



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 14 lipca 2022 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Artykuły 49 i 56 TFUE – Sytuacja o charakterze wyłącznie wewnętrznym – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123/WE – Zakres stosowania – Artykuł 2 ust. 2 lit. j) – Udzielanie zamówień publicznych – Dyrektywa 2014/24/UE – Pojęcie „zamówienia publicznego” – Artykuły 74–77 – Świadczenie usług społecznych w zakresie pomocy na rzecz osób – Umowy w sprawie uzgodnionego działania zawierane z prywatnymi podmiotami działającymi w dziedzinie pomocy społecznej – Wykluczenie podmiotów mających cel zarobkowy – Lokalizacja podmiotu jako kryterium wyboru

W sprawie C-436/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (wyższy trybunał sprawiedliwości wspólnoty autonomicznej Walencji, Hiszpania) postanowieniem z dnia 3 września 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 września 2020 r., w postępowaniu:

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

przeciwko

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos (sprawozdawca), prezes izby, S. Rodin, J.-C. Bonichot, L.S. Rossi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: L. Medina,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) – A. Martínez Gradoli, procuradora, oraz Y. Puiggros Jiménez de Anta, abogada,

* Język postępowania: hiszpański.

- w imieniu Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas – I. Sánchez Lázaro, abogada,
- w imieniu rządu hiszpańskiego – S. Jiménez García oraz J. Rodríguez de la Rúa Puig, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspiera S.L. Vitale, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – K. Bulterman, H.S. Gijzen oraz J. Langer, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati, M. Jáuregui Gómez, P. Ondrůšek, E. Sanfrutos Cano oraz G. Wils, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu norweskiego – J.T. Kaasin oraz H. Røstum, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 lutego 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 i 56 TFUE, art. 76 i 77 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65) w związku z jej art. 74 i załącznikiem XIV do niej oraz art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania w sprawie skargi wniesionej przez Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (państwowe stowarzyszenie podmiotów świadczących usługi w zakresie opieki domowej) w przedmiocie zgodności z prawem Decreto 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 (dekretu organu rządu wspólnoty autonomicznej Walencji 181/2017 ustanawiającego przepisy wykonawcze regulujące uzgodnione działania w celu świadczenia usług społecznych na obszarze wspólnoty autonomicznej Walencji przez podmioty działające w dziedzinie pomocy społecznej) z dnia 17 listopada 2017 r. (zwanego dalej „dekretem 181/2017”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Protokół nr 26

- 3 Artykuł 1 protokołu (nr 26) w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, załączonego do traktatu FUE (zwanego dalej „protokołem nr 26”), stanowi:

„Wspólne wartości Unii w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu artykułu 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obejmują w szczególności:

- zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców,
- różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej,
- wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców”.

Dyrektywa 2014/24

- 4 Motywy 4, 6 i 114 dyrektywy 2014/24 stanowią:

„(4) [...] Podobnie sytuacje, w których wszystkie podmioty spełniające określone warunki są uprawnione do wykonania danego zadania, bez przeprowadzania kwalifikacji, takie jak system oparty na wyborze klienta i system bonów usługowych, nie powinny być postrzegane jako zamówienia, lecz jako zwykłe systemy pozwoleń (np. pozwoleń na leki lub na świadczenie usług medycznych).

[...]

- (6) Należy również przypomnieć, że niniejsza dyrektywa nie powinna mieć wpływu na ustawodawstwo państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego. Nie powinna ona dotyczyć też liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym – zarezerwowanych dla podmiotów publicznych lub prywatnych – ani prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących usługi.

Należy także przypomnieć, że państwa członkowskie mogą organizować świadczenie obowiązkowych usług społecznych lub innych usług, takich jak usługi pocztowe, jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym lub jako usług o charakterze niegospodarczym świadczonych w interesie ogólnym, lub też jako połączenie obu tych rodzajów. Należy doprecyzować, że usługi o charakterze niegospodarczym świadczone w interesie ogólnym nie powinny być objęte zakresem niniejszej dyrektywy.

[...]

- (114) Niektóre kategorie usług, a mianowicie tzw. usługi na rzecz osób, takie jak niektóre usługi społeczne, zdrowotne i edukacyjne, ze względu na swój charakter nadal mają ograniczony wymiar transgraniczny. Usługi te świadczone są w określonym kontekście, mocno zróżnicowanym w zależności od państwa członkowskiego z uwagi na różne tradycje kulturowe. Należy zatem ustanowić szczególny system udzielania zamówień publicznych na takie usługi, o wyższym progu niż próg mający zastosowanie do innych usług.

Usługi na rzecz osób o wartości poniżej tego progu nie są zwykle przedmiotem zainteresowania usługodawców z innych państw członkowskich, chyba że istnieją konkretne przesłanki wskazujące inaczej, takie jak unijne finansowanie projektów transgranicznych.

Zamówienia na usługi na rzecz osób powyżej tego progu powinny podlegać zasadzie przejrzystości w całej Unii. Ze względu na znaczenie kontekstu kulturowego oraz wrażliwy [delikatny] charakter tych usług państwa członkowskie powinny dysponować szeroką swobodą w zakresie organizacji wyboru usługodawców w sposób uznany przez siebie za najbardziej odpowiedni. Przepisy niniejszej dyrektywy uwzględniają ten nakaz, nakładając jedynie obowiązek przestrzegania podstawowych zasad przejrzystości i równego traktowania oraz gwarantując, że instytucje zamawiające są w stanie zastosować określone kryteria jakości przy wyborze usługodawców, takie jak kryteria określone w dobrowolnych europejskich ramach jakości dla usług społecznych, opublikowanych przez Komitet Ochrony Socjalnej. Określając procedury, które mają być stosowane na potrzeby udzielania zamówień na usługi na rzecz osób, państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę art. 14 TFUE oraz Protokół nr 26. Państwa członkowskie powinny również przy tym realizować cele dotyczące upraszczania i zmniejszania obciążenia administracyjnego dla instytucji zamawiających i wykonawców; należy wyjaśnić, że działanie w tym kierunku może również pociągać za sobą korzystanie z przepisów mających zastosowanie do zamówień na usługi nieobjętych przedmiotowym systemem szczególnym.

Państwa członkowskie i organy publiczne zachowują swobodę samodzielnego świadczenia tych usług lub zorganizowania usług społecznych w sposób niewymagający zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, na przykład poprzez zwykłe finansowanie takich usług lub poprzez udzielanie licencji lub zezwoleń wszystkim wykonawcom spełniającym warunki określone wcześniej przez instytucję zamawiającą, bez jakichkolwiek ograniczeń ani kwot, o ile system taki gwarantuje wystarczające upublicznienie i jest zgodny z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji”.

5 Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia przepisy dotyczące procedur udzielania zamówień przez instytucje zamawiające w odniesieniu do zamówień publicznych oraz konkursów, których wartość szacunkowa jest nie mniejsza niż kwoty progowe określone w art. 4.

[...]

5. Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na sposób, w jaki państwa członkowskie organizują swoje systemy zabezpieczenia społecznego.

[...]”.

6 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[...]

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

[...]

9. »zamówienia publiczne na usługi« oznaczają zamówienia publiczne, których przedmiotem jest świadczenie usług innych niż te, o których mowa w pkt 6;

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

[...]”.

7 Zgodnie z art. 10 dyrektywy 2014/24, zatytułowanym „Wyłączenia szczególne dotyczące zamówień na usługi”:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych na usługi w zakresie:

[...]

h) usług w dziedzinie obrony cywilnej, ochrony ludności i zapobiegania niebezpieczeństwom, świadczonych przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym i objętych następującymi kodami CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9; 85143000-3, z wyjątkiem usług transportu sanitarnego pacjentów;

[...]”.

8 Tytuł III tej dyrektywy, zatytułowany „Szczególne reżimy udzielania zamówień”, zawiera między innymi rozdział I, dotyczący „[u]słu[g] społeczn[y]ch i inn[y]ch szczególn[y]ch usłu[g]”, w którym znajdują się art. 74–77 wspomnianej dyrektywy.

9 Artykuł 74 dyrektywy 2014/24 stanowi:

„Zamówień publicznych na usługi społeczne i inne szczególne usługi wymienione w załączniku XIV udziela się zgodnie z niniejszym rozdziałem, jeżeli wartość zamówienia jest równa kwocie progowej określonej w art. 4 lit. d) lub jest od niej wyższa”.

10 Artykuł 75 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Instytucje zamawiające zamierzające udzielić zamówienia publicznego na usługi, o których mowa w art. 74, informują o swoim zamiarze w jeden z następujących sposobów:

- a) za pomocą ogłoszenia o zamówieniu zawierającego informacje, o których mowa w załączniku V część H, zgodnie ze standardowymi formularzami, o których mowa w art. 51; lub
- b) za pomocą wstępnego ogłoszenia informacyjnego publikowanego w sposób ciągły i zawierającego informacje określone w załączniku V część I. Wstępne ogłoszenie informacyjne odnosi się konkretnie do rodzajów usług, które będą przedmiotem udzielanych zamówień. Wskazuje się w nim, że zamówienia będą udzielane bez dalszych publikacji, i zaprasza zainteresowanych wykonawców do wyrażenia zainteresowania w formie pisemnej.

Akapit pierwszy nie ma jednak zastosowania, w przypadku gdy można było zastosować procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji, zgodnie z art. 32, do celów udzielenia zamówienia publicznego na usługi.

2. Instytucje zamawiające, które udzieliły zamówienia publicznego na usługi określone w art. 74, informują o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia za pomocą ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, które zawiera informacje określone w załączniku V część J, zgodnie ze standardowymi formularzami, o których mowa w art. 51. Mogą one jednak grupować takie ogłoszenia kwartalnie. W takim przypadku instytucje zamawiające przesyłają takie grupowe ogłoszenia w terminie 30 dni od zakończenia każdego kwartału.

3. Komisja ustanawia standardowe formularze, o których mowa w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, w drodze aktów wykonawczych. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 89 ust. 2.

4. Ogłoszenia, o których mowa w niniejszym artykule, są publikowane zgodnie z art. 51”.

11 Artykuł 76 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie wprowadzają krajowe przepisy dotyczące udzielania zamówień objętych zakresem niniejszego rozdziału, aby zapewnić przestrzeganie przez instytucje zamawiające zasad przejrzystości i równego traktowania wykonawców. Państwa członkowskie mogą same określać przepisy proceduralne, które będą mieć zastosowanie, pod warunkiem że te przepisy umożliwią instytucjom zamawiającym uwzględnienie specyfiki przedmiotowych usług.

2. Państwa członkowskie zapewniają instytucjom zamawiającym możliwość uwzględnienia potrzeby zapewnienia jakości, ciągłości, dostępności, przystępności, możliwości korzystania z usług i ich kompleksowości, a także uwzględnienia szczególnych potrzeb różnych kategorii użytkowników, w tym grup defaworyzowanych i słabszych grup społecznych, oraz kwestii zaangażowania i upodmiotowienia użytkowników, jak również innowacyjności. Państwa członkowskie mogą także postanowić, że wyboru usługodawcy dokonuje się na podstawie oferty o najlepszej relacji jakości do ceny, z uwzględnieniem kryteriów jakości i zrównoważonego charakteru usług społecznych”.

12 Zgodnie z brzmieniem art. 77 tej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie mogą postanowić, że instytucje zamawiające mogą zastrzec dla organizacji prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie w odniesieniu do tych usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych, o których mowa w art. 74, objętych kodami CPV: 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. Organizacja, o której mowa w ust. 1, musi spełniać wszystkie następujące warunki:

- a) jej celem jest realizacja misji w zakresie służby publicznej związanej ze świadczeniem usług, o których mowa w ust. 1;
- b) zyski są ponownie inwestowane z myślą o osiągnięciu celu organizacji. W przypadku gdy zyski podlegają dystrybucji lub redystrybucji, podstawą takich działań powinny być udziały;
- c) struktura zarządzająca lub struktura własnościowa organizacji realizującej zamówienie opiera się na akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji bądź też struktury te wymagają aktywnej partycypacji pracowników, użytkowników lub akcjonariuszy; oraz
- d) dana instytucja zamawiająca nie udzieliła danej organizacji zamówienia na odnośne usługi na mocy niniejszego artykułu w ciągu trzech poprzednich lat.

3. Maksymalny czas trwania umowy w sprawie zamówienia nie przekracza trzech lat.

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

5. Niezależnie od art. 92 Komisja oceni skutki niniejszego artykułu i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie do dnia 18 kwietnia 2019 r.”.

Dyrektywa 2006/123

13 Motyw 27 dyrektywy 2006/23 stanowi:

Niniejsza dyrektywa nie powinna obejmować usług społecznych w dziedzinie budownictwa socjalnego, opieki nad dziećmi oraz usług dla rodzin i osób potrzebujących, świadczonych przez państwo na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym przez usługodawców upoważnionych do tego przez państwo lub [też] przez organizacje charytatywne uznane za takie przez to państwo w celu zapewnienia wsparcia osobom stale lub tymczasowo szczególnie potrzebującym z powodu ich niewystarczającego dochodu rodzinnego, całkowitego lub częściowego braku niezależności oraz osobom, którym grozi marginalizacja. Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć wpływu na te usługi, gdyż są niezbędne do zagwarantowania podstawowych praw do godności i uczciwości ludzkiej oraz wyrażają zasady spójności i solidarności społecznej”.

14 Artykuł 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do następujących rodzajów działalności:

a) usług o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym;

[...]

f) usług zdrowotnych, niezależnie od tego, czy są one świadczone w placówkach opieki zdrowotnej, jak również niezależnie od sposobu ich zorganizowania i finansowania na poziomie krajowym oraz tego czy są to usługi publiczne czy prywatne;

[...]

i) działań, które są związane z wykonywaniem władzy publicznej zgodnie z art. 45 traktatu;

j) usług społecznych świadczonych przez [państwo, przez] usługodawców upoważnionych do tego przez państwo lub [też przez] organizacje charytatywne uznane za takie przez państwo, związan[ych] z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom będącym stale lub tymczasowo w potrzebie;

[...]”.

Prawo hiszpańskie

Ustawa organiczna 5/1982

- 15 Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 24 Ley Orgánica 5/1982 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (ustawy organicznej 5/1982 o autonomicznym statucie wspólnoty autonomicznej Walencji) z dnia 1 lipca 1982 r. (BOE nr 164 z dnia 10 lipca 1982 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, Wspólnota Walencji wykonuje wyłączną kompetencję w zakresie usług społecznych i instytucji publicznych zajmujących się ochroną małoletnich, młodzieży, migrantów, osób starszych, osób niepełnosprawnych i należących do innych grup lub sektorów wymagających ochrony społecznej, a także pomocą dla tych osób.

Ustawa 5/1997

- 16 Kompetencje przysługujące autonomicznej wspólnotie Walencji zgodnie z ustawą organiczną 5/1982 zostały wdrożone przez Ley 5/1997 de la Generalitat Valenciana por la cual se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ambito de la Comunidad Valenciana (ustawę 5/1997 rządu autonomicznej wspólnoty Walencji regulującą system usług społecznych na terytorium wspólnoty Walencji) z dnia 26 czerwca 1997 r. (BOE nr 192 z dnia 12 sierpnia 1997 r., s. 24405).
- 17 Ustawa ta została zmieniona przez Ley 13/2016 de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (ustawę 13/2016 w sprawie przepisów podatkowych, zarządzania administracyjnego i finansowego oraz organizacji autonomicznej wspólnoty Walencji) z dnia 29 grudnia 2016 r. (BOE nr 34 z dnia 9 lutego 2017 r., s. 8694), a następnie uchylona przez Ley 3/2019 de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana

(ustawę 3/2019 w sprawie wyłącznych usług społecznych autonomicznej wspólnoty Walencji) z dnia 18 lutego 2019 r. (BOE nr 61 z dnia 12 marca 2019 r., s. 23249) (zwaną dalej „ustawą 3/2019”).

- 18 Artykuł 44 bis ustawy 5/1997, zmienionej przez ustawę 13/2016 (zwanej dalej „ustawą 5/1997”), zatytułowany „Sposób wykonywania świadczeń z zakresu publicznego systemu usług społecznych”, stanowi:

„1. Organy administracji publicznej należące do publicznego systemu usług społecznych świadczą na rzecz osób usługi przewidziane w ustawie lub w katalogu usług społecznych w następujący sposób:

- a) za pomocą bezpośredniego zarządzania lub wykorzystania własnych środków, które stanowią preferencyjny sposób świadczenia;
- b) za pomocą zarządzania pośredniego zgodnie z jedną z metod ustanowionych w przepisach w dziedzinie zamówień publicznych;
- c) za pomocą umowy w sprawie uzgodnionych działań z prywatnymi podmiotami działającymi w dziedzinie pomocy społecznej.

2. Świadczenie usług społecznych przez ośrodki lub służby innego organu niż właściwy organ administracji dokonywane jest według dowolnej przewidzianej ustawą formie współpracy i współpracy między organami administracji publicznej”.

- 19 Artykuł 53 tej ustawy, zatytułowany „Porozumienia z prywatnymi podmiotami działającymi w dziedzinie pomocy społecznej”, przewiduje:

„1. Organy administracji publicznej właściwe w dziedzinie usług społecznych mogą powierzyć prywatnym podmiotom działającym w dziedzinie pomocy społecznej świadczenie usług przewidzianych w katalogu usług społecznych na podstawie umów w sprawie uzgodnionych działań, pod warunkiem że podmioty te posiadają odpowiednie akredytacje administracyjne i zostaną wpisane jako takie do odpowiedniego rejestru podmiotów, ośrodków i służb społecznych.

2. W ramach przepisów ustawowych system prawny jest ustanowiony w drodze regulacji dla każdego szczególnego sektora działania i określa warunki działania prywatnych ośrodków, z którymi zawarto umowę i które uczestniczą w systemie usług społecznych pod kierownictwem publicznym, oraz warunki dostępu, warunki świadczenia usług, procedur wyboru, maksymalny czas trwania i powody rozwiązania porozumienia, jak również obowiązki stron.

3. Umowa zawarta między organem administracji a podmiotem prywatnym określa prawa i obowiązki każdej ze stron w odniesieniu do jej systemu gospodarczego, czasu trwania, przedłużenia i wygaśnięcia oraz, w stosownych przypadkach, liczby i rodzaju jednostek objętych umową oraz pozostałych przesłanek prawnych.

4. Dostęp do miejsc będących przedmiotem umowy z prywatnymi podmiotami działającymi w dziedzinie pomocy społecznej ma miejsce zawsze za pośrednictwem organu administracji, który zawarł umowę.

5. Fundacje, stowarzyszenia, organizacje wolontariackie i inne podmioty nienastawione na osiągnięcie zysku, prowadzące działalność w zakresie usług społecznych, stanowią podmioty działające w dziedzinie pomocy społecznej. Za podmioty działające w dziedzinie pomocy społecznej są uznawane również spółdzielnie zakwalifikowane jako podmioty niemające celu zarobkowego zgodnie z mającymi do nich zastosowanie przepisami szczególnymi”.
- 20 Artykuł 56 wspomnianej ustawy, zatytułowany „W przedmiocie umów”, stanowi w ust. 1 i 2:
1. Generalitat [(rząd autonomicznej wspólnoty Walencji)] przyczynia się finansowo do rozwoju i poprawy kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz do wspierania programów o treści społecznej wykonywanych przez podmioty niemające celu zarobkowego.
 2. Podobnie Generalitat przeznacza rocznie w odpowiednich budżetach środki konieczne do sfinansowania umów o uzgodnione działania z prywatnymi podmiotami działającymi w dziedzinie pomocy społecznej”.
- 21 Artykuły 62–66 tej ustawy znajdują się w jej tytule VI, zatytułowanym „W przedmiocie uzgodnionego działania”.
- 22 Zgodnie z art. 62 ustawy 5/1997, zatytułowanym „Pojęcie, system ogólny i zasady uzgodnionego działania”:
- „1. Umowy o uzgodnione działanie są instrumentami organizacyjnymi niemającymi charakteru zamówienia publicznego, za pomocą których właściwe organy mogą organizować świadczenie usług na rzecz osób o charakterze społecznym, której finansowanie, do której dostęp i której kontrola wykonania należą do ich kompetencji zgodnie z procedurą i wymogami przewidzianymi w niniejszej ustawie i w mających zastosowanie przepisach sektorowych.
2. Organy administracji publicznej zapewniają, aby ich działania uzgodnione z osobami trzecimi w celu świadczenia usług społecznych na rzecz osób fizycznych były zgodne z następującymi zasadami:
- a) zasadą pomocniczości, zgodnie z którą działanie uzgodnione z prywatnymi podmiotami niemającymi celu zarobkowego jest uprzednio uzależnione od optymalnego wykorzystania środków własnych;
 - b) zasadą solidarności, poprzez zachęcanie udziału podmiotów trzeciego sektora działalności społecznej w świadczeniu usług o charakterze społecznym na rzecz osób;
 - c) zasadą równości, poprzez zagwarantowanie, że uzgodnione działanie zapewnia użytkownikom takie samo świadczenie jak użytkownikom obsługiwanym bezpośrednio przez organ administracji;
 - d) zasadą jawności, zgodnie z którą ogłoszenia do składania ofert na uzgodnione działania są publikowane w *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* [(dzienniku urzędowym wspólnoty Walencji)];
 - e) zasadą przejrzystości, poprzez rozpowszechnianie na portalu przejrzystości obowiązujące w danej chwili umowy o uzgodnione działanie;

- f) zasadą niedyskryminacji, poprzez określenie warunków dostępu uzgodnionego działania przy zagwarantowaniu równości pomiędzy podmiotami, które zdecydują się w nich uczestniczyć;
 - g) zasadą efektywności budżetowej, przewidując, że wynagrodzenie finansowe, jakie podmioty, z którymi zawarto umowy, mogą otrzymywać na podstawie maksymalnych taryf, lub stanowiąc, że wynagrodzenie gospodarcze, jakie podmioty umowne mogą pobierać na podstawie obowiązujących stawek maksymalnych lub modułów, znajduje się na poziomie rzeczywistych kosztów zmiennych, stałych i stałych kosztów świadczenia usługi i nie zawiera zysku handlowego”.
- 23 Artykuł 63 tej ustawy, zatytułowany „Zakres przedmiotowy i uprzednie warunki uzgodnionego działania”, przewiduje:
- „1. W dziedzinie usług społecznych usługi dla osób, które mogą być przedmiotem uzgodnionego działania, są określane w drodze regulacji wśród usług przewidzianych w katalogu usług.
2. Przedmiotem uzgodnionego działania mogą być:
- a) rezerwacja i zajmowanie miejsc w celu ich zajmowania przez użytkowników publicznego systemu usług społecznych, przy czym dostęp do nich jest dozwolony przez właściwe organy administracji publicznej zgodnie z kryteriami ustanowionymi w niniejszej ustawie;
 - b) pełne zarządzanie świadczeniami, usługami lub ośrodkami zgodnie z przepisami ustanowionymi w drodze rozporządzenia.
3. W przypadku gdy świadczenie usługi wiąże się z procedurami wymagającymi różnego rodzaju interwencji w różnych ośrodkach lub służbach, właściwy organ może zawrzeć z kilkoma podmiotami jedno porozumienie w sprawie działania wiążące się z bezwzględnymi mechanizmami koordynacji i współpracy.
4. Dostęp do systemu uzgodnionych działań jest otwarty dla prywatnych podmiotów działających w dziedzinie pomocy społecznej posiadających akredytację administracyjną i wpisanych do odpowiedniego rejestru podmiotów, ośrodków i służb społecznych.
5. System uzgodnionych działań jest niezgodny z przyznawaniem subwencji gospodarczych na finansowanie działalności lub usług objętych uzgodnieniami”.
- 24 Zgodnie z art. 64 tej ustawy, zatytułowanym „Procedura uzgadniania i kryteria preferencyjne”:
- „1. Uregulowania sektorowe organizują procedury, tak aby podmioty spełniające ustanowione kryteria mogły przystąpić do systemu uzgodnionych działań zgodnie z zasadami ogólnymi ustanowionymi w art. 62 niniejszej ustawy.
2. W celu zawarcia umów o uzgodnione działanie uregulowanie sektorowe ustanawia kryteria wyboru podmiotów, w przypadku gdy taki wybór okazuje się konieczny ze względu na ograniczenia budżetowe lub liczby i właściwości świadczeń, które mogą zostać uzgodnione.
3. Wybór podmiotów może opierać się na następujących kryteriach:
- a) lokalizacji w miejscu świadczenia usługi;

[...]”.

- 25 Artykuł 65 tej ustawy, zatytułowany „Formalizacja i skutki uzgodnionego działania”, stanowi:

„1. Umowy w sprawie uzgodnionego działania są formalizowane w dokumentach administracyjnych uzgodnienia, których treść jest ustalona we właściwym uregulowaniu sektorowym.

2. Umowy dotyczące uzgodnienia zobowiązują podmiot zawierający umowę do świadczenia na rzecz osób usług o charakterze społecznym na warunkach określonych przez mające zastosowanie przepisy sektorowe oraz przez umowę dotyczącą uzgodnienia przyjętą zgodnie z tymi przepisami.

3. Poza przewidzianymi opłatami żadna inna kwota nie może być pobierana od użytkowników za uzgodnione usługi.

4. Na pobieranie jakiejkolwiek opłaty za świadczenie usług dodatkowych, jak również i na jej kwoty, uprzedniej zgody udziela organ administracji zawierający umowę w sprawie uzgodnionego działania”.

- 26 Artykuł 66 ustawy 5/1997, zatytułowany „Finansowanie uzgodnionego działania”, stanowi:

„1. Każde zaproszenie do składania ofert ustala wysokość kwoty modułów ekonomicznych odpowiadających każdej usłudze, która może być przedmiotem uzgodnionego działania.

2. Maksymalne taryfy lub moduły ekonomiczne stanowią maksymalne pokrycie kosztów zmiennych, stałych i trwałych świadczenia usług, gwarantując neutralności gospodarczą podmiotu świadczącego usługi, i nie obejmują korzyści handlowych.

3. Kwoty wynikające z uzgodnionego działania są wpłacane po przedstawieniu odpowiedniej faktury przez podmiot wykonujący uzgodnione działanie, poprzez przelew z pozycji budżetowej przeznaczonej na finansowanie bieżących wydatków administracji”.

- 27 Zgodnie z art. 67 ustawy 5/1997, zatytułowanym „Okres obowiązywania umów o uzgodnione działanie”:

„Okres obowiązywania umów o uzgodnione działanie nie może przekraczać czterech lat. Jeżeli są one wyraźnie przewidziane w umowach w sprawie uzgodnionego działania, ewentualne jej przedłużenia nie mogą przekroczyć dziesięciu lat łącznego trwania umowy w sprawie uzgodnionego działania. Po upływie tego okresu właściwy organ administracji może zawrzeć nową umowę w sprawie uzgodnionego działania”.

Dekret 181/2017

- 28 Dekret 181/2017, który został przyjęty w wykonaniu ustawy 5/1997, ma na celu, zgodnie z jego art. 1, uregulowanie wymogów, procedur wyboru, treści i podstawowych warunków ustanowienia, wykonywania i rozwijania umów w sprawie uzgodnionego działania jako sposobu zarządzania usługami społecznymi przez prywatne podmioty działające w dziedzinie pomocy społecznej w celu świadczenia na rzecz osób usług społecznych przewidzianych w ustawie i w katalogu usług społecznych lub w ich aktach wykonawczych.

- 29 Artykuł 3 lit. e) tego dekretu przyznaje status podmiotów prywatnych działających w dziedzinie pomocy społecznej „fundacjom, stowarzyszeniom, organizacjom wolontariackim i innym podmiotom niemającym celu zarobkowego, prowadzącym działalność w zakresie usług społecznych”, a także spółdzielniom zakwalifikowanym jako podmioty niemające celu zarobkowego zgodnie z ich przepisami szczególnymi.
- 30 Pomimo uchylenia ustawy 5/1997 przez ustawę 3/2019 dekret 181/2017 pozostaje w mocy, zgodnie z jednolitym przepisem uchylającym ostatniej z wymienionych ustaw.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 31 ASADE złożyła do Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (wyższego trybunału sprawiedliwości wspólnoty autonomicznej Walencji, Hiszpania) skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności dekretu 181/2017, na poparcie której podnosi, że art. 44 bis ust. 1 lit. c) art. 53, art. 56 ust. 2 i tytuł VI ustawy 5/1997, której to ustawy ów dekret zapewnia wykonanie, są sprzeczne z prawem Unii z tego powodu, iż wykluczają one podmioty mające cel zarobkowy z możliwości świadczenia niektórych usług z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób w ramach uzgodnionego działania, przy czym jednocześnie pozwalają one wszystkim podmiotom niemającym celu zarobkowego, a nie tylko organizacjom wolontariackim, na świadczenie owych usług za wynagrodzeniem bez potrzeby przeprowadzania przejrzystego postępowania przetargowego zapewniającego równe traktowanie zainteresowanych wykonawców.
- 32 Sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością posługiwania się umowami w sprawie uzgodnionych działań, takimi jak uregulowane przez ustawę 5/1997, z art. 49 i 56 TFUE, art. 76 i 77 dyrektywy 2014/24 i art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123. Podkreśla on, że wykładnia tych przepisów prawa Unii pozostaje konieczna pomimo uchylenia ustawy 5/1997 przez ustawę 3/2019, ponieważ ustawa ta nie zmieniła systemu uzgodnionego działania dotyczącego świadczenia usług społecznych. Ponadto w celu dokonania oceny zgodności z prawem dekretu 181/2017 konieczne jest zbadanie, czy ustawa 5/1997, której wykonanie on zapewnia, była zgodna z prawem Unii.
- 33 W tych okolicznościach Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (wyższy trybunał sprawiedliwości autonomicznej wspólnoty Walencji) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 49 TFUE oraz art. 76 i 77 [dyrektywy 2014/24] (w związku z art. 74 tej dyrektywy i załącznikiem XIV do niej) należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, które zezwalają instytucjom zamawiającym na zawieranie porozumień z podmiotami prywatnymi niemającymi celu zarobkowego (nie tylko ze stowarzyszeniami wolontariackimi) dotyczących świadczenia wszelkiego rodzaju usług społecznych na rzecz osób w zamian za zwrot kosztów bez stosowania procedur przewidzianych w tej dyrektywie i niezależnie od ich wartości szacunkowej, w oparciu o samo tylko zakwalifikowanie wspomnianych porozumień jako niepodlegających zasadom dotyczącym zamówień publicznych?
- 2) W wypadku gdyby odpowiedź na powyższe pytanie była przecząca, a zatem gdyby opisana w nim sytuacja była możliwa – czy art. 49 TFUE oraz art. 76 i 77 [dyrektywy 2014/24] (w związku z art. 74 tej dyrektywy i załącznikiem XIV do niej) należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one instytucjom zamawiającym na zawieranie porozumień z podmiotami prywatnymi niemającymi celu zarobkowego (nie tylko z organizacjami

wolontariackimi) dotyczących świadczenia wszelkiego rodzaju usług społecznych na rzecz osób w zamian za zwrot kosztów bez stosowania procedur przewidzianych w tej dyrektywie i niezależnie od wartości szacunkowej, w oparciu o samo tylko zakwalifikowanie wspomnianych porozumień jako niepodlegających zasadom dotyczącym zamówień publicznych, w przypadku gdy ponadto rzeczzone przepisy krajowe nie zawierają wyraźnie przesłanek ustanowionych w art. 77 wspomnianej dyrektywy, lecz odsyłają do dalszych przepisów wykonawczych, nie przewidując wyraźnie wśród wytycznych dla owych przepisów wykonawczych wymogu, aby przepisy te przejęły dokładnie przesłanki ustanowione w art. 77 wspomnianej dyrektywy?

- 3) W wypadku gdyby odpowiedź na powyższe pytanie również była przecząca, a zatem gdyby opisana w nim sytuacja była możliwa – czy art. 49 i 56 TFUE oraz art. 76 i 77 [dyrektywy 2014/24] (w związku z art. 74 tej dyrektywy i załącznikiem XIV do niej), a także art. 15 ust. 2 [dyrektywy 2006/123] należy interpretować w ten sposób, że przy dokonywaniu wyboru podmiotu o celu niezarobkowym (nie tylko stowarzyszeń wolontariackich), z którym zawarte zostanie porozumienie dotyczące świadczenia wszelkiego rodzaju usług społecznych na rzecz osób – poza usługami wymienionymi w art. 2 ust. 2 lit. j) [dyrektywy 2006/123] – zezwalają one instytucjom zamawiającym na uwzględnienie wśród kryteriów wyboru posiadania siedziby w miejscowości, w której świadczona będzie usługa?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 34 Tytułem wstępnym należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania [wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 59, 61; a także z dnia 25 listopada 2021 r., Etat luxembourgeois (Informacja o grupie podatników), C-437/19, EU:C:2021:953, pkt 81].
- 35 Konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która będzie użyteczna dla sądu krajowego, wymaga również, aby sąd ten określił okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedstawione przezeń pytania, albo co najmniej wskazał stan faktyczny stanowiący podstawę sformułowania tych pytań. Ponadto postanowienie odsyłające musi wskazywać dokładne powody, dla których sąd odsyłający ma wątpliwości co do wykładni prawa Unii i dla których uznał za konieczne przedstawienie pytań prejudycjalnych Trybunałowi [wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Pełne ubezpieczenie zdrowotne), C-247/20, EU:C:2022:177, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 36 To właśnie w świetle powyższych uwag wstępnych należy rozpatrywać dopuszczalność pytań prejudycjalnych.

W przedmiocie uchylenia ustawy 5/1997

- 37 Strona pozwana w postępowaniu głównym zauważa, że pytania prejudycjalne są niedopuszczalne ze względu na to, że ustawa 5/1997, której zgodność z prawem Unii jest kwestionowana tytułem incydentu w ramach skargi w postępowaniu głównym, została uchylona ustawą 3/2019.
- 38 W tym względzie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jasno wynika, że do sądu odsyłającego należy rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności z prawem dekretu 181/2017 w dniu jego wydania. Tymczasem bezsporne jest, że w tej dacie ustawa 5/1997, której wykonanie zapewnia ten dekret, nadal obowiązywała. Ponadto nie zakwestionowano tego, że wspomniana ustawa, po pierwsze, odmawiała podmiotom mającym cel zarobkowy możliwości zawarcia umowy w sprawie uzgodnionego działania, a po drugie, pozwalała na zastosowanie kryterium lokalnego umiejscowienia w ramach zawierania takiej umowy.
- 39 W tych okolicznościach pytania prejudycjalne pozostają w związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

W przedmiocie dyrektywy 2014/24

- 40 Rządy hiszpański, włoski i niderlandzki wyrażają wątpliwości co do możliwości stosowania dyrektywy 2014/24 do umów w sprawie uzgodnionego działania przewidzianych w omawianym w postępowaniu głównym uregulowaniu krajowym.
- 41 W tym względzie należy przypomnieć, że ponieważ w niniejszej sprawie nie jest oczywiste, że wykładnia przepisu prawa Unii nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, zarzut oparty na niemożności zastosowania tego przepisu do sprawy w postępowaniu głównym nie odnosi się do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, lecz dotyczy istoty pytań (wyroki: z dnia 12 grudnia 2019 r., Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, pkt 29; z dnia 28 października 2021 r., Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo, C-319/19, EU:C:2021:883, pkt 25).

W przedmiocie dyrektywy 2006/123

- 42 Zgodnie z jej art. 2 ust. 2 lit. j) dyrektywa 2006/123 nie ma zastosowania do usług społecznych świadczonych przez usługodawców upoważnionych do tego przez państwo lub też przez organizacje charytatywne uznane za takie przez państwo, związane z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom będącym stale lub tymczasowo w potrzebie.
- 43 Tymczasem, po pierwsze, jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 145–150 opinii, akta sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwalają upewnić się, że usługi społeczne w zakresie pomocy na rzecz osób, których dotyczą przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, nie należą do usług wyłączonych z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123 na podstawie jej art. 2 ust. 2 lit. j), zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w pkt 42–49 wyroku z dnia 11 lipca 2013 r., Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517).
- 44 Po drugie, brak jakichkolwiek wyjaśnień w tym względzie w postanowieniu odsyłającym również nie pozwala Trybunałowi na ustalenie, czy przy założeniu, że niektóre usługi pomocy społecznej w zakresie pomocy na rzecz osób, o których to usługach mowa w uregulowaniu krajowym

rozpatrywanym w postępowaniu głównym, nie są objęte wyłączeniem przewidzianym w art. 2 ust. 2 lit. j) tej dyrektywy, nie są one objęte zakresem stosowania innego wyłączenia przewidzianego w tym art. 2 ust. 2, a w szczególności w jego lit. f) i i).

- 45 W tych okolicznościach, ponieważ sąd odsyłający nie umożliwił Trybunałowi upewnienia się, że założenie faktyczne, na którym opiera się trzecie pytanie prejudycjalne, rzeczywiście jest objęte zakresem zastosowania dyrektywy 2006/123, pytanie to jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczy ono wykładni art. 15 ust. 2 tej dyrektywy.

W przedmiocie art. 49 i 56 TFUE

- 46 Należy wreszcie zauważyć, że pomimo iż wszystkie okoliczności sporu w postępowaniu głównym ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, to jednak pytania prejudycjalne dotyczą w szczególności wykładni art. 49 i 56 TFUE.
- 47 W tym kontekście do sądu odsyłającego należy wskazanie Trybunałowi, zgodnie z tym, czego wymaga art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, związku, jaki zawisły przed tym sądem spór, mimo jego wyłącznie wewnętrznego charakteru, wykazuje z postanowieniami prawa Unii gwarantującymi swobody podstawowe, który to związek czyni uzyskanie wykładni wnioskowanej w ramach odesłania prejudycjalnego niezbędnym dla rozstrzygnięcia owego sporu (wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 55; postanowienie z dnia 6 maja 2021 r., Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca i in., C-571/20, niepublikowane, EU:C:2021:364, pkt 23).
- 48 Tymczasem sąd odsyłający nie wyjaśnia, pod jakim względem, pomimo wyłącznie wewnętrznego charakteru zawisłego przed nim sporu, należy dokonać wykładni art. 49 i 56 TFUE. W szczególności sąd ten nie wskazuje wyraźnie, że znajduje się w jednej z sytuacji, o których mowa w pkt 50–53 wyroku z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).
- 49 Ponadto o ile zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału udzielanie zamówień, które ze względu na swoją wartość nie są objęte zakresem stosowania dyrektyw w dziedzinie zamówień publicznych, podlega jednak podstawowym zasadom i ogólnym zasadom traktatu FUE, w szczególności zasadzie równego traktowania i niedyskryminacji, ze względu na przynależność państwową, a także wynikającemu z nich obowiązkowi przejrzystości, pod warunkiem że zamówienia te mają określone znaczenie transgraniczne, o tyle sąd odsyłający nie może poprzestać na przedstawieniu Trybunałowi dowodów w tym względzie, które pozwolą na niewykluczenie takiego znaczenia, lecz przeciwnie, powinien on dostarczyć danych, które udowodnią jego istnienie (zob. podobnie postanowienie z dnia 12 listopada 2020 r., Novart Engineering, C-170/20, niepublikowane, EU:C:2020:908, pkt 33, 35). Tymczasem sąd odsyłający nie przedstawił Trybunałowi takich danych w niniejszej sprawie.
- 50 Pytania prejudycjalne są zatem niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą wykładni art. 49 i 56 TFUE.
- 51 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że pytania prejudycjalne są dopuszczalne, z wyjątkiem pytań dotyczących wykładni art. 49 i 56 TFUE oraz art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123.

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 52 Poprzez dwa pierwsze pytania prejudycjalne, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 76 i 77 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu, które zastrzega dla podmiotów prywatnych niemających celu zarobkowego uprawnienie do zawierania umów, na mocy których podmioty te świadczą usługi z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób, w zamian za zwrot poniesionych przez nie kosztów, bez względu na szacunkową wartość tych usług, przy czym uregulowanie to nie wymaga, aby wspomniane podmioty przestrzegały wymogi określone w owym art. 77.

W przedmiocie stosowania dyrektywy 2014/24

- 53 W celu udzielenia odpowiedzi na te pytania należy na wstępie ustalić, czy umowy takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym są zamówieniami publicznymi, o których mowa w dyrektywie 2014/24.
- 54 W tym względzie, zgodnie z jej art. 1, dyrektywa 2014/24 ustanawia przepisy dotyczące procedur udzielania zamówień przez instytucje zamawiające w odniesieniu do zamówień publicznych oraz konkursów, których wartość szacunkowa jest nie mniejsza niż kwoty progowe określone w art. 4 tej dyrektywy. Artykuł 2 ust. 1 pkt 5 wspomnianej dyrektywy do celów jej stosowania definiuje zamówienia publiczne jako umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy co najmniej jednym wykonawcą i co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług.
- 55 W tym kontekście należy zauważyć w pierwszej kolejności, że ponieważ pojęcie „zamówienia publicznego” jest pojęciem prawa Unii, kwalifikacja, jaką prawo hiszpańskie nadaje umowom w sprawie uzgodnionego działania, jest pozbawiona znaczenia [zob. podobnie wyroki: z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Francja, C-264/03, EU:C:2005:620, pkt 36; z dnia 22 kwietnia 2021 r., Komisja/Austria (Najem niewybudowanego jeszcze budynku), C-537/19, EU:C:2021:319, pkt 43].
- 56 W związku z tym uściślenie zawarte w art. 62 ust. 1 ustawy 5/1997, zgodnie z którym takie umowy stanowią „instrumenty organizacyjne niemające charakteru zamówienia publicznego”, nie wystarcza, aby wykluczyć je z zakresu stosowania dyrektywy 2014/24.
- 57 Ponadto wbrew temu, co sugeruje rząd niderlandzki, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika, że owe umowy w sprawie uzgodnionego działania trzeba w rzeczywistości utożsamiać z jednostronnymi aktami administracyjnymi, które przez samą wolę instytucji zamawiających są narzucane prywatnym podmiotom niemającym celu zarobkowego będącym ich kontrahentami (zob. w tym względzie wyroki: z dnia 19 kwietnia 2007 r., Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, pkt 52–55; a także z dnia 18 grudnia 2007 r., Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, pkt 51–55).
- 58 W drugiej kolejności – aby umowy w sprawie uzgodnionego działania omawiane w postępowaniu głównym były objęte zakresem stosowania dyrektywy 2014/24, muszą one polegać na zamówieniach publicznych na usługi w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 9 tej dyrektywy.

- 59 W tym względzie, po pierwsze, pojęcie „usług” w rozumieniu tego postanowienia należy interpretować w świetle swobody świadczenia usług ustanowionej w art. 56 TFUE, której zakres stosowania jest ograniczony do działalności gospodarczej (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 kwietnia 2010 r., Komisja/Niemcy, C-160/08, EU:C:2010:230, pkt 73, 74; a także z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 154).
- 60 W szczególności należy zauważyć, że świadczenie usług wykonywane zwykle za wynagrodzeniem stanowi działalność gospodarczą, przez co rozumie się, że zasadniczą cechą wynagrodzenia jest to, że stanowi ono gospodarcze świadczenie wzajemne za daną usługę, przy czym nie musi ono być płacone przez korzystającego z tej usługi (wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 153–155). Ponadto z art. 62 TFUE w związku z art. 51 tego traktatu wynika, że swoboda świadczenia usług nie obejmuje działalności, która w jednym z państw członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej.
- 61 Jak potwierdza motyw 6 dyrektywy 2014/24, jedynie zatem działalność o charakterze gospodarczym w rozumieniu poprzedniego punktu może stanowić przedmiot zamówienia publicznego na usługi w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 9 tej dyrektywy. Taka wykładnia znajduje zresztą potwierdzenie w art. 2 ust. 1 pkt 10 wspomnianej dyrektywy, zgodnie z którym wykonawca w rozumieniu tej dyrektywy charakteryzuje się tym, że oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektów budowlanych, dostawę produktów lub świadczenie usług.
- 62 Niemniej jednak okoliczność, że umowa jest zawarta z podmiotem niemającym celu zarobkowego, nie wyklucza tego, że podmiot ten może prowadzić działalność gospodarczą w rozumieniu dyrektywy 2014/24, a tym samym okoliczność ta jest pozbawiona znaczenia dla celów stosowania przepisów prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 2014 r., Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH, C-574/12, EU:C:2014:2004, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 28 stycznia 2016 r., CASTA i in., C-50/14, EU:C:2016:56, pkt 52).
- 63 Ponadto za działalność gospodarczą można uznać usługi świadczone za wynagrodzeniem, które nie będąc związane z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej, są świadczone w interesie publicznym i nie mają celu zarobkowego oraz konkurują z usługami oferowanymi przez podmioty mające cel zarobkowy (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 września 2011 r., Scattolon, C-108/10, EU:C:2011:542, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 Po drugie, jeżeli chodzi w szczególności o świadczenie usług, które, tak jak w niniejszej sprawie, mają cel społeczny, to prawdą jest, że art. 1 pkt 5 dyrektywy 2014/24 precyzuje, iż dyrektywa ta nie ma wpływu na sposób, w jaki państwa członkowskie organizują swoje systemy zabezpieczenia społecznego. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału działalność instytucji zarządzających systemem zabezpieczania społecznego nie stanowi co do zasady działalności gospodarczej, jeżeli opiera się ona na zasadzie solidarności, a owa działalność instytucji zarządzających podlega kontroli państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Komisja i Republika Słowacka/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Jednakże niekoniecznie ma to miejsce w przypadku szczególnych świadczeń socjalnych, które są świadczone przez podmioty prywatne i których koszt ponosi samo państwo lub owe instytucje zabezpieczenia społecznego. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem również, że realizacja celu społecznego lub uwzględnienie zasady solidarności w ramach świadczenia usług sprzeciwia

się samo w sobie uznaniu tego świadczenia za działalność gospodarczą (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 listopada 2007 r., Komisja/Włochy, C-119/06, niepublikowany, EU:C:2007:729, pkt 36–41; z dnia 12 września 2000 r., Pavlov i in., od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, pkt 118).

- 66 W niniejszej sprawie, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 55–61 opinii, okazuje się, że przynajmniej niektóre usługi z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób objęte zakresem stosowania uregulowania krajowego omawianego w postępowaniu głównym są świadczone za wynagrodzeniem i nie są związane z wykonywaniem władzy publicznej, wobec czego taką działalność można uznać za mającą charakter gospodarczy, a tym samym za usługę w rozumieniu dyrektywy 2014/24.
- 67 W trzeciej kolejności – odpłatny charakter zamówienia publicznego zakłada, że każda ze stron zobowiązuje się do świadczenia w zamian za inne świadczenie, nie wykluczając przy tym, że wynagrodzenie instytucji zamawiającej polega wyłącznie na zwrocie kosztów poniesionych w celu wykonania uzgodnionej usługi (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2020 r., Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, pkt 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto umowy nie można być wyłączyć z pojęcia „zamówienia publicznego na usługi” wyłącznie z uwagi na fakt, co wydaje się mieć miejsce w niniejszej sprawie, że przewidziane wynagrodzenie zostało ograniczone do zwrotu kosztów poniesionych w celu wykonania uzgodnionej usługi (wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., CASTA i in., C-50/14, EU:C:2016:56, pkt 52).
- 68 W czwartej kolejności, jak potwierdzają motyw 4 i motyw 114 akapit ostatni dyrektywy 2014/24, procedury, za pomocą których instytucja zamawiająca rezygnuje z porównania i klasyfikacji dopuszczalnych ofert oraz z wyznaczenia jednego lub kilku wykonawców, którym udzielono wyłączności na zamówienia, nie są objęte zakresem stosowania tej dyrektywy (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 czerwca 2016 r., Falk Pharma, C-410/14, EU:C:2016:399, pkt 37–42; z dnia 1 marca 2018 r., Tirkkonen, C-9/17, EU:C:2018:142, pkt 29–35).
- 69 Niemniej jednak z odpowiedzi ASADE, rządu hiszpańskiego i pozwanej w postępowaniu głównym na pytania zadane przez Trybunał wynika, że zawarcie umowy w sprawie uzgodnionego działania następuje w praktyce w drodze wyboru pomiędzy prywatnymi podmiotami niemającymi celu zarobkowego, które wyraziły zainteresowanie świadczeniem będących przedmiotem tego działania usług z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób, czego ustalenie należy jednak do sądu odsyłającego.
- 70 W piątej kolejności – z pierwszego pytania prejudycjalnego wyraźnie wynika, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym ma zastosowanie do wszystkich umów w sprawie uzgodnionego działania, niezależnie od ich szacunkowej wartości. Z powyższego wynika, że nie można wykluczyć, iż uregulowanie to, którego kontrola zgodności z prawem Unii jest zadaniem sądu, może dotyczyć umów w sprawie uzgodnionego działania, których szacunkowa wartość jest równa progom przewidzianym w art. 4 dyrektywy 2014/24 lub je przewyższa.
- 71 Z uwagi na powyższe omawiane w postępowaniu głównym uregulowanie wydaje się dotyczyć, przynajmniej częściowo, udzielania zamówień publicznych podlegających dyrektywie 2014/24.
- 72 Należy wreszcie dodać, że brak wyliczenia we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym konkretnych kategorii usług społecznych z zakresu pomocy na rzecz osób, które to usługi podlegają uregulowaniu krajowemu rozpatrywanemu w postępowaniu głównym,

jakkolwiek godne ubolewania, nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał, wbrew temu, co wydaje się twierdzić rząd włoski, upewnił się, czy wykładnia dyrektywy 2014/24 nie jest pozbawiona jakiegokolwiek związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

- 73 Z jednej strony z akt sprawy znajdujących się w posiadaniu Trybunału wynika bowiem, że przynajmniej jedna ze stron usług z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób, które to usługi mogą być przedmiotem umowy w sprawie uzgodnionego działania, należy do usług wymienionych w załączniku XIV do dyrektywy 2014/24, a z drugiej strony pytania prejudycjalne dotyczą wykładni nie przepisów tej dyrektywy mających ogólne zastosowanie do procedur udzielania zamówień publicznych, lecz wyłącznie art. 74–77 wspomnianej dyrektywy, które ustanawiają uproszczony system udzielania zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi objęte tym załącznikiem.
- 74 Tym samym należy przeanalizować te pytania wyłącznie w świetle art. 74–77 dyrektywy 2014/24.

W przedmiocie wymogów wynikających z dyrektywy 2014/24

- 75 W celu zbadania, czy art. 74–77 dyrektywy 2014/24 sprzeciwiają się uregulowaniu takiemu jak omawiane w postępowaniu głównym, należy zauważyć w pierwszej kolejności, że uproszczony system udzielania zamówień publicznych przewidziany w tych artykułach jest uzasadniony, jak wskazuje motyw 114 dyrektywy 2014/24, ograniczonym zakresem transgranicznych usług, o których mowa w załączniku XIV do wspomnianej dyrektywy, oraz okolicznością, że usługi te są świadczone w szczególnych ramach, które różnią się znacznie od siebie w zależności od różnych tradycji kulturowych.
- 76 W drugiej kolejności – art. 77 dyrektywy 2014/24 przewiduje, że w odniesieniu do niektórych usług, o których mowa w załączniku XIV do tej dyrektywy, państwa członkowskie mogą zezwolić instytucjom zamawiającym na zastrzeżenie dla „organizacji” określonych w ust. 2 tego artykułu prawa do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, których przedmiotem jest świadczenie takich usług.
- 77 Artykuł 77 ust. 2 dyrektywy 2014/24 określa ściśle warunki, na jakich dany wykonawca może zostać uznany za „organizację” w rozumieniu tego artykułu. W ten sposób wymaga się, aby ów wykonawca miał na celu realizację misji w zakresie służby publicznej związanej ze świadczeniem usług społecznych lub szczególnych, o których mowa w tym artykule, aby zyski tego wykonawcy były ponownie inwestowane z myślą o osiągnięciu takiego celu, a w przypadku gdy zyski te są wypłacane lub redystrybuowane, aby taka transakcja była oparta na zasadach udziału. Ponadto struktura zarządzająca lub struktura własnościowa organizacji realizującej zamówienie powinna opierać się na akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji bądź też struktury te powinny wymagać aktywnej partycypacji pracowników, użytkowników lub akcjonariuszy.
- 78 Ponadto z art. 77 ust. 2 lit. d) i art. 77 ust. 3 dyrektywy 2014/24 wynika, że instytucja zamawiająca może udzielić zamówienia publicznego „organizacji” na podstawie procedury przewidzianej w tym artykule jedynie na okres nieprzekraczający trzech lat i tylko pod warunkiem, że instytucja zamawiająca nie udzieliła jeszcze tej „organizacji” zamówienia na usługi, o których mowa w tym artykule, w ciągu trzech poprzednich lat.

- 79 W niniejszej sprawie, jak potwierdza brzmienie pierwszego pytania prejudycjalnego, uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym zastrzega na rzecz prywatnych podmiotów niemających celu zarobkowego uprawnienie do udziału w postępowaniach dotyczących zawierania umów w sprawie uzgodnionego działania, nie wymagając, by podmioty te spełniały wszystkie warunki przewidziane w art. 77 dyrektywy 2014/24.
- 80 Niemniej jednak z okoliczności tej nie można wywieść, że takie uregulowanie jest koniecznie niezgodne z systemem uproszczonym przewidzianym w art. 74–77 dyrektywy 2014/24.
- 81 Artykuł 77 tej dyrektywy ma bowiem bardzo szczególny zakres, ponieważ wyraźnie gwarantuje państwom członkowskim możliwość postanowienia, że w odniesieniu do określonych usług będących przedmiotem owego systemu uproszczonego instytucje zamawiające mogą zastrzec zgodnie z prawem, że tylko wykonawcy spełniający wszystkie wymogi przewidziane w tym artykule będą mieli prawo do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem są takie usługi.
- 82 W związku z tym, z uwagi na specyfikę systemu prawnego ustanowionego w tym przepisie oraz na systematykę art. 74–77 dyrektywy 2014/24, nie można uznać, że art. 77 tej dyrektywy obejmuje w sposób wyczerpujący przypadki, w których zamówienia publiczne mające na celu świadczenie usługi określonej w załączniku XIV do wspomnianej dyrektywy mogą być zastrzeżone dla określonych kategorii wykonawców.
- 83 W trzeciej kolejności należy podkreślić, że art. 76 dyrektywy 2014/24 ustanawia zasady, stanowiące odstępstwo od prawa powszechnego, mające zastosowanie do udzielania wszystkich zamówień publicznych na usługi społeczne i inne szczególne usługi wymienione w załączniku XIV do tej dyrektywy.
- 84 Wskazany art. 76 zobowiązuje państwa członkowskie z jednej strony do ustanowienia reguł udzielania zamówień nakładających na instytucje zamawiające obowiązek przestrzegania zasad przejrzystości i równego traktowania wykonawców, a z drugiej strony do zapewnienia, by przepisy te umożliwiały instytucjom zamawiającym uwzględnienie specyfiki usług będących przedmiotem takich postępowań o udzielenie zamówienia. W tym zakresie państwa członkowskie zapewniają instytucjom zamawiającym możliwość uwzględnienia potrzeby zapewnienia jakości, ciągłości, dostępności, przystępności, możliwości korzystania z usług i ich kompleksowości, a także uwzględnienia szczególnych potrzeb różnych kategorii użytkowników, oraz zaangażowania i upodmiotowienia użytkowników, jak również innowacyjności.
- 85 Tym samym, jak potwierdza motyw 114 dyrektywy 2014/24, system prawny ustanowiony przez nią w art. 76 charakteryzuje się szerokim zakresem uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w zakresie organizowania, w sposób, jaki uznają za najbardziej odpowiedni, wyboru podmiotów świadczących usługi wymienione w załączniku XIV do tej dyrektywy. Z motywu tego wynika ponadto, że państwa członkowskie powinny również uwzględniać protokół nr 26, w którym ustanowiono w szczególności szeroki zakres uznania organów krajowych w zakresie zlecania świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom użytkowników.
- 86 Należy zatem zbadać, czy zasady równego traktowania i przejrzystości, o których mowa w art. 76 dyrektywy 2014/24, sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu zastrzegającemu dla podmiotów prywatnych niemających celu zarobkowego, także w przypadku gdy nie spełniają one warunków

przewidzianych w art. 77 tej dyrektywy, prawo do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych mających na celu świadczenie socjalnych usług wsparcia na rzecz osób objętych załącznikiem XIV do wspomnianej dyrektywy.

- 87 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o zasadę równego traktowania wykonawców, to okoliczność, że podmioty prywatne mające cel zarobkowy są pozbawione możliwości udziału w takich postępowaniach w sprawie udzielenia zamówień publicznych, stanowi sprzeczne z tą zasadą odmienne traktowanie wykonawców, chyba że różnica ta jest uzasadniona obiektywnymi względami (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 grudnia 2014 r., *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in.*, C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 52; a także z dnia 28 stycznia 2016 r., *CASTA i in.*, C-50/14, EU:C:2016:56, pkt 56).
- 88 W tym względzie należy przypomnieć, że państwo członkowskie może, w ramach kompetencji w zakresie organizacji systemu zabezpieczenia społecznego, uznać, że system pomocy społecznej w celu osiągnięcia jego celów oznacza bezwzględnie, iż dopuszczenie do niego podmiotów prywatnych w charakterze usługodawców świadczących usługi z zakresu pomocy społecznej będzie uzależnione od warunku, iż nie mają oni żadnego celu zarobkowego (wyroki z dnia 17 czerwca 1997 r., *Sodemare i in.*, C-70/95, EU:C:1997:301, pkt 32; z dnia 11 grudnia 2014 r., *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in.*, C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 58).
- 89 W niniejszej sprawie z uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym oraz z odpowiedzi na pytania zadane przez Trybunał wynika, że przewidziane przez to uregulowanie umowy w sprawie uzgodnionego działania powinny być zgodne w szczególności z zasadami solidarności i efektywności budżetowej. W szczególności, z jednej strony, usługi społeczne na rzecz osób, które mogą być przedmiotem takich umów, powinny być oferowane wszystkim co do zasady nieodpłatnie, a kwota ewentualnej opłaty, jaką można pobierać dodatkowo od użytkowników powinna zależeć od ich możliwości finansowych. Z drugiej strony podmioty prywatne niemające celu zarobkowego, których dotyczą wspomniane umowy, mogą uzyskać jedynie zwrot kosztów zmiennych, stałych i trwałych poniesionych w celu świadczenia usług z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób przewidzianych w tych umowach, przy czym uzyskanie zysku handlowego jest wyraźnie wykluczone.
- 90 Tak więc wyłączenie korzystania z prywatnych podmiotów niemających celu zarobkowego w celu zapewnienia świadczenia takich usług społecznych może być uzasadnione zarówno zasadami powszechności i solidarności, właściwymi dla systemu pomocy społecznej, jak i względami efektywności gospodarczej i adekwatności w zakresie, w jakim pozwalają na zapewnienie tych usług w interesie ogólnym w warunkach równowagi gospodarczej pod względem budżetowym przez podmioty utworzone głównie w interesie ogólnym, których decyzje nie kierują się, jak podnosi rząd hiszpański, względami czysto handlowymi (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., *CASTA i in.*, C-50/14, EU:C:2016:56, pkt 57).
- 91 Jeżeli jest ono uzasadnione takimi względami, wykluczenie podmiotów prywatnych mających cel zarobkowy z postępowań o udzielanie zamówień publicznych mających na celu świadczenie takich usług społecznych nie jest sprzeczne z zasadą równości, o ile rzeczywiście przyczynia się ono do realizacji celu społecznego oraz do realizacji celów solidarności i efektywności budżetowej, na których system ten się opiera (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 grudnia 2014 r., *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in.*, C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 60; a także z dnia 28 stycznia 2016 r., *CASTA i in.*, C-50/14, EU:C:2016:56, pkt 63).

- 92 W tym względzie z jednej strony Trybunał miał okazję wyjaśnić w odniesieniu do zamówień publicznych, do których dyrektywa 2014/24 nie miała jeszcze zastosowania, że w celu spełnienia tych wymogów podmioty prywatne, na rzecz których na podstawie uregulowania danego państwa członkowskiego zostały zastrzeżone takie zamówienia, nie mogą realizować celów innych niż wymienione w poprzednim punkcie ani osiągać żadnego zysku, nawet pośredniego, z tytułu świadczonych przez nie usług, niezależnie od zwrotu kosztów zmiennych, stałych i trwałych niezbędnych do ich świadczenia. Nie mogą one także przynieść jakiejkolwiek korzyści swoim członkom. Ponadto stosowanie tego uregulowania nie może być rozszerzone tak, aby obejmowało stanowiące nadużycie praktyki owych podmiotów lub ich członków. Tym samym wspomniane podmioty powinny korzystać z pracowników jedynie w granicach koniecznych dla prawidłowego funkcjonowania i z poszanowaniem wymogów ustanowionych w prawie krajowym w stosunku do nich, natomiast wolontariusze mogą uzyskać zwrot wyłącznie kosztów rzeczywiście poniesionych w związku z wykonywaną działalnością, w granicach uprzednio ustalonych przez same podmioty prywatne (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2014 r., *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in.*, C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 61, 62; a także z dnia 28 stycznia 2016 r., *CASTA i in.*, C-50/14, EU:C:2016:56, pkt 64, 65).
- 93 Z drugiej strony z orzecznictwa Trybunału wynika również, że zasada równego traktowania, mająca zastosowanie w ramach swobody przedsiębiorczości ustanowionej w art. 49–55 TFUE, nie sprzeciwia się temu, by państwo członkowskie zastrzegało status podmiotów świadczących usługi z zakresu pomocy społecznej dla podmiotów prywatnych niemających celu zarobkowego, w tym dla podmiotów, które nie są wolontariuszami w ścisłym tego słowa znaczeniu (zob. podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 1997 r., *Sodemare i in.*, C-70/95, EU:C:1997:301, pkt 32–34).
- 94 Orzecznictwo to pozostaje aktualne dla celów wykładni art. 76 dyrektywy 2014/24, który ustanawia obecnie wyraźnie uproszczony system udzielania zamówień publicznych na usługi społeczne.
- 95 Z powyższego wynika, że zasada równego traktowania wykonawców, ustanowiona obecnie w art. 76 dyrektywy 2014/24, upoważnia państwa członkowskie do zastrzeżenia prawa do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych na usługi społeczne w zakresie pomocy na rzecz osób dla podmiotów prywatnych niemających celu zarobkowego, w tym dla tych, które nie są wolontariuszami w ścisłym tego słowa znaczeniu, o ile z jednej strony ewentualne zyski wynikające z wykonania tych zamówień zostaną ponownie zainwestowane przez te podmioty w celu osiągnięcia celu leżącego w społecznym interesie ogólnym, a z drugiej strony zostały spełnione wszystkie warunki, o których mowa w pkt 90 i 91 niniejszego wyroku.
- 96 Należy jeszcze dodać, że art. 76 dyrektywy 2014/24 sprzeciwia się z kolei temu, aby takie zamówienia publiczne mogły zostać udzielone bezpośrednio, bez przeprowadzenia postępowania przetargowego, podmiotowi niemającemu celu zarobkowego innemu niż podmiot wolontariacki (zob. w tym względzie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., *CASTA i in.*, C-50/14, EU:C:2016:56, pkt 70). Przeciwnie, artykuł ten wymaga, aby przed dokonaniem takiego udzielenia zamówienia instytucja zamawiająca porównała i sklasyfikowała odpowiednie oferty różnych podmiotów niemających celu zarobkowego, które wyraziły zainteresowanie, mając w szczególności na uwadze cenę tych ofert, nawet gdyby cena ta stanowiła, jak w niniejszym przypadku, wszystkie koszty, których zwrot instytucja zamawiająca powinna zapewnić.
- 97 Po drugie, jeżeli chodzi o zasadę przejrzystości, to wymaga ona od instytucji zamawiającej odpowiedniego stopnia jawności, umożliwiającego z jednej strony otwarcie na konkurencję, a z drugiej strony kontrolę bezstronności postępowania w sprawie udzielenia zamówienia, aby

umożliwić wszystkim zainteresowanym wykonawcom podjęcie decyzji o złożeniu oferty na podstawie wszystkich istotnych informacji, a także na zagwarantowanie braku ryzyka faworyzowania i arbitralności ze strony instytucji zamawiającej. Obowiązek przejrzystości oznacza zatem, że wszystkie warunki i kryteria udzielenia zamówienia są formułowane jasno, dokładnie i jednoznacznie, tak by z jednej strony, umożliwić wszystkim rozsądnie poinformowanym i wykazującym zwykłą staranność oferentom na zrozumienie ich dokładnego zakresu i dokonanie ich interpretacji w ten sam sposób, a z drugiej strony określić ramy dla uprawnień dyskrecyjnych instytucji zamawiającej i umożliwić jej rzeczywiste zweryfikowanie, czy oferty oferentów spełniały kryteria regulujące danym postępowaniem (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lutego 2012 r., *Costa i Cifone*, C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, pkt 73; z dnia 4 kwietnia 2019 r., *Allianz Vorsorgekasse*, C-699/17, EU:C:2019:290, pkt 61, 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 98 Z jednej strony w niniejszej sprawie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie dawało wystarczających gwarancji umożliwiających ochronę podmiotów prywatnych niemających celu zarobkowego przed ryzykiem faworyzowania lub arbitralności ze strony instytucji zamawiającej w toku postępowania o zawarcie umowy w sprawie uzgodnionego działania.
- 99 Z drugiej strony art. 75 dyrektywy 2014/24 określa w odniesieniu do postępowania o udzielanie zamówień publicznych objętych systemem uproszczonym ustanowionym w art. 74–77 tej dyrektywy wymogi dotyczące ogłaszania, które wynikają z zasady przejrzystości, o której mowa w pkt 97 niniejszego wyroku.
- 100 Tymczasem zgodnie z owym art. 75 instytucje zamawiające, które zamierzają udzielić zamówienia publicznego na usługi wymienione w załączniku XIV do dyrektywy 2014/24, powinny co do zasady przedstawić swój zamiar w ogłoszeniu o zamówieniu lub we wstępnym ogłoszeniu informacyjnym opublikowanym zgodnie z art. 51 tej dyrektywy przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej lub, w stosownych przypadkach, dla wstępnego ogłoszenia informacyjnego – na swych profilach nabywców.
- 101 W niniejszej sprawie, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 116 opinii, z uregulowania krajowego omawianego w postępowaniu głównym wynika, że ogłoszenie o zamówieniu, którego ono dotyczy, jest zapewnione przez samą publikację w *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (dzienniku urzędowym wspólnoty Walencji). Gdyby tak było, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego, taka publikacja nie stanowiłaby ogłoszenia zgodnego z art. 75 dyrektywy 2014/24.
- 102 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że art. 76 i 77 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które zastrzega dla prywatnych podmiotów niemających celu zarobkowego uprawnienie do zawierania w drodze przetargu umów, na mocy których podmioty te świadczą usługi społeczne na rzecz osób w zamian za zwrot poniesionych przez te podmioty kosztów, bez względu na szacunkową wartość tych usług, nawet jeśli podmioty te nie spełniają wymogów przewidzianych w owym art. 77, o ile z jednej strony ramy prawne i umowne, w których prowadzona jest działalność wspomnianych podmiotów, rzeczywiście przyczyniają się do celu społecznego oraz do realizacji celów solidarności i efektywności budżetowej, na których opiera się owo uregulowanie, a z drugiej strony przestrzegana jest zasada przejrzystości, która została określona w art. 75 owej dyrektywy.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 103 Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy 5/1997 lokalizacja prywatnych podmiotów niemających celu zarobkowego w miejscu świadczenia usługi stanowi jedno z kryteriów wyboru, z których może skorzystać instytucja zamawiająca w ramach zawarcia umowy w sprawie uzgodnionego działania. Tym samym, z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, wydaje się, że instytucja zamawiająca może na podstawie tego kryterium wymagać, aby oferenci od chwili złożenia ich ofert znajdowali się na terytorium danej miejscowości, której dotyczą usługi społeczne, które mają być świadczone.
- 104 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 76 i 77 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one w ramach udzielania zamówienia publicznego na usługi społeczne, o których mowa w załączniku XIV do tej dyrektywy, na to, by lokalizacja wykonawcy w miejscowości, w której usługi mają być świadczone, stanowiła kryterium wyboru wykonawców poprzedzające zbadanie ich ofert.
- 105 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że jak podkreślono w pkt 84 niniejszego wyroku, art. 76 wspomnianej dyrektywy wymaga, aby owo kryterium lokalizacji było zgodne z zasadą równego traktowania wykonawców.
- 106 Tymczasem takie kryterium wprowadza różnicę w traktowaniu podmiotów gospodarczych w zależności od tego, czy są one ulokowane w miejscowości świadczenia danej usługi społecznej, czy też nie. Ponieważ sytuacja tych wykonawców jest porównywalna z punktu widzenia udzielenia zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest usługa, o której mowa w załączniku XIV do tej dyrektywy, takie odmienne traktowanie jest zgodne z zasadą równego traktowania tylko wtedy, gdy może być uzasadnione zgodnym z prawem celem.
- 107 W drugiej kolejności – z uwag na piśmie przedstawionych Trybunałowi wynika, że kryterium wyboru oparte na ulokowaniu siedziby wykonawcy w miejscowości, w której usługi mają być świadczone, ma na celu w szczególności zapewnienie bliskości i dostępności usług społecznych będących przedmiotem umowy w sprawie uzgodnionego działania.
- 108 Prawdą jest, że cel ten stanowi zgodny z prawem cel w świetle prawa Unii i został ponadto uznany zarówno w art. 1 protokołu nr 26, jak i w art. 76 dyrektywy 2014/24, ponieważ ten ostatni artykuł zobowiązuje państwa członkowskie, jak przypomniano w pkt 84 niniejszego wyroku, do zapewnienia, by instytucje zamawiające mogły uwzględnić w szczególności konieczność zapewnienia dostępu i dostępności usług, o których mowa w załączniku XIV do tej dyrektywy.
- 109 W związku z tym kryterium wymagające, jak w niniejszej sprawie, aby oferenci od chwili składania ofert mieli siedzibę na terytorium miejscowości, której dotyczą świadczone usługi społeczne, jest w oczywisty sposób nieproporcjonalne do realizacji takiego celu (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2005 r., Contse i in, C-234/03, EU:C:2005:644, pkt 43). Nawet bowiem przy założeniu, że posiadanie siedziby przez wykonawcę na terytorium miejscowości, w której ma on świadczyć dane usługi społeczne, jest niezbędne dla zapewnienia bliskości i dostępności tych usług, to cel taki mógłby w każdym wypadku zostać osiągnięty w równie skuteczny sposób poprzez zobowiązanie tego wykonawcy do spełnienia tego warunku dopiero na etapie realizacji danego zamówienia publicznego.

- 110 Z uwagi na powyższe na trzecie pytanie prejudycjalne trzeba odpowiedzieć, iż art. 76 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w ramach udzielania zamówienia publicznego na usługi społeczne, o których mowa w załączniku XIV do tej dyrektywy, lokalizacja wykonawcy w miejscowości, w której usługi mają być świadczone, stanowi kryterium wyboru wykonawców poprzedzające zbadanie ich ofert.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) Artykuły 76 i 77 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które zastrzega dla prywatnych podmiotów niemających celu zarobkowego uprawnienie do zawierania w drodze przetargu umów, na mocy których podmioty te świadczą usługi społeczne na rzecz osób w zamian za zwrot poniesionych przez te podmioty kosztów, bez względu na szacunkową wartość tych usług, nawet jeśli podmioty te nie spełniają wymogów przewidzianych w owym art. 77, o ile z jednej strony ramy prawne i umowne, w których prowadzona jest działalność wspomnianych podmiotów, rzeczywiście przyczyniają się do celu społecznego oraz do realizacji celów solidarności i efektywności budżetowej, na których opiera się owo uregulowanie, a z drugiej strony przestrzegana jest zasada przejrzystości, która została w szczególności określona w art. 75 owej dyrektywy.
- 2) Artykuł 76 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w ramach udzielania zamówienia publicznego na usługi społeczne, o których mowa w załączniku XIV do tej dyrektywy, lokalizacja wykonawcy w miejscowości, w której usługi mają być świadczone, stanowi kryterium wyboru wykonawców poprzedzające zbadanie ich ofert.

Podpisy