



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 14. julija 2022 *

„Predhodno odločanje – Člena 49 in 56 PDEU – Povsem notranji položaj – Storitve na notranjem trgu – Direktiva 2006/123/ES – Področje uporabe – Člen 2(2)(j) – Javno naročanje – Direktiva 2014/24/EU – Pojem ‚javna naročila‘ – Členi od 74 do 77 – Opravljanje socialnih storitev pomoči za posameznika – Dogovori o usklajenem ukrepanju z zasebnimi subjekti socialne pobude – Izključitev subjektov s pridobitnim namenom – Kraj dejanskega sedeža subjekta kot pogoj za sodelovanje“

V zadevi C-436/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (višje sodišče skupnosti Valencia, Španija) z odločbo z dne 3. septembra 2020, ki je na Sodišče prispela 16. septembra 2020, v postopku

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

proti

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi C. Lycourgos (poročevalec), predsednik senata, S. Rodin, J.-C. Bonichot, sodnika, L. S. Rossi in O. Spineanu-Matei, sodnici,

generalna pravobranilka: L. Medina,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) A. Martínez Gradoli, procuradora, in Y. Puiggròs Jiménez de Anta, abogada,
- za Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas I. Sánchez Lázaro, abogada,

* Jezik postopka: španščina.

- za špansko vlado S. Jiménez García in J. Rodríguez de la Rúa Puig, agenta,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. L. Vitalejem, avvocato dello Stato,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen in J. Langer, agenti,
- za Evropsko komisijo L. Armati, M. Jáuregui Gómez, P. Ondrůšek, E. Sanfrutos Cano in G. Wils, agenti,
- za norveško vlado J. T. Kaasin in H. Røstum, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 3. februarja 2022

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 in 56 PDEU, členov 76 in 77 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65) v povezavi z njenim členom 74 in Prilogo XIV k tej direktivi ter člena 15(2) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru tožbe, ki jo je vložilo Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (nacionalno združenje organizacij za nego na domu) glede zakonitosti 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 (odredba sveta skupnosti Valencia 181/2017 o izvajanju usklajenega ukrepanja za zagotavljanje socialnih storitev na območju avtonomne skupnosti Valencia s strani subjektov socialne pobude) z dne 17. novembra 2017 (v nadaljevanju: odredba 181/2017).

Pravni okvir

Pravo Unije

Protokol št. 26

- 3 Člen 1 Protokola (št. 26) o storitvah splošnega pomena, priloženega Pogodbi DEU (v nadaljevanju: Protokol št. 26), določa:

„Skupne vrednote Unije glede storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije zajemajo zlasti:

- bistveno vlogo in široko polje proste presoje nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena, in sicer čim bolj v skladu s potrebami uporabnikov;

- raznolikost storitev splošnega gospodarskega pomena ter razlike v potrebah in željah uporabnikov, ki lahko izvirajo iz različnih geografskih, socialnih ali kulturnih okoliščin;
- visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavo ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov.“

Direktiva 2014/24

4 V uvodnih izjavah 4, 6 in 114 Direktive 2014/24 je navedeno:

„(4) [...] [P]rimerov, ko se vsem gospodarskim subjektom, ki izpolnjujejo določene pogoje, brez kakršne koli selektivnosti – na primer sistema potrošniške izbire ali storitvenih bonov – dovoli opravljanje neke naloge, ne bi smeli razumeti kot oddaje naročil, temveč le kot sisteme dovoljenj (na primer licence za zdravila ali zdravstvene storitve).

[...]

(6) Obenem je primerno opozoriti, da ta direktiva ne bi smela posegati v zakonodajo držav članic o socialni varnosti. Prav tako ne bi smela obravnavati liberalizacije storitev splošnega gospodarskega pomena, ki so pridržane za osebe javnega ali zasebnega prava, niti privatizacije oseb javnega prava, ki opravljajo storitve.

Prav tako bi bilo treba opozoriti, da lahko države članice opravljanje obveznih socialnih storitev ali drugih storitev, kot so poštne storitve, organizirajo kot opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, kot opravljanje negospodarskih storitev splošnega pomena ali kot kombinacijo obeh. Primerno je pojasniti, da negospodarske storitve splošnega pomena ne bi smele spadati v področje uporabe te direktive.

[...]

(114) Nekatere kategorije storitev imajo zaradi svoje narave še naprej omejeno čezmejno razsežnost, in sicer tako imenovane storitve za posameznika, kot so nekatere socialne, zdravstvene in izobraževalne storitve. Te storitve se izvajajo v posebnem okviru, ki se med državami članicami zaradi različnih kulturnih tradicij zelo razlikuje. Zato bi bilo treba za javna naročila takšnih storitev uvesti posebno ureditev z višjo mejno vrednostjo od tiste, ki se uporablja za ostale storitve.

Storitve za posameznika, če gre za vrednosti pod to mejno vrednostjo, običajno ne bodo zanimive za ponudnike iz drugih držav članic, razen če so konkretni znaki, da tako zanimanje obstaja, na primer financiranje čezmejnih projektov s strani Unije.

Za javna naročila storitev za posameznika nad to mejno vrednostjo bi morala veljati zahteva po transparentnosti na ravni celotne Unije. Zaradi pomena kulturnega okvira in občutljivosti teh storitev bi bilo treba državam članicam zagotoviti dovolj proste presoje, da lahko organizirajo izbor izvajalcev storitev tako, kot je po njihovem mnenju najustreznejše. Pravila iz te direktive upoštevajo navedeno zahtevo ter nalagajo samo upoštevanje temeljnih načel transparentnosti in enake obravnave ter zagotavljajo, da lahko naročniki pri izboru izvajalcev storitev uporabijo posebne kriterije glede kakovosti, kot so kriteriji iz prostovoljnega Evropskega okvira kakovosti za socialne storitve, ki ga je objavil Odbor za socialno zaščito. Države članice bi morale pri določanju postopkov javnega naročanja za

storitve za posameznika upoštevati člen 14 PDEU in Protokol (št. 26). Pri tem bi si morale prizadevati tudi za uresničitev ciljev poenostavitve in zmanjšanja upravnega bremena za javne naročnike in gospodarske subjekte; pojasniti bi bilo treba, da bi to lahko pogojilo tudi uporabo pravil, ki se uporabljajo za javna naročila storitev, za katera ne velja posebna ureditev.

Države članice in javni organi lahko še naprej sami izvajajo te storitve ali organizirajo socialne storitve tako, da ne sklenejo pogodb o izvedbi javnega naročila, na primer samo s financiranjem takih storitev ali s podelitvijo licenc oziroma dovoljenj vsem gospodarskim subjektom, ki izpolnjujejo pogoje, ki jih predhodno določi javni naročnik, brez omejitev ali kvot, če tak sistem zagotavlja zadostno oglaševanje ter upošteva načeli transparentnosti in nediskriminacije.“

5 Člen 1 te direktive določa:

„1. Ta direktiva določa pravila o postopkih javnega naročanja, ki jih izvedejo javni naročniki v zvezi z javnimi naročili in projektnimi natečaji, katerih ocenjena vrednost ni nižja od mejnih vrednosti iz člena 4.

[...]

5. Ta direktiva ne vpliva na to, kako države članice organizirajo svoje sisteme socialne varnosti.

[...]“

6 Člen 2 navedene direktive določa:

„1. V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

5. ‚javna naročila‘ pomenijo pisno sklenjene odplačne pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več javnimi naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev;

[...]

9. ‚javna naročila storitev‘ pomenijo javna naročila, katerih predmet je izvajanje storitev, razen tistih iz točke 6;

10. ‚gospodarski subjekt‘ pomeni katero koli fizično ali pravno osebo ali javni subjekt ali skupino teh oseb in/ali subjektov, vključno z vsakim začasnim združenjem podjetij, ki na trgu ponuja izvedbo gradenj in/ali gradbenega dela, dobavo blaga ali izvedbo storitev;

[...]“

- 7 Člen 10 Direktive 2014/24, naslovljen „Posebne izključitve pri javnih naročilih storitev“, določa:
- „Ta direktiva se ne uporablja za javna naročila storitev za:
- [...]
- (h) storitve civilne obrambe, civilne zaščite in preprečevanja nevarnosti, ki jih izvajajo neprofitne organizacije ali združenja in ki jih zajemajo kode CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 in 85143000-3, razen storitev prevoza bolnikov z reševalnimi avtomobili;
- [...]“
- 8 Pod naslovom III te direktive, in sicer „Posebne ureditve za javna naročila“, je med drugim poglavje I, ki se nanaša na „Socialne [storitve] in druge posebne storitve“, v katerem so člani od 74 do 77 navedene direktive.
- 9 Člen 74 Direktive 2014/24 določa:
- „Javna naročila za socialne in druge posebne storitve, naštetе v Prilogi XIV, se oddajo v skladu s tem poglavjem, če je vrednost javnih naročil enaka ali višja od mejne vrednosti iz točke (d) člena 4.“
- 10 Člen 75 te direktive določa:
- „1. Javni naročniki, ki nameravajo oddati javno naročilo storitev iz člena 74, svojo namero sporočijo na enega od naslednjih načinov:
- (a) z obvestilom o javnem naročilu, ki vsebuje informacije iz dela H Priloge V, v skladu s standardnimi obrazci iz člena 51, ali
- (b) s predhodnim informativnim besedilom, ki se stalno objavlja in vsebuje informacije iz dela I Priloge V. Predhodno informativno obvestilo se izrecno nanaša na vrste storitev, ki bodo predmet oddanih javnih naročil. V njem se navede, da bodo javna naročila oddana brez poznejše objave, vsebuje pa tudi poziv zainteresiranim gospodarskim subjektom, naj pisno izrazijo interes.
- Prvi pododstavek se ne uporablja, če bi se lahko za oddajo javnega naročila storitev v skladu z določbami člena 32 uporabil postopek s pogajanji brez predhodne objave.
2. Javni naročniki, ki so oddali javno naročilo storitev iz člena 74, rezultate postopka javnega naročanja objavijo z obvestilom o oddaji javnega naročila, ki vsebuje informacije iz dela J Priloge V, v skladu s standardnimi obrazci iz člena 51. Ta obvestila lahko pošiljajo tudi po četrtletjih. V tem primeru pošljejo zbrana obvestila v 30 dneh po koncu vsakega četrtletja.
3. Komisija z izvedbenimi akti določi standardne obrazce iz odstavkov 1 in 2 tega člena. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s svetovalnim postopkom iz člena 89(2).
4. Obvestila iz tega člena se objavijo v skladu s členom 51.“

11 Člen 76 navedene direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo nacionalna pravila za oddajo javnih naročil v skladu s tem poglavjem, da bi zagotovile, da javni naročniki upoštevajo načeli transparentnosti in enake obravnave gospodarskih subjektov. Države članice lahko same določijo postopkovna pravila, ki se uporabljajo, če takšna pravila javnim naročnikom omogočajo upoštevanje posebnosti zadevnih storitev.

2. Države članice zagotovijo, da lahko javni naročniki upoštevajo potrebo po zagotavljanju kakovosti, stalnosti, dostopnosti, cenovne dostopnosti, razpoložljivosti in celovitosti storitev, posebne potrebe različnih skupin uporabnikov, vključno s prikrajšanimi in ranljivimi skupinami, sodelovanje in krepitev vloge uporabnikov ter inovativnost. Poleg tega lahko države članice določijo, da izbira izvajalca storitev temelji na ponudbi, ki predstavlja najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ob upoštevanju kriterijev kakovosti in trajnosti socialnih storitev.“

12 Člen 77 te direktive določa:

„1. Države članice lahko določijo, da lahko javni naročniki pridržijo pravico do sodelovanja posamezne organizacije v postopkih javnega naročanja izključno za zdravstvene, socialne in kulturne storitve iz člena 74, ki so zajete s 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. Organizacija iz odstavka 1 mora izpolnjevati vse naslednje pogoje:

- (a) njeno poslanstvo je zagotavljanje javnih storitev, ki je povezano z opravljanjem storitev iz odstavka 1;
- (b) dobiček se vloži nazaj v uresničevanje poslanstva organizacije. Če se dobiček razdeli ali prerazporedi, bi se pri tem morala upoštevati načela participacije;
- (c) strukture upravljanja ali lastništva organizacije, ki izvaja javno naročilo, temeljijo na lastništvu zaposlenih ali načelih participacije oziroma zahtevajo dejavno udeležbo zaposlenih, uporabnikov ali zainteresiranih strani in
- (d) zadevni javni naročnik v zadnjih treh letih organizaciji ni oddal javnega naročila za zadevne storitve v skladu s tem členom.

3. Trajanje javnega naročila ni daljše od treh let.

4. V javnem razpisu je napotilo na ta člen.

5. Ne glede na člen 92 Komisija oceni učinke tega člena ter poroča Evropskemu parlamentu in Svetu do 18. aprila 2019.“

Direktiva 2006/123

- 13 V uvodni izjavi 27 Direktive 2006/23 je navedeno:

„Ta direktiva ne bi smela zajemati socialnih storitev na področju socialnih stanovanj, otroškega varstva ter pomoči družinam in pomoči potrebnim, ki jih zagotovi država na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, opravljajo pa jih od nje pooblašчени ponudniki ali s strani države priznane dobrodelne organizacije z namenom zagotavljanja podpore tistim, ki so zaradi nezadostnih družinskih prihodkov, trajne ali začasne odvisnosti od drugih ali tveganja, da bodo odrinjeni na rob družbe, še posebno potrebni pomoči. Te storitve so bistvene za zagotavljanje temeljne pravice do človekovega dostojanstva in integritete ter so izkaz načel socialne kohezije in solidarnosti, zato ta direktiva vanje ne bi smela posegati.“

- 14 Člen 2 te direktive določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

2. Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

(a) negospodarske storitve splošnega pomena;

[...]

(f) zdravstvene storitve, ne glede na to, ali se opravljajo v okviru zdravstvenega varstva ali ne, in ne glede na način organizacije in financiranja na nacionalni ravni ali na njihov javni ali zasebni značaj;

[...]

(i) dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti v skladu s členom 45 Pogodbe;

(j) socialne storitve v zvezi s socialnimi stanovanji, otroškim varstvom in podporo družinam in osebam, ki potrebujejo trajno ali začasno pomoč, ki jih opravlja država, od nje pooblašчени ponudniki ali z njene strani priznane dobrodelne organizacije;

[...]“

Špansko pravo

Organski zakon 5/1982

- 15 Na podlagi člena 49(1), točka 24, Ley Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (organski zakon 5/1982 o avtonomnem statusu skupnosti Valencia) z dne 1. julija 1982 (BOE št. 164 z dne 10. julija 1982) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari, ima Skupnost Valencia izključno pristojnost na področju socialnih storitev in javnih ustanov za varstvo in pomoč mladoletnikom, mladim, migrantom, starejšim, invalidom in drugim skupinam ali sektorjem, ki potrebujejo socialno zaščito.

Zakon 5/1997

- 16 Pristojnosti, ki jih ima Skupnost Valencia v skladu z organskim zakonom 5/1982, so bile natančno določene z Ley 5/1997 de la Generalitat Valenciana por la cual se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ambito de la Comunidad Valenciana (zakon vlade skupnosti Valencia 5/1997 o ureditvi sistema socialnih storitev na ozemlju skupnosti Valencia) z dne 26. junija 1997 (BOE št. 192 z dne 12. avgusta 1997, str. 24405).
- 17 Ta zakon je bil spremenjen z Ley 13/2016, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (zakon skupnosti Valencia 13/2016 o davčnih ukrepih, upravnem in finančnem upravljanju ter organizaciji skupnosti Valencia) z dne 29. decembra 2016 (BOE št. 34 z dne 9. februarja 2017, str. 8694), nato pa razveljavljen z Ley 3/2019 de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (zakon skupnosti Valencia 3/2019 o vključujočih socialnih storitvah skupnosti Valencia) z dne 18. februarja 2019 (BOE št. 61 z dne 12. marca 2019, str. 23249) (v nadaljevanju: zakon 3/2019).
- 18 Člen 44a zakona 5/1997, kakor je bil spremenjen z zakonom 13/2016 (v nadaljevanju: zakon 5/1997), naslovljen „Način zagotavljanja storitev javnega sistema socialnih storitev“, določa:
- „1. Organi javne uprave, ki so del javnega sistema socialnih storitev, posameznikom storitve, ki so določene z zakonom ali katalogom socialnih storitev, zagotavljajo na te načine:
- (a) z neposrednim upravljanjem ali uporabo lastnih sredstev, kar je prednostni način zagotavljanja;
 - (b) s posrednim upravljanjem v skladu z enim od načinov, določenih v predpisih s področja javnih naročil;
 - (c) z dogovori o usklajenem ukrepanju, sklenjenimi z zasebnimi subjekti socialne pobude.
2. Zagotavljanje socialnih storitev s strani centrov ali služb uprave, ki ni pristojna uprava, se izvaja v skladu s katerim koli z zakonom določenim načinom povezovanja in sodelovanja med organi javne uprave.“
- 19 Člen 53 tega zakona, naslovljen „Pooblastitev zasebnih subjektov socialne pobude“, določa:
- „1. Organi javne uprave, pristojni za socialne storitve, lahko zasebnim subjektom socialne pobude s sklenitvijo dogovorov o usklajenem ukrepanju zaupajo zagotavljanje storitev, določenih v katalogu socialnih storitev, če imajo ti subjekti ustrezno upravno akreditacijo in so kot taki vpisani v ustrezni register socialnih subjektov, centrov in služb.
2. V okviru določb zakona se pravna ureditev določi s predpisi za vsak posamezen sektor delovanja, pri čemer se določijo pogoji za delovanje pogodbenih zasebnih centrov, ki sodelujejo v sistemu socialnih storitev, ki so v javni odgovornosti, in sicer tako, da se določijo pogoji za dostop, pogoji izvajanja, postopki izbire, najdaljše trajanje sporazuma in razlogi za njegovo odpoved ter obveznosti pogodbenih strank.
3. S sporazumom, sklenjenim med upravo in zasebnim subjektom, se določijo pravice in obveznosti vsake stranke glede njenega načina poslovanja, trajanja, podaljšanja in prenehanja ter po potrebi števila in vrste pogodbenih enot ter drugih zakonskih pogojev.

4. Dostop do mest, ki se usklajujejo z zasebnimi subjekti socialne pobude, vedno poteka prek upravnega organa, s katerim se usklajuje.

5. Subjekti socialne pobude so nepridobitne ustanove, združenja, prostovoljne organizacije in drugi subjekti, ki opravljajo dejavnosti socialnih storitev. Za subjekte socialne pobude se med drugim štejejo zadruga, ki so v skladu s posebnimi predpisi, ki veljajo zanje, opredeljene kot nepridobitni subjekti.“

20 Člen 56 navedenega zakona, naslovljen „Dogovori“, v odstavkih 1 in 2 določa:

1. Generalitat [(vlada skupnosti Valencia)] finančno prispeva k razvoju in izboljšanju pristojnosti enot lokalne samouprave ter k podpori programov s socialno vsebino, ki jih izvajajo nepridobitni subjekti.

2. Generalitat prav tako v ustreznih proračunih letno dodeli sredstva, ki so potrebna za financiranje dogovorov o usklajenem ukrepanju, sklenjenih z zasebnimi subjekti socialne pobude.“

21 Pod naslovom VI istega zakona, in sicer „Usklajeno ukrepanje“, so člani od 62 do 66.

22 Člen 62 zakona 5/1997, naslovljen „Pojem, splošna ureditev in načela usklajenega ukrepanja“, določa:

„1. Dogovori o usklajenem ukrepanju so nepogodbeni organizacijski instrumenti, s katerimi lahko pristojni upravni organi organizirajo zagotavljanje socialnih storitev za posameznika, katerih financiranje, dostop in nadzor so v njihovi pristojnosti, in sicer v skladu s postopkom in zahtevami, določenimi s tem zakonom in z veljavnimi sektorskimi predpisi.

2. Organi javne uprave zagotovijo, da je njihovo ukrepanje, ki je s tretjimi osebami usklajeno za zagotavljanje družbenih storitev za posameznika, v skladu s temi načeli:

- (a) načelo subsidiarnosti, v skladu s katerim je ukrepanje, ki je usklajeno z nepridobitnimi zasebnimi subjekti, predhodno pogojeno z optimalno uporabo lastnih sredstev;
- (b) načelo solidarnosti, v skladu s katerim se spodbuja vključevanje subjektov iz tretjega sektorja socialne dejavnosti v zagotavljanje socialnih storitev za posameznika;
- (c) načelo enakosti, v skladu s katerim se zagotavlja, da je uporabniku z usklajenim delovanjem zagotovljena enaka pozornost, kot je namenjena uporabnikom, za katere dejavnost izvede neposredno uprava;
- (d) načelo javnosti, v skladu s katerim morajo biti javni razpisi za usklajena delovanja objavljeni v uradnem listu Generalitat Valenciana;
- (e) načelo preglednosti, v skladu s katerim morajo biti veljavni dogovori o usklajenem ukrepanju ves čas objavljeni na portalu za preglednost;
- (f) načelo prepovedi diskriminacije, v skladu s katerim se določijo pogoji za dostop do usklajenega ukrepanja, s katerimi se zagotovi enakost med subjekti, ki se odločijo pri tem delovanju sodelovati;

(g) načelo proračunske učinkovitosti, v skladu s katerim morajo biti protidajatve, ki jih lahko usklajeni subjekti zaračunajo v skladu z veljavnimi najvišjimi tarifami ali moduli, omejene na variabilne, fiksne in stalne stroške zagotavljanja storitve, ne da bi zajemale poslovni dobiček.“

23 Člen 63 tega zakona, naslovljen „Materialna razsežnost usklajenega ukrepanja in predpogoji zanj“, določa:

„1. Na področju socialnih storitev se storitve za posameznike, ki so lahko predmet usklajenega ukrepanja, s predpisi določijo izmed storitev, določenih v katalogu storitev.

2. Predmet usklajenega ukrepanja so lahko:

(a) rezervacija in zasedba mest, da ta mesta zasedejo uporabniki javnega sistema socialnih storitev, pri čemer dostop do njih odobrijo pristojni organi javne uprave v skladu z merili, določenimi s tem zakonom;

(b) celovito upravljanje storitev, služb ali centrov v skladu s predpisi.

3. Če so za zagotavljanje storitve potrebni postopki, v katerih se zahtevajo različne vrste posredovanja v različnih centrih ali službah, lahko pristojni upravni organ z več subjekti sklene en sam dogovor o usklajenem ukrepanju, s katerim se uvedejo obvezni mehanizmi usklajevanja in sodelovanja.

4. Dostop do sistema usklajenega ukrepanja je odprt za zasebne subjekte socialne pobude, ki opravljajo socialne storitve in ki imajo upravno akreditacijo ter so vpisani v ustrezni register socialnih subjektov, centrov in služb.

5. Sistem usklajenega ukrepanja ni združljiv z dodelitvijo gospodarskih subvencij za financiranje dejavnosti ali storitev, na katere se nanaša uskladitev.“

24 Člen 64 navedenega zakona, naslovljen „Postopek uskladitve in prednostna merila“, določa:

„1. Sektorski predpisi določajo postopke za to, da se lahko subjekti, ki izpolnjujejo določena merila, vključijo v sistem usklajenega ukrepanja v skladu s splošnimi načeli, določenimi v členu 62 tega zakona.

2. Za sprejetje dogovorov o usklajenem ukrepanju se s sektorskimi predpisi določijo pogoji za sodelovanje subjektov, kadar se izkaže, da je taka izbira potrebna glede na proračunske omejitve ali število in značilnosti storitev, za katere je možna pooblastitev.

3. Izbira subjektov lahko temelji na teh pogojih:

(a) dejanski sedež v kraju zagotavljanja storitve;

[...]“

25 Člen 65 istega zakona, naslovljen „Formalizacija in učinki usklajenega ukrepanja“, določa:

„1. Dogovori o usklajenem ukrepanju so formalizirani v upravnih dokumentih o uskladitvi, katerih vsebina je določena z veljavnimi sektorskimi predpisi.

2. Z dogovori o uskladitvi se subjektu, s katerim se uskladi, naloži, da posameznikom zagotavlja socialne storitve pod pogoji, določenimi z veljavnimi sektorskimi predpisi in dogovorom o uskladitvi, sprejetim v skladu s temi predpisi.
3. Poleg dajatev, ki so določene, se uporabnikom za pooblašcene storitve ne sme zaračunati noben znesek.
4. To, da se uporabnikom zaračuna katero koli plačilo za opravljanje dodatnih storitev, in znesek tega plačila predhodno dovoli upravni organ, s katerim se usklajuje.“
- 26 Člen 66 zakona 5/1997, naslovljen „Financiranje usklajenega ukrepanja“, določa:
- „1. V vsakem javnem razpisu mora biti določen znesek ekonomskih modulov za vsako storitev, ki je lahko predmet usklajenega ukrepanja.
2. Z najvišjimi tarifami ali ekonomskimi moduli se poplačajo največ variabilni, fiksni in stalni stroški storitev, pri čemer se za izvajalca storitev zagotovi ekonomska nevtralnost, ne da bi bil zajet poslovni dobiček.
3. Zneski, ki izhajajo iz usklajenega ukrepanja, se, potem ko pooblaščen subjekt predloži ustrezni račun, plačajo z bremenitvijo proračunske postavke, namenjene financiranju tekočih izdatkov uprave.“
- 27 Člen 67 tega zakona, naslovljen „Trajanje dogovorov o uskladitvi“, določa:
- „Trajanje dogovorov o uskladitvi ne sme preseči štirih let. Z morebitnimi podaljšanji, če so ta v dogovoru o uskladitvi izrecno določena, lahko uskladitev skupno traja deset let. Po izteku tega obdobja lahko pristojni upravni organ sklene novo uskladitev.“

Odredba 181/2017

- 28 Namen odredbe 181/2017, ki je bila sprejeta za izvedbo zakona 5/1997, je v skladu z njegovim členom 1 urediti zahteve, postopke izbire, vsebino in osnovne pogoje za vzpostavitev, izvajanje in razvoj dogovorov o uskladitvi kot način upravljanja socialnih storitev s strani zasebnih subjektov socialne pobude, da bi se posameznikom zagotavljale socialne storitve, določene z zakonom in katalogom socialnih storitev ali z njunimi izvedbenimi akti.
- 29 V členu 3(e) te odredbe je status zasebnih subjektov socialne pobude priznan „ustanovam, združenjem, prostovoljnim organizacijam in drugim subjektom, ki opravljajo dejavnosti socialnih storitev“, ter zadrugam, ki so v skladu s posebnimi predpisi, ki veljajo zanje, opredeljene kot nepridobitni subjekti.
- 30 Zakon 5/1997 je bil sicer razveljavljen z zakonom 3/2019, vendar odredba 181/2017 v skladu z edino razveljavitveno določbo zadnjenavedenega zakona ostaja v veljavi.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 31 ASADE je pri Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (višje sodišče skupnosti Valencia, Španija) vložilo tožbo za razglasitev ničnosti odredbe 181/2017, v utemeljitev katere trdi, da so člen 44a(1)(c), člen 53, člen 56(2) in naslov VI zakona 5/1997, katerih izvedba se zagotavlja s to odredbo, v nasprotju s pravom Unije, ker se z njimi subjekti s pridobitnim namenom izključujejo iz možnosti zagotavljanja nekaterih socialnih storitev pomoči za posameznika v okviru usklajenega ukrepanja, medtem ko se z njimi vsem nepridobitnim subjektom in ne le prostovoljnim organizacijam omogoča, da te storitve zagotavljajo odplačno, ne da bi se jim bilo treba udeležiti preglednega konkurenčnega postopka, s katerim bi se zagotovilo enako obravnavanje zainteresiranih gospodarskih subjektov.
- 32 Predložitveno sodišče se sprašuje o skladnosti uporabe dogovorov o usklajenem ukrepanju, kot je urejena z zakonom 5/1997, s členoma 49 in 56 PDEU, členoma 76 in 77 Direktive 2014/24 ter členom 15(2) Direktive 2006/123. Poudarja, da je kljub razveljavitvi zakona 5/1997 z zakonom 3/2019 še vedno potrebna razlaga teh določb prava Unije, saj ta zakon ni spremenil ureditve usklajenega ukrepanja za zagotavljanje socialnih storitev. Poleg tega naj bi bilo treba za presojo zakonitosti tega odloka preveriti, ali je zakon 5/1997, katerega izvršitev se z njim zagotavlja, v skladu s pravom Unije.
- 33 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (višje sodišče skupnosti Valencia) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 49 PDEU in člena 76 in 77 Direktive [2014/24] (v povezavi z njenim členom 74 in njeno prilogo XIV) razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero javni naročniki lahko z zasebnimi nepridobitnimi subjekti – ne samo prostovoljnimi organizacijami – sklepajo dogovore o uskladitvi za opravljanje vseh vrst socialnih storitev za posameznika v zameno za povračilo stroškov, ne da bi uporabili postopke, določene v tej direktivi, in ne glede na ocenjeno vrednost, in samo s tem, da se navedeni dogovori predhodno opredelijo kot nepogodbeni?
2. Če bi bil odgovor nikalen in bi takšni dogovori bili mogoči: ali je treba člen 49 PDEU in člena 76 in 77 Direktive [2014/24] (v povezavi z njenim členom 74 in njeno prilogo XIV) razlagati tako, da lahko javni naročniki v skladu z njimi z zasebnimi nepridobitnimi subjekti (ne samo prostovoljnimi organizacijami) sklepajo dogovore o uskladitvi za opravljanje vseh vrst socialnih storitev za posameznika v zameno za povračilo stroškov, ne da bi uporabili postopke, določene v tej direktivi, in ne glede na ocenjeno vrednost, in samo s tem, da se prej navedeni dogovori opredelijo kot nepogodbeni, če navedena nacionalna zakonodaja poleg tega ne določa izrecno zahtev iz člena 77 navedene direktive, temveč napotuje na nadaljnje izvedbene predpise, ne da bi v smernicah, ki jim morajo ti izvedbeni predpisi slediti, posebej določila, da morajo ti predpisi izrecno določiti zahteve iz člena 77 navedene direktive?
- 3 Če bi tudi ta odgovor bil nikalen in bi takšni dogovori še vedno bili mogoči: ali je treba člena 49 in 56 PDEU, člena 76 in 77 Direktive [2014/24] (v povezavi z njenim členom 74 in njeno prilogo XIV) ter člen 15(2) Direktive [2006/123] razlagati tako, da javnim naročnikom pri izbiri nepridobitnega subjekta (ne samo prostovoljnih združenj), s katero bodo sklenili dogovor o uskladitvi za opravljanje vseh vrst socialnih storitev za posameznika – ki presegajo to, kar je določeno v členu 2(2)(j) Direktive [2006/123] – omogočajo, da med pogoje za sodelovanje vključijo pogoj dejanskega sedeža v kraju, kjer se bo storitev opravljala?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

- 34 Najprej je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne le, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodbi z dne 15. decembra 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, točki 59 in 61, ter z dne 25. novembra 2021, *État luxembourgeois* (Informacije, ki se nanašajo na skupino davčnih zavezancev), C-437/19, EU:C:2021:953, točka 81).
- 35 Zaradi nujnosti razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, se od tega sodišča med drugi zahteva, da opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega se umeščajo vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja. Predložitvena odločba mora poleg tega vsebovati jasne razloge, iz katerih se nacionalno sodišče sprašuje o razlagi prava Unije in iz katerih meni, da je treba Sodišču postaviti vprašanje za predhodno odločanje (sodba z dne 10. marca 2022, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs* (Celovito zavarovalno kritje za primer bolezni), C-247/20, EU:C:2022:177, točka 75 in navedena sodna praksa).
- 36 Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje je treba presoditi ob upoštevanju teh uvodnih ugotovitev.

Razveljavitev zakona 5/1997

- 37 Tožena stranka iz postopka v glavni stvari navaja, da vprašanja za predhodno odločanje niso dopustna, ker je bil zakon 5/1997, katerega skladnost s pravom Unije se v okviru postopka v glavni stvari posredno izpodbija, razveljavljen z zakonom 3/2019.
- 38 V zvezi s tem je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe jasno razvidno, da mora predložitveno sodišče odločiti o zakonitosti odloka 181/2017 ob njegovem sprejetju. Na ta dan pa ni sporno, da je zakon 5/1997, katerega izvedba se zagotavlja s tem odlokom, še veljal. Poleg tega ni sporno, da je bila z navedenim zakonom na eni strani subjektom s pridobitnim namenom zavrnjena možnost sklenitve dogovora o usklajenem ukrepanju in da je bila na drugi strani v okviru sklenitve takega dogovora dovoljena uporaba pogoja dejanskega sedeža na lokaciji.
- 39 V teh okoliščinah vprašanja za predhodno odločanje ostajajo povezana s predmetom spora o glavni stvari.

Direktiva 2014/24

- 40 Španska, italijanska in nizozemska vlada dvomijo o možnosti uporabe Direktive 2014/24 za dogovore o usklajenem delovanju, določene z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari.
- 41 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se, kadar – kot v obravnavani zadevi – ni očitno, da razlaga določbe prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, ugovor v zvezi z neuporabo te določbe v postopku v glavni stvari ne nanaša na

dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ampak na vsebino vprašanj (sodbi z dne 12. decembra 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, točka 29, in z dne 28. oktobra 2021, Komisia za protivočedystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo, C-319/19, EU:C:2021:883, točka 25).

Direktiva 2006/123

- 42 Direktiva 2006/123 se v skladu s svojim členom 2(2)(j) ne uporablja za socialne storitve v zvezi s socialnimi stanovanji, otroškim varstvom ter podporo družinam in osebam, ki potrebujejo trajno ali začasno pomoč, ki jih med drugim opravljajo od države pooblaščen ponudniki ali z njene strani priznane dobrodelne organizacije.
- 43 Kot pa je na eni strani generalna pravobranilka v bistvu navedla v točkah od 145 do 150 sklepnih predlogov, se glede na spis, ki je na voljo Sodišču, ni mogoče prepričati, da socialne storitve pomoči za posameznika, na katere se nanaša nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, ne spadajo med storitve, ki so s področja uporabe Direktive 2006/123 izključene na podlagi njenega člena 2(2)(j), kakor ga je Sodišče razložilo v točkah od 42 do 49 sodbe z dne 11. julija 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517).
- 44 Na drugi strani Sodišče tudi zaradi neobstoja kakršnega koli pojasnila v zvezi s tem v predložitveni odločbi ne more ugotoviti, ali ob predpostavki, da nekatere socialne storitve pomoči za posameznika, na katere se nanaša nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, niso zajete z izjemo iz člena 2(2)(j) te direktive, te storitve ne bi spadale na področje uporabe ene od preostalih izjem iz tega člena 2(2), zlasti iz njegovih točk (f) in (i).
- 45 Ker predložitveno sodišče v teh okoliščinah Sodišču ni omogočilo, da bi se prepričalo, da dejansko stanje, na katerem temelji tretje vprašanje za predhodno odločanje, dejansko spada na področje uporabe Direktive 2006/123, to vprašanje v delu, v katerem se nanaša na razlago člena 15(2) te direktive, ni dopustno.

Člena 49 PDEU in 56 PDEU

- 46 Nazadnje je treba navesti, da se, čeprav so vsi elementi spora o glavni stvari omejeni na eno samo državo članico, vprašanja za predhodno odločanje med drugim nanašajo na razlago členov 49 in 56 PDEU.
- 47 V takih okoliščinah mora predložitveno sodišče Sodišču v skladu z zahtevami iz člena 94 Poslovnika Sodišča prikazati, zakaj kljub povsem notranji naravi spora, ki poteka pred njim, med tem sporom in določbami prava Unije v zvezi s temeljnimi svoboščinami obstaja povezava, zaradi katere je razlaga, ki se zahteva v okviru predhodnega odločanja, potrebna za njegovo rešitev (sodba z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 55, in sklep z dne 6. maja 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in drugi, C-571/20, neobjavljen, EU:C:2021:364, točka 23).
- 48 Predložitveno sodišče pa ne pojasnjuje, zakaj je treba kljub povsem notranji naravi spora, o katerem odloča, podati razlago členov 49 in 56 PDEU. Natančneje, to sodišče izrecno ne uveljavlja, da je v enem od položajev iz točk od 50 do 53 sodbe z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

- 49 Poleg tega, čeprav v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za oddajo naročil, ki sicer glede na njihovo vrednost ne spadajo na področje uporabe direktiv s področja javnega naročanja, veljajo temeljna pravila in splošna načela Pogodbe DEU, zlasti načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva ter obveznost preglednosti, ki iz njiju izhaja, če pri teh naročilih obstaja določen čezmejni interes, ne zadostuje, da predložitveno sodišče Sodišču v zvezi s tem predloži elemente, ki omogočajo, da se tak interes ne izključi, temveč mora, nasprotno, zagotoviti podatke, s katerimi je mogoče dokazati njegov obstoj (glej v tem smislu sklep z dne 12. novembra 2020, Novart Engineering, C-170/20, neobjavljen, EU:C:2020:908, točki 33 in 35). Predložitveno sodišče pa v obravnavanem primeru Sodišču takih podatkov ni predložilo.
- 50 Vprašanja za predhodno odločanje zato niso dopustna v delu, v katerem se nanašajo na razlago členov 49 in 56 PDEU.
- 51 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da so vprašanja za predhodno odločanje dopustna, razen v delu, v katerem se nanašajo na razlago členov 49 in 56 PDEU ter člena 15(2) Direktive 2006/123.

Prvo in drugo vprašanje

- 52 Predložitveno sodišče s prvima vprašanjema za predhodno odločanje, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 76 in 77 Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, s katero se za zasebne nepridobitne subjekte pridrži možnost sklenitve dogovorov, v skladu s katerimi ti subjekti zagotavljajo socialne storitve pomoči za posameznika v zameno za povračilo stroškov, ki jim nastanejo, in sicer ne glede na ocenjeno vrednost teh storitev in ne da bi se s to ureditvijo zahtevalo, da morajo navedeni subjekti spoštovati zahteve, določene v tem členu 77.

Možnost uporabe Direktive 2014/24

- 53 Za odgovor na ti vprašanji je treba najprej ugotoviti, ali so dogovori, kakršni so ti iz postopka v glavni stvari, javna naročila, na katera se nanaša Direktiva 2014/24.
- 54 V zvezi s tem Direktiva 2014/24 v skladu s svojim členom 1 določa pravila o postopkih javnega naročanja, ki jih izvedejo javni naročniki v zvezi z javnimi naročili in projektnimi natečaji, katerih ocenjena vrednost ni nižja od mejnih vrednosti iz člena 4. Člen 2(1), točka 5, navedene direktive za to direktivo opredeljuje javna naročila kot pisno sklenjene odplačne pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več javnimi naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev.
- 55 Glede na to je treba, na prvem mestu, navesti, da je pojem „javno naročilo“ pojem prava Unije in da zato opredelitev dogovorov o usklajenem ukrepanju, ki je določena s španskim pravom, ni upoštevana (glej v tem smislu sodbi z dne 20. oktobra 2005, Komisija/Francija, C-264/03, EU:C:2005:620, točka 36, in z dne 22. aprila 2021, Komisija/Avstrija (Najem še nezgrajene stavbe), C-537/19, EU:C:2021:319, točka 43).
- 56 Zato pojasnilo iz člena 62(1) zakona 5/1997, v skladu s katerim so taki dogovori „nepogodbeni organizacijski instrumenti“, ne zadostuje za izključitev teh dogovorov s področja uporabe Direktive 2014/24.

- 57 Poleg tega v nasprotju s tem, kar predlaga nizozemska vlada, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ni razvidno, da bi bilo treba te dogovore o usklajenem ukrepanju dejansko enačiti z enostranskimi upravnimi akti, ki so že zgolj na podlagi volje naročnikov zavezujoči za zasebne nepridobitne subjekte, ki so njihovi izvajalci (glej v zvezi s tem sodbi z dne 19. aprila 2007, *Asemfo*, C-295/05, EU:C:2007:227, točke od 52 do 55, in z dne 18. decembra 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-220/06, EU:C:2007:815, točke od 51 do 55).
- 58 Na drugem mestu, pri dogovorih o usklajenem ukrepanju iz postopka v glavni stvari, da bi spadali na področje uporabe Direktive 2014/24, morajo biti podana javna naročila storitev v smislu člena 2(1), točka 9, te direktive.
- 59 V zvezi s tem je treba, prvič, pojem „storitve“ v smislu te določbe razlagati glede na svobodo opravljanja storitev, ki je določena v členu 56 PDEU in katere področje uporabe je omejeno na gospodarske dejavnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 29. aprila 2010, *Komisija/Nemčija*, C-160/08, EU:C:2010:230, točki 73 in 74, ter z dne 23. februarja 2016, *Komisija/Madžarska*, C-179/14, EU:C:2016:108, točka 154).
- 60 Natančneje, navesti je treba, da so storitve, ki se praviloma opravljajo za plačilo, gospodarske dejavnosti, saj je bistvena značilnost plačila v tem, da pomeni ekonomsko protivrednost zadevne storitve, pri čemer pa ni nujno, da to plačilo opravi prejemnik te storitve (sodba z dne 23. februarja 2016, *Komisija/Madžarska*, C-179/14, EU:C:2016:108, točke od 153 do 155). Poleg tega iz člena 62 PDEU v povezavi s členom 51 te pogodbe izhaja, da svoboda opravljanja storitev ne zajema dejavnosti, ki so v državi članici povezane, čeprav občasno, z izvajanjem javne oblast.
- 61 Kot potrjuje uvodna izjava 6 Direktive 2014/24, so torej lahko predmet javnega naročila storitev v smislu člena 2(1), točka 9, te direktive le gospodarske dejavnosti v smislu prejšnje točke. Taka razlaga je poleg tega potrjena s členom 2(1), točka 10, navedene direktive, v skladu s katerim je za gospodarski subjekt v smislu te direktive značilno, da na trgu ponuja izvedbo gradenj ali gradbenega dela, dobavo blaga ali izvedbo storitev.
- 62 Ob tem okoliščina, da se pogodba sklene z nepridobitnim subjektom, ne izključuje možnosti, da bi ta subjekt opravljal gospodarsko dejavnost v smislu Direktive 2014/24, tako da ta okoliščina ni upoštevna za uporabo pravil prava Unije o javnih naročilih (glej v tem smislu sodbi z dne 19. junija 2014, *Centro Hospitalar de Setúbal in SUCH*, C-574/12, EU:C:2014:2004, točka 33 in navedena sodna praksa, ter z dne 28. januarja 2016, *CASTA in drugi*, C-50/14, EU:C:2016:56, točka 52).
- 63 Poleg tega je mogoče kot gospodarske dejavnosti opredeliti storitve, ki se – ne da bi izhajale iz izvrševanja prerogativ javne oblasti – zagotavljajo v javnem interesu, niso pridobitne in konkurirajo storitvam, ki jih ponujajo subjekti, ki imajo pridobitni namen (glej po analogiji sodbo z dne 6. septembra 2011, *Scattolon*, C-108/10, EU:C:2011:542, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 64 Drugič, natančneje v zvezi z opravljanjem storitev, ki so kot v obravnavanem primeru socialne narave, člen 1, točka 5, Direktive 2014/24 sicer natančneje določa, da ta direktiva ne vpliva na to, kako države članice organizirajo svoje sisteme socialne varnosti. Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča dejavnosti organizacij, ki upravljajo sistem socialne varnosti, načeloma niso gospodarske dejavnosti, če temeljijo na načelu solidarnosti in če so te dejavnosti pod nadzorom

države (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Komisija in Slovaška republika/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P in C-271/18 P, EU:C:2020:450, točka 31 in navedena sodna praksa).

- 65 Vendar to ne velja nujno za posebne socialne storitve, ki jih zagotavljajo zasebni subjekti in katerih stroške prevzame država sama ali te organizacije socialne varnosti. Prav tako namreč iz sodne prakse sodišča izhaja, da to, da se v okviru zagotavljanja storitev dosega socialni cilj ali upošteva načelo solidarnosti, samo po sebi ne preprečuje, da bi se taka storitev štela za gospodarsko dejavnost (glej v tem smislu sodbi z dne 29. novembra 2007, Komisija/Italija, C-119/06, neobjavljena, EU:C:2007:729, točke od 36 do 41, in z dne 12. septembra 2000, Pavlov in drugi, od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, točka 118).
- 66 Kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 55 do 61 sklepnih predlogov, se zdi, da se v obravnavanem primeru vsaj nekatere socialne storitve pomoči za posameznika, ki spadajo na področje uporabe nacionalne zakonodaje iz postopka v glavni stvari, opravljajo za plačilo in da niso povezane z izvajanjem javne oblasti, tako da je mogoče za take dejavnosti šteti, da so gospodarske narave in da zato pomenijo storitve v smislu Direktive 2014/24.
- 67 Na tretjem mestu, za to, da je javno naročilo odplačno, se zahteva, da se vsaka pogodbeni stranka zaveže, da bo opravila izpolnitveno ravnanje v zameno za drugo izpolnitveno ravnanje, pri čemer ni izključeno, da je izpolnitveno ravnanje naročnika zgolj povračilo stroškov, ki so nastali zaradi opravljanja dogovorjene storitve (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, točki 25 in 26 ter navedena sodna praksa). Zato pogodba ne more biti izključena iz pojma „javno naročilo storitev“ že zgolj zato, ker je, kot se zdi v obravnavanem primeru, predvideno plačilo omejeno na povračilo stroškov, nastalih zaradi opravljanja dogovorjene storitve (sodba z dne 28. januarja 2016, CASTA in drugi, C-50/14, EU:C:2016:56, točka 52).
- 68 Na četrtem mestu, kot potrjujeta uvodna izjava 4 in uvodna izjava 114, zadnji stavek, Direktive 2014/24, postopki, s katerimi se naročnik odpove primerjavi in razvrstitvi dopustnih ponudb ter določitvi gospodarskega subjekta ali gospodarskih subjektov, ki jim je dodeljena izključna pravica iz naročila, ne spadajo na področje uporabe te direktive (glej v tem smislu sodbi z dne 2. junija 2016, Falk Pharma, C-410/14, EU:C:2016:399, točke od 37 do 42, in z dne 1. marca 2018, Tirkkonen, C-9/17, EU:C:2018:142, točke od 29 do 35).
- 69 Ob tem iz odgovorov ASADE, španske vlade in tožene stranke iz postopka v glavni stvari na vprašanja Sodišča izhaja, da se v praksi pred sklenitvijo dogovora o usklajenem ukrepanju opravi izbira med zasebnimi nepridobitnimi subjekti, ki so izrazili interes za zagotavljanje socialnih storitev pomoči za posameznika, ki so predmet tega dogovora, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 70 Na petem mestu, iz prvega vprašanja za predhodno odločanje izrecno izhaja, da se nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari uporablja za vse dogovore o usklajenem ukrepanju, ne glede na njihovo ocenjeno vrednost. Iz tega sledi, da ni mogoče izključiti, da se ta ureditev, katere skladnost s pravom Unije mora preveriti predložitveno sodišče, nanaša na dogovore o usklajenem ukrepanju, katerih ocenjena vrednost je enaka ali višja od pragov iz člena 4 Direktive 2014/24.
- 71 Glede na navedeno se zdi, da ureditev iz postopka v glavni stvari vsaj delno ureja javno naročanje, za katero velja Direktiva 2014/24.

- 72 Nazadnje je treba dodati, da to, da v predlogu za sprejetje predhodne odločbe niso našteve natančne vrste storitev socialne pomoči za posameznika, za katere velja nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari – čeprav je obžalovanja vredno – Sodišču v nasprotju s tem, kar se zdi, da trdi italijanska vlada, ne preprečuje, da se prepriča, da razlaga Direktive 2014/24 ni povsem brez zveze s predmetom spora o glavni stvari.
- 73 Na eni strani je namreč iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da vsaj del socialnih storitev pomoči za posameznika, ki so lahko predmet dogovora o usklajenem ukrepanju, spada med storitve, našteve v Prilogi XIV k Direktivi 2014/24, in na drugi strani se vprašanja za predhodno odločanje ne nanašajo na razlago določb te direktive, ki se na splošno uporabljajo za postopke javnega naročanja, ampak le na člene od 74 do 77 navedene direktive, s katerimi je uvedena poenostavljena ureditev javnega naročanja, ki se nanaša na storitve iz te priloge.
- 74 Zato je treba ta vprašanja preučiti le glede na člene od 74 do 77 Direktive 2014/24.

Zahteve, ki izhajajo iz Direktive 2014/24

- 75 Za preveritev, ali členi od 74 do 77 Direktive 2014/24 nasprotujejo ureditvi, kot je ureditev iz postopka v glavni stvari, je treba, na prvem mestu, navesti, da je poenostavljena ureditev javnega naročanja, ki je določena v teh členih, kot je navedeno v uvodni izjavi 114 Direktive 2014/24, utemeljena z omejeno čezmejno razsežnostjo storitev iz Priloge XIV k navedeni direktivi in z dejstvom, da se te storitve izvajajo v posebnem okviru, ki se med državami članicami zaradi različnih kulturnih tradicij zelo razlikuje.
- 76 Na drugem mestu, člen 77 Direktive 2014/24 določa, da lahko države članice naročnikom za nekatere storitve iz Priloge XIV k tej direktivi dovolijo, da pravico do sodelovanja v postopkih javnega naročanja, katerih predmet je oddaja takih storitev, pridržijo za „organizacije“, kot so opredeljene v odstavku 2 navedenega člena.
- 77 Člen 77(2) Direktive 2014/24 natančneje določa stroge pogoje, pod katerimi je mogoče gospodarski subjekt šteti za „organizacijo“ v smislu tega člena. Tako se zahteva, da je poslanstvo gospodarskega subjekta zagotavljanje javnih storitev, ki je povezano z opravljanjem socialnih ali posebnih storitev iz tega člena, da se dobiček navedenega gospodarskega subjekta vloži nazaj v tako poslanstvo in da se, če se tak dobiček razdeli ali prerazporedi, pri taki transakciji upoštevajo načela participacije. Poleg tega morajo strukture upravljanja ali lastništva tega gospodarskega subjekta temeljiti na lastništvu zaposlenih ali načelih participacije oziroma zahtevati dejavno udeležbo zaposlenih, uporabnikov ali zainteresiranih strani.
- 78 Prav tako iz člena 77(2)(d) in (3) Direktive 2014/24 izhaja, da lahko naročnik „organizaciji“ na podlagi postopka iz tega člena javno naročilo odda le za obdobje, ki ne presega treh let, in le če ta naročnik tej „organizaciji“ ni že oddal naročila za storitve iz navedenega člena v zadnjih treh letih.
- 79 V obravnavanem primeru se, kot potrjuje besedilo prvega vprašanja za predhodno odločanje, z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari določa, da je možnost sodelovanja v postopkih za sklenitev dogovorov o usklajenem ukrepanju pridržana zasebnim nepridobitnim subjektom, ne da bi se zahtevalo, da ti subjekti izpolnjujejo vse pogoje iz člena 77 Direktive 2014/24.
- 80 Vendar iz te okoliščine ni mogoče sklepati, da taka ureditev nujno ni združljiva s poenostavljeno ureditvijo iz členov od 74 do 77 Direktive 2014/24.

- 81 Člen 77 te direktive ima namreč zelo poseben obseg, saj državam članicam izrecno omogoča, da lahko naročnikom za nekatere storitve, ki so predmet te poenostavljene ureditve, dovolijo, da po samem zakonu možnost sodelovanja v postopkih javnega naročanja, katerih predmet so take storitve, pridržijo zgolj za gospodarske subjekte, ki izpolnjujejo vse pogoje iz tega člena.
- 82 Tako glede na posebnosti pravne ureditve, ki se uvaja s tem členom, in ob upoštevanju sistematike členov od 74 do 77 Direktive 2014/24 za člen 77 te direktive ni mogoče šteti, da izčrpno zajema primere, v katerih je mogoče javna naročila, katerih predmet je opravljanje storitev iz Priloge XIV k navedeni direktivi, pridržati za nekatere kategorije gospodarskih subjektov.
- 83 Na tretjem mestu, poudariti je treba, da člen 76 Direktive 2014/24 določa pravila, ki odstopajo od splošnega prava, ki velja za oddajo vseh javnih naročil za socialne in druge posebne storitve, naštete v Prilogi XIV k tej direktivi.
- 84 Ta člen 76 države članice na eni strani zavezuje, da sprejmejo pravila o oddaji, s katerimi se od naročnikov zahteva, da upoštevajo načeli preglednosti in enake obravnave gospodarskih subjektov, in na drugi strani, da zagotovijo, da ta pravila naročnikom omogočajo upoštevanje posebnosti storitev, ki so predmet takih postopkov javnega naročanja. V zvezi z zadnjenavedenim vidikom morajo države članice naročnikom omogočiti, da upoštevajo potrebo po zagotavljanju kakovosti, stalnosti, dostopnosti, cenovne dostopnosti, razpoložljivosti in celovitosti storitev, posebne potrebe različnih skupin uporabnikov, sodelovanje in krepitev vloge uporabnikov ter inovativnost.
- 85 Tako je, kot je potrjeno v uvodni izjavi 114 Direktive 2014/24, za pravno ureditev, kot je ureditev, določena v njenem členu 76, značilno široko polje proste presoje, ki ga imajo države članice, da lahko izbor izvajalcev storitev, naštetih v Prilogi XIV k tej direktivi, organizirajo tako, kot je po njihovem mnenju najustreznejše. Iz te uvodne izjave je prav tako razvidno, da morajo države članice upoštevati tudi Protokol št. 26, ki med drugim določa široko polje proste presoje nacionalnih organov pri naročanju storitev splošnega gospodarskega pomena, in sicer čim bolj v skladu s potrebami uporabnikov.
- 86 Zato je treba preučiti, ali načeli enakega obravnavanja in preglednosti, kot sta določeni v členu 76 Direktive 2014/24, nasprotujeta nacionalni ureditvi, s katero je pravica do sodelovanja v postopkih javnega naročanja, katerih predmet je opravljanje socialnih storitev pomoči za posameznika iz Priloge XIV k navedeni direktivi, pridržana za zasebne nepridobitne subjekte, tudi če ne izpolnjujejo pogojev iz člena 77 te direktive.
- 87 Prvič, v zvezi z načelom enakega obravnavanja gospodarskih subjektov to, da je zasebnim subjektom s pridobitnim namenom odvzeta možnost sodelovanja v takih postopkih javnega naročanja, pomeni različno obravnavanje gospodarskih subjektov, ki je v nasprotju s tem načelom, če to razlikovanje ni upravičeno z objektivnimi razlogi (glej po analogiji sodbi z dne 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi, C-113/13, EU:C:2014:2440, točka 52, in z dne 28. januarja 2016, CASTA in drugi, C-50/14, EU:C:2016:56, točka 56).
- 88 V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko država članica v okviru svoje pristojnosti, ki jo ima za organizacijo svojega sistema socialne varnosti, zavzame stališče, da sistem socialne pomoči, da se uresničijo cilji tega sistema, nujno zajema, da se lahko zasebni subjekti v ta sistem kot izvajalci storitev socialne pomoči vključijo le, če nimajo nikakršnega pridobitnega namena (sodbi z dne

17. junija 1997, Sodemare in drugi, C-70/95, EU:C:1997:301, točka 32, in z dne 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi, C-113/13, EU:C:2014:2440, točka 58).

- 89 V obravnavanem primeru iz nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari in iz odgovorov na vprašanja Sodišča izhaja, da morajo biti dogovori o usklajenem ukrepanju, določeni s to ureditvijo, med drugim v skladu z načeloma solidarnosti in proračunske učinkovitosti. Natančneje, na eni strani morajo biti socialne storitve pomoči za posameznika, ki so lahko predmet takih dogovorov, ponujene vsem in načeloma brezplačno, znesek morebitne dajatve, ki se lahko dodatno zaračuna uporabnikom, pa je odvisen od njihove finančne zmogljivosti. Na drugi strani lahko zasebni nepridobitni subjekti, na katere se nanašajo navedeni dogovori, prejmejo le povračilo variabilnih, fiksnih in stalnih stroškov, ki jim nastanejo zaradi zagotavljanja socialnih storitev pomoči za posameznike, ki so predmet teh pogodb, pri čemer je pridobitev poslovnega dobička izrecno izključena.
- 90 Tako je mogoče izključno uporabo zasebnih nepridobitnih subjektov za zagotavljanje takih socialnih storitev utemeljiti tako z načeloma univerzalnosti in solidarnosti, ki sta značilni za sistem socialne pomoči, kot tudi z razlogoma gospodarske učinkovitosti in ustreznosti, saj omogoča, da te storitve v splošnem interesu pod pogoji ekonomskega ravnotežja na proračunskem področju opravljajo subjekti, ki so v bistvu ustanovljeni, da bi služili splošnemu interesu, in katerih odločitve, kot navaja španska vlada, ne temeljijo na povsem poslovnih preudarkih (glej po analogiji sodbo z dne 28. januarja 2016, CASTA in drugi, C-50/14, EU:C:2016:56, točka 57).
- 91 Izključitev zasebnih subjektov s pridobitnim namenom iz postopkov javnega naročanja, katerih cilj je zagotavljanje takih socialnih storitev, ni v nasprotju z načelom enakosti, če ta izključitev dejansko prispeva k socialnemu namenu ter uresničevanju ciljev solidarnosti in proračunske učinkovitosti, na katerih temelji ta sistem (glej po analogiji sodbi z dne 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi, C-113/13, EU:C:2014:2440, točka 60, in z dne 28. januarja 2016, CASTA in drugi, C-50/14, EU:C:2016:56, točka 63).
- 92 V zvezi s tem je imelo Sodišče na eni strani glede javnih naročil, za katera se Direktiva 2014/24 še ni uporabljala, priložnost pojasniti, da za izpolnitev teh zahtev zasebni subjekti, za katere so v skladu z ureditvijo zadevne države članice pridržana taka naročila, ne smejo uresničevati drugih ciljev od tistih, navedenih v prejšnji točki, niti s svojimi storitvami ustvarjati nikakršnega dobička – niti posrednega – pri čemer se ne upošteva povračilo variabilnih, fiksnih in stalnih stroškov, ki so nujni za njihovo opravljanje. Prav tako ne smejo nikakršnega dobička zagotavljati svojim članom. Poleg tega se uporaba te zakonodaje ne sme razširiti tako, da bi zajemala ravnanja teh subjektov ali njihovih članov, ki pomenijo zlorabo. Tako lahko ti subjekti uporabljajo delavce le v mejah, potrebnih za svoje pravilno delovanje, in ob spoštovanju zahtev, ki jih v zvezi z njimi določa nacionalna zakonodaja, prostovoljcem pa se lahko povrnejo le stroški, ki so dejansko nastali za izvedeno dejavnost in v mejah, ki so jih predhodno določili zasebni subjekti (glej v tem smislu sodbi z dne 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi, C-113/13, EU:C:2014:2440, točki 61 in 62, ter z dne 28. januarja 2016, CASTA in drugi, C-50/14, EU:C:2016:56, točki 64 in 65).
- 93 Na drugi strani iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da načelo enakega obravnavanja, ki velja v okviru svobode ustanavljanja iz členov od 49 do 55 PDEU, ne nasprotuje temu, da država članica status ponudnikov storitev socialne pomoči pridržijo za zasebne nepridobitne subjekte, vključno s tistimi, ki niso strogo prostovoljni (glej v tem smislu sodbo z dne 17. junija 1997, Sodemare in drugi, C-70/95, EU:C:1997:301, točke od 32 do 34).

- 94 Ta sodna praksa ostaja upoštevana za razlago člena 76 Direktive 2014/24, ki zdaj izrecno določa obstoj poenostavljene ureditve naročanja za socialna javna naročila.
- 95 Iz tega izhaja, da načelo enakega obravnavanja gospodarskih subjektov, kot je zdaj določeno v členu 76 Direktive 2014/24, državam članicam dovoljuje, da pravico do sodelovanja v postopku javnega naročanja storitev socialne pomoči za posameznika pridržijo za zasebne nepridobitne subjekte, vključno s tistimi, ki niso strogo prostovoljni, če na eni strani ti subjekti morebitni dobiček, ki izhaja iz izvajanja teh naročil, vložijo nazaj v uresničevanje svojega socialnega cilja v splošnem interesu in če so na drugi strani izpolnjeni vsi pogoji, na katere je bilo opozorjeno v točkah 90 in 91 te sodbe.
- 96 Dodati je treba še, da pa člen 76 Direktive 2014/24 nasprotuje temu, da bi se lahko taka javna naročila neposredno, brez konkurence, dodelila nepridobitnemu subjektu, ki ni prostovoljni subjekt (v zvezi z zadnjemavedenim glej sodbo z dne 28. januarja 2016, CASTA in drugi, C-50/14, EU:C:2016:56, točka 70). Nasprotno, ta člen zahteva, da naročnik pred tako oddajo primerja in razvrsti posamezne ponudbe različnih nepridobitnih subjektov, ki so izrazili interes, zlasti glede na ceno teh ponudb, tudi če bi bila ta cena, kot v obravnavanem primeru, sestavljena iz celote stroškov, katerih povračilo bo moral zagotoviti naročnik.
- 97 Drugič, načelo preglednosti od naročnika zahteva ustrezno stopnjo javnosti, ki na eni strani omogoča odprtost konkurenci in na drugi strani nadzor nad nepristranskostjo postopka oddaje, da se vsakemu zainteresiranemu subjektu omogoči, da se za predložitev ponudbe odloči na podlagi vseh upoštevnihi informacij, ter da se zagotovi neobstoj nevarnosti dajanja prednosti ali samovoljnosti naročnika. Tako obveznost preglednosti zahteva, da morajo biti vsi pogoji in podrobnosti postopka oddaje jasno, natančno in nedvoumno določeni, da na eni strani vsi razumno obveščeni in običajno skrbni ponudniki natančno razumejo njihov pomen in jih lahko enako razlagajo ter da se na drugi strani omeji diskrecijska pravica javnega naročnika in se mu omogoči, da lahko dejansko preveri, ali predložene ponudbe izpolnjujejo merila, ki veljajo za zadevni postopek (glej v tem smislu sodbi z dne 16. februarja 2012, Costa in Cifone, C-72/10 in C-77/10, EU:C:2012:80, točka 73, in z dne 4. aprila 2019, Allianz Vorsorgekasse, C-699/17, EU:C:2019:290, točki 61 in 62 ter navedena sodna praksa).
- 98 V obravnavanem primeru na eni strani iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ni razvidno, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari ne bi zagotavljala zadostnih jamstev, ki bi omogočala zaščito zasebnih nepridobitnih subjektov pred nevarnostjo dajanja prednosti ali samovoljnosti naročnika med postopkom sklepanja dogovora o usklajenem ukrepanju.
- 99 Na drugi strani člen 75 Direktive 2014/24 za postopke javnega naročanja, za katere velja poenostavljena ureditev iz členov od 74 do 77 te direktive, natančneje določa zahteve glede javnosti, ki se zahtevajo z načelom preglednosti, kakor je bilo nanj opozorjeno v točki 97 te sodbe.
- 100 V skladu s tem členom 75 pa morajo naročniki, ki nameravajo oddati javno naročilo za storitve iz Priloge XIV k Direktivi 2014/24, načeloma svojo namero sporočiti z obvestilom o javnem naročilu ali predhodnim informativnim obvestilom, ki ga v skladu s členom 51 te direktive objavi Urad za publikacije Evropske unije, ali pa se, v primeru predhodnih informativnih obvestil, ta objavijo v njihovih profilih kupca.
- 101 V obravnavanem primeru se zdi, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 116 sklepnih predlogov, da iz nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari izhaja, da je objava javnih razpisov, na katere se ta ureditev nanaša, zagotovljena zgolj z objavo v *Diari Oficial de la*

Generalitat Valenciana (uradni list vlade skupnosti Valencia). Če je tako, kar mora preveriti predložitveno sodišče, taka objava ne bi pomenila ukrepa objave, ki bi bil v skladu s členom 75 Direktive 2014/24.

- 102 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je treba člena 76 in 77 Direktive 2014/24 razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, s katero se za zasebne nepridobitne subjekte pridrži možnost, da po konkurenčni obravnavi njihovih ponudb sklenejo dogovore, v skladu s katerimi ti subjekti zagotavljajo socialne storitve pomoči za posameznika v zameno za povračilo stroškov, ki jim nastanejo, in sicer ne glede na ocenjeno vrednost teh storitev, tudi če ti subjekti ne izpolnjujejo zahtev iz tega člena 77, če na eni strani zakonski in pogodbeni okvir, na podlagi katerega se izvaja dejavnost navedenih subjektov, dejansko prispeva k socialnemu namenu ter uresničevanju ciljev solidarnosti in proračunske učinkovitosti, na katerih temelji ta ureditev, in če je spoštovano načelo preglednosti, kot je zlasti opredeljeno v členu 75 te direktive.

Tretje vprašanje

- 103 Najprej je treba navesti, da je v skladu s členom 64(3) zakona 5/1997 dejanski sedež zasebnih nepridobitnih subjektov v kraju zagotavljanja storitve eden od pogojev za sodelovanje, ki jih lahko naročnik uporabi v okviru sklepanja dogovora o usklajenem ukrepanju. Tako se zdi, kar mora preveriti predložitveno sodišče, da lahko naročnik s takim pogojem zahteva, da morajo imeti ponudniki ob predložitvi svojih ponudb dejanski sedež na območju kraja, na katerega se nanašajo socialne storitve, ki jih je treba zagotavljati.
- 104 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem zato v bistvu sprašuje, ali je treba člena 76 in 77 Direktive 2014/24 razlagati tako, da v okviru javnega naročanja socialnih storitev iz Priloge XIV k tej direktivi dopuščata, da je dejanski sedež gospodarskega subjekta v kraju, v katerem je treba zagotavljati storitve, pogoj za sodelovanje gospodarskih subjektov, ki se preizkusi pred preučitvijo njihovih ponudb.
- 105 Na prvem mestu je treba opozoriti, kot je bilo poudarjeno v točki 84 te sodbe, da člen 76 navedene direktive zahteva, da mora biti ta pogoj glede dejanskega sedeža združljiv z načelom enakega obravnavanja gospodarskih subjektov.
- 106 S takim pogojem pa se uvaja različno obravnavanje gospodarskih subjektov glede na to, ali imajo dejanski sedež v kraju zagotavljanja zadevne socialne storitve. Ker je položaj teh subjektov z vidika javnega naročanja, katerega premet je storitev iz Priloge XIV k tej direktivi, primerljiv, je tako različno obravnavanje z načelom enakosti združljivo le, če ga je mogoče utemeljiti z legitimnim ciljem.
- 107 Na drugem mestu, iz pisnih stališč, predloženih Sodišču, je razvidno, da je namen pogoja za sodelovanje, ki temelji na dejanskem sedežu gospodarskega subjekta v kraju, v katerem je treba zagotavljati storitve, zlasti zagotoviti bližino in dostopnost socialnih storitev, ki so predmet dogovora o usklajenem ukrepanju.
- 108 Ta cilj je sicer legitimen cilj z vidika prava Unije in je poleg tega priznan tako v členu 1 Protokola št. 26 kot tudi v členu 76 Direktive 2014/24, saj zadnjenavedeni člen državam članicam nalaga, kot je bilo opozorjeno v točki 84 te sodbe, da zagotovijo, da lahko naročniki upoštevajo potrebo po zagotavljanju, med drugim, dostopnosti in razpoložljivosti storitev iz Priloge XIV k tej direktivi.

- 109 Vendar je pogoj, s katerim se zahteva, kot je to v obravnavanem postopku, da morajo imeti ponudniki ob predložitvi svojih ponudb dejanski sedež na območju kraja, na katerega se nanašajo socialne storitve, ki jih je treba zagotavljati, glede na uresničevanje takega cilja očitno nesorazmeren (glej v tem smislu sodbo z dne 27. oktobra 2005, Contse in drugi, C-234/03, EU:C:2005:644, točka 43). Tudi če se predpostavi, da je to, da ima gospodarski subjekt dejanski sedež na območju kraja, v katerem mora zagotavljati zadevne socialne storitve, nujno za zagotovitev bližine in dostopnosti teh storitev, bi bilo namreč tak cilj vsekakor mogoče doseči enako učinkovito s tem, da bi se temu gospodarskemu subjektu naložilo, naj ta pogoj izpolni šele v fazi izvedbe zadevnega javnega naročila.
- 110 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 76 Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je v okviru javnega naročanja socialnih storitev iz Priloge XIV k tej direktivi sedež gospodarskega subjekta v kraju, v katerem je treba zagotavljati storitve, pogoj za sodelovanje gospodarskih subjektov, ki se preizkusi pred preučitvijo njihovih ponudb.

Stroški

- 111 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Člena 76 in 77 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, s katero se za zasebne nepridobitne subjekte pridrži možnost, da po konkurenčni obravnavi njihovih ponudb sklenejo dogovore, v skladu s katerimi ti subjekti zagotavljajo socialne storitve pomoči za posameznika v zameno za povračilo stroškov, ki jim nastanejo, in sicer ne glede na ocenjeno vrednost teh storitev, tudi če ti subjekti ne izpolnjujejo zahtev iz tega člena 77, če na eni strani zakonski in pogodbeni okvir, na podlagi katerega se izvaja dejavnost navedenih subjektov, dejansko prispeva k socialnemu namenu ter uresničevanju ciljev solidarnosti in proračunske učinkovitosti, na katerih temelji ta ureditev, in če je spoštovano načelo preglednosti, kot je zlasti opredeljeno v členu 75 te direktive.**
- 2. Člen 76 Direktive 2014/24 je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je v okviru javnega naročanja socialnih storitev iz Priloge XIV k tej direktivi sedež gospodarskega subjekta v kraju, v katerem je treba zagotavljati storitve, pogoj za sodelovanje gospodarskih subjektov, ki se preizkusi pred preučitvijo njihovih ponudb.**

Podpisi