i 62. i od 28. siječnja 2016., *CASTA i dr.*, C-50/14, EU:C:2016:56, t. 64. i 65.).

- 93 S druge strane, iz sudske prakse Suda također proizlazi da se načelu jednakog postupanja, koje se primjenjuje u okviru slobode poslovnog nastana zajamčene člancima 49. do 55. UFEU-a, ne protivi to da država članica zadrži svojstvo pružatelja usluga socijalne pomoći neprofitnim privatnim subjektima, uključujući i onima koji nisu isključivo volonterski (vidjeti u tom smislu presudu od 17. lipnja 1997., *Sodemare i dr.*, C-70/95, EU:C:1997:301, t. 32. do 34.).
- 94 Ta je sudska praksa i dalje relevantna za tumačenje članka 76. Direktive 2014/24, koji sada izričito propisuje postojanje pojednostavnjenog sustava javne nabave za socijalne usluge.
- 95 Iz toga slijedi da načelo jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima, kako je sada utvrđeno u članku 76. Direktive 2014/24, dopušta državama članicama da pridrže pravo na sudjelovanje u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavi socijalnih usluga pomoći osobama neprofitnim privatnim subjektima, uključujući one koji nisu strogo volonterski, pod uvjetom, s jedne strane, da se eventualna dobit koja proizlazi iz izvršenja tog ugovora ponovno uloži radi ostvarenja socijalnog cilja od općeg interesa i, s druge strane, da su ispunjeni svi uvjeti iz točaka 90. i 91. ove presude.
- 96 Važno je dodati i da se članku 76. Direktive 2014/24 protivi, suprotno tomu, to da se takvi ugovori o javnoj nabavi mogu izravno, bez poziva na nadmetanje, dodijeliti neprofitnom subjektu različitom od volonterskog subjekta (vidjeti u pogledu potonjega presudu od 28. siječnja 2016., *CASTA i dr.*, C-50/14, EU:C:2016:56, t. 70.). Naprotiv, tim se člankom zahtijeva da, prije nego što provede takvu dodjelu, javni naručitelj usporedi i rasporedi odgovarajuće ponude različitih neprofitnih subjekata koji su iskazali svoj interes, osobito uzimajući u obzir cijenu tih ponuda, čak i ako bi se ta cijena, kao u ovom slučaju, sastojala od ukupnih troškova čiju naknadu javni naručitelj mora osigurati.
- 97 Što se tiče, kao drugo, načela transparentnosti, ono od javnog naručitelja zahtijeva određeni stupanj primjerenog objavljivanja koji omogućuje, s jedne strane, otvaranje tržišnom natjecanju i, s druge strane, nadzor nepristranosti postupka dodjele kako bi se svakom zainteresiranom subjektu omogućilo da odluči hoće li dostaviti ponudu na temelju svih relevantnih podataka i kako bi se jamčilo nepostojanje opasnosti od favoriziranja i arbitrarnosti javnog naručitelja. Obveza transparentnosti podrazumijeva da su svi uvjeti i detaljna pravila o postupku sklapanja ugovora formulirani na jasan, precizan i nedvosmislen način, tako da se, s jedne strane, omogućiti svim razumno obaviještenim i prosječno pažljivim ponuditeljima da razumiju njihov točan opseg i protumače ih na isti način i, s druge strane, ograniči diskrecijska ovlast javnog naručitelja te mu se omogućiti da stvarno provjeri odgovaraju li ponude ponuditelja kriterijima koji uređuju postupak o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presude od 16. veljače 2012., *Costa i Cifone*, C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, t. 73. i od 4. travnja 2019., *Allianz Vorsorgekasse*, C-699/17, EU:C:2019:290, t. 61. i 62. i navedenu sudsku praksu).

- 98 U ovom slučaju, s jedne strane, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku ne pruža dovoljna jamstva koja bi omogućila zaštitu neprofitnih privatnih subjekata od opasnosti favoriziranja ili arbitrarnosti javnog naručitelja tijekom postupka dodjele sporazuma o zajedničkom djelovanju.
- 99 S druge strane, članak 75. Direktive 2014/24 precizira, za postupke dodjele ugovora o javnoj nabavi koji podliježu pojednostavnjenom sustavu utvrđenom u člancima 74. do 77. te direktive, zahtjeve objave koji se zahtijevaju načelom transparentnosti, kako je navedeno u točki 97. ove presude.
- 100 U skladu s tim člankom 75., javni naručitelji koji namjeravaju dodijeliti ugovor o javnoj nabavi za usluge navedene u Prilogu XIV. Direktivi 2014/24 moraju u načelu izraziti svoju namjeru putem obavijesti o nadmetanju ili prethodne informacijske obavijesti koju objavljuje, u skladu s člankom 51. te direktive, Ured za publikacije Europske unije ili se objavljuje, prema potrebi za prethodne informacijske obavijesti, na njihovim profilima kupaca.
- 101 U ovom slučaju, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 116. svojeg mišljenja, čini se da iz nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku proizlazi da je objava poziva na nadmetanje na koje se odnosi osigurana isključivo objavom u *Diariju Oficial de la Generalitat Valenciana* (Službeni list vlade Autonomske zajednice Valencije). Ako je to slučaj, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, takva objava ne bi činila mjeru objave sukladnu članku 75. Direktive 2014/24.
- 102 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članke 76. i 77. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje neprofitnim privatnim subjektima pridržava mogućnost sklapanja, putem tržišnog natjecanja njihovih ponuda, sporazuma na temelju kojih oni pružaju usluge socijalne pomoći osobama, u zamjenu za naknadu troškova koje snose, bez obzira na procijenjenu vrijednost tih usluga, čak i ako ti subjekti ne ispunjavaju zahtjeve iz tog članka 77., pod uvjetom, s jedne strane, da zakonski i ugovorni okvir u kojem se odvija djelatnost tih subjekata stvarno doprinosi socijalnoj svrsi kao i ostvarivanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti na kojima se temelji to zakonodavstvo i, s druge strane, da se poštuje načelo transparentnosti, kako je osobito utvrđeno u članku 75. te direktive.

### **Treće pitanje**

- 103 Najprije valja istaknuti da je, u skladu s člankom 64. stavkom 3. Zakona 5/1997, poslovni nastan neprofitnih privatnih subjekata u mjestu pružanja usluge jedan od kriterija odabira koje javni naručitelj može primijeniti u okviru sklapanja sporazuma o zajedničkom djelovanju. Stoga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, čini se da javni naručitelj može na temelju takvog kriterija zahtijevati da ponuditelji od trenutka podnošenja svojih ponuda imaju poslovni nastan na području mjesta na koje se odnose socijalne usluge koje se trebaju pružati.
- 104 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev stoga u biti pita treba li članke 76. i 77. Direktive 2014/24 tumačiti na način da dopuštaju, u okviru provedbe postupka javne nabave socijalnih usluga iz njezina Priloga XIV., da je poslovni nastan gospodarskog subjekta u mjestu u kojem se usluge trebaju pružati jedan od kriterija za odabir gospodarskih subjekata koji prethodi ispitivanju njihovih ponuda.

- 105 Kao prvo, valja podsjetiti na to da, kao što je to istaknuto u točki 84. ove presude, članak 76. navedene direktive zahtijeva da taj kriterij poslovnog nastana bude u skladu s načelom jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima.
- 106 Međutim, takvim se kriterijem uspostavlja razlika u postupanju prema gospodarskim subjektima ovisno o tome imaju li poslovni nastan u mjestu pružanja predmetne socijalne usluge ili ne. Budući da je situacija tih subjekata usporediva s obzirom na provedbu postupka javne nabave čiji je predmet usluga iz Priloga XIV. toj direktivi, takva razlika u postupanju u skladu je s načelom jednakosti samo ako može biti opravdana legitimnim ciljem.
- 107 Kao drugo, iz pisanih očitovanja pred Sudom proizlazi da je cilj kriterija odabira koji se temelji na poslovnom nastanu gospodarskog subjekta u mjestu u kojem se usluge trebaju pružati, među ostalim, osigurati blizinu i dostupnost socijalnih usluga koje su predmet sporazuma o zajedničkom djelovanju.
- 108 Točno je da je taj cilj legitiman cilj s obzirom na pravo Unije te je usto priznat i u članku 1. Protokola br. 26 i u članku 76. Direktive 2014/24, s obzirom na to da potonji članak nameće državama članicama, kao što je to navedeno u točki 84. ove presude, da osiguraju da javni naručitelji mogu uzeti u obzir potrebu osiguranja, među ostalim, dostupnosti usluga iz Priloga XIV. toj direktivi.
- 109 S obzirom na navedeno, kriterij kojim se, kao u ovom slučaju, nalaže da ponuditelji od trenutka podnošenja svojih ponuda imaju poslovni nastan na području mjesta na koje se odnose socijalne usluge koje se trebaju pružati očito je neproporcionalan u odnosu na postizanje takvog cilja (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 2005., Contse i dr., C-234/03, EU:C:2005:644, t. 43.). Naime, čak i pod pretpostavkom da je poslovni nastan gospodarskog subjekta na području mjesta u kojem se trebaju pružati predmetne socijalne usluge potreban kako bi se osigurale blizina i dostupnost tih usluga, takav bi se cilj u svakom slučaju mogao jednako učinkovito ostvariti na način da se tom gospodarskom subjektu naloži ispunjenje tog uvjeta samo u stadiju izvršenja predmetnog ugovora o javnoj nabavi.
- 110 S obzirom na prethodno navedeno, na treće prethodno pitanje valja odgovoriti tako da članak 76. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo prema kojem je, u okviru provedbe postupka javne nabave socijalnih usluga iz njezina Priloga XIV., poslovni nastan gospodarskog subjekta u mjestu u kojem se usluge trebaju pružati jedan od kriterija za odabir gospodarskih subjekata koji prethodi ispitivanju njihovih ponuda.

## **Troškovi**

- 111 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 navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

- 1. Članke 76. i 77. 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 im se ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje neprofitnim privatnim subjektima pridržava mogućnost sklapanja, putem tržišnog natjecanja njihovih ponuda, sporazuma**

**na temelju kojih oni pružaju usluge socijalne pomoći osobama, u zamjenu za naknadu troškova koje snose, bez obzira na procijenjenu vrijednost tih usluga, čak i ako ti subjekti ne ispunjavaju zahtjeve iz tog članka 77., pod uvjetom, s jedne strane, da zakonski i ugovorni okvir u kojem se odvija djelatnost tih subjekata stvarno doprinosi socijalnoj svrsi kao i ostvarivanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti na kojima se temelji to zakonodavstvo i, s druge strane, da se poštuje načelo transparentnosti, kako je osobito utvrđeno u članku 75. te direktive.**

- 2. Članak 76. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo prema kojem je, u okviru provedbe postupka javne nabave socijalnih usluga iz njezina Priloga XIV., poslovni nastan gospodarskog subjekta u mjestu u kojem se usluge trebaju pružati jedan od kriterija za odabir gospodarskih subjekata koji prethodi ispitivanju njihovih ponuda.**

Potpisi