

C-436/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. szeptember 16.

A kérdést előterjesztő bíróság:Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Spanyolország)**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2020. szeptember 3.

Fellebbező:Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a
Domicilio (ASADE)**Ellenérdekű fél a fellebbezési eljárásban:**

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

Az alapeljárás tárgya

Az alapeljárás tárgya annak tisztázása, hogy jogszerű-e a valenciai autonóm közösség azon szabályozása, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő szervek számára, hogy szociális szolgáltatások személyek részére történő nyújtása céljából anélkül kössenek megállapodásokat nonprofit magánjogi szervezetekkel, hogy az uniós közbeszerzési szabályozásban előírt eljárásokat alkalmazzák.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

„Értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem – EUMSZ 267. cikk – Közbeszerzési szerződések – EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk – 2014/24/EU irányelv – 2006/123/EK irányelv – Nemzeti szabályozás, amely anélkül teszi lehetővé az ajánlatkérő szervek számára, hogy szociális szolgáltatások személyek részére történő nyújtása céljából nonprofit magánjogi

szervezetekkel kössenek megállapodásokat, hogy az uniós közbeszerzési szabályozásban előírt eljárásokat alkalmazzák”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikket, valamint a 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 76. és 77. cikkét (74. cikkével és 14. mellékletével összefüggésben), hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő szervek számára, hogy **bármilyen típusú** szociális szolgáltatások személyek részére, **költségtérítés ellenében** történő nyújtása céljából anélkül kössenek megállapodásokat nonprofit magánjogi – nem csak önkéntes – szervezetekkel, hogy az irányelvben előírt eljárásokat alkalmazzák, a becsült értéktől függetlenül; egyszerűen úgy, hogy az említett megállapodásokat előzetesen szerződésen kívülinek minősítik?

2) Nemleges válasz esetén, tehát ha ez a helyzet lehetséges: úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikket, valamint a közbeszerzési irányelv 76. és 77. cikkét (74. cikkével és 14. mellékletével összefüggésben), hogy azok lehetővé teszik az ajánlatkérő szervek számára, hogy **bármilyen típusú** szociális szolgáltatásoknak személyek részére, költségtérítés ellenében történő nyújtása céljából nonprofit magánjogi szervezetekkel (nem csak önkéntes szervezetekkel) anélkül kössenek megállapodásokat, hogy az irányelvben előírt eljárásokat alkalmazzák, a becsült értéktől függetlenül, egyszerűen úgy, hogy az említett megállapodásokat szerződésen kívülinek minősítik, amikor is az említett nemzeti szabályozás ráadásul nem írja elő kifejezetten az irányelv 77. cikkében meghatározott követelményeket, hanem egy későbbi, rendeleti úton előírt végrehajtásra utal anélkül, hogy az e rendeleti végrehajtás által követendő kritériumok között kifejezetten előírná, hogy annak egyértelműen a hivatkozott irányelv 77. cikkében foglalt követelményeket kell tartalmaznia?

3) Nemleges válasz esetén, tehát ha ez a helyzet lehetséges: úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, valamint a közbeszerzési irányelv 76. és 77. cikkét (74. cikkével és XIV. mellékletével összefüggésben), illetve a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet, hogy azok lehetővé teszik az ajánlatkérő szervek számára, hogy a kiválasztás tekintetében azon nonprofit szervezetekkel szemben (nem csak önkéntes szervezetek), amelyekkel – az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének j) pontjában foglalt szolgáltatásokon túl – **bármilyen típusú** szociális szolgáltatások személyek számára történő nyújtása céljából megállapodást kötnek, a kiválasztási szempontok között előírják a *szolgáltatásnyújtás helye szerinti településen* történő letelepedést?

A hivatkozott uniós ítélkezési gyakorlat és a hivatkozott uniós jogi rendelkezések

EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk.

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL L 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.). 76. és 77. cikk (a 74. cikkel és a XIV. melléklettel összefüggésben).

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.). 15. cikk (2) bekezdése.

A Bíróság 2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélete (C-159/11, EU:C:2012:817).

A Bíróság 2013. június 13-i Piepenbrock ítélete (C-386/11, EU:C:2013:385).

A Bíróság 2014. június 19-i Centro Hospitalar de Setúbal és SUCH ítélete (C-574/12, EU:C:2014:2004).

A Bíróság 2016. január 28-i Casta és társai ítélete (C-50/14, EU:C:2016:56).

A hivatkozott nemzeti ítélkezési gyakorlat és nemzeti jogi rendelkezések

Az 1997. június 25-i Ley 5/1997, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (a szociális rendszernek a valenciai autonóm közösségben történő szabályozásáról szóló 5/1997. sz. törvény; a BOE 1997. augusztus 12-i 192. száma, 24405. o.). (Valencia autonóm közösség törvénye) 44a., 53., 56., 62., 63., 64., 66., 67. és 68. cikk. (A 2016. december 29-i Ley 13/2016, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat [az autonóm közösség kormányzatának adóügyi intézkedéseiről, az általa végzett adminisztratív és pénzügyi irányításról, valamint annak szervezetéről szóló 13/2016. sz. törvény; a BOE 2017. február 9-i 34. száma, 8694. o.] módosította).

A 2019. február 18-i Ley 3/2019, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (a valenciai autonóm közösség inkluzív szociális ellátásairól szóló 3/2019. sz. törvény; a BOE 2019. március 12-i 61. száma, 23249. o.) (a Valenciai autonóm közösség törvénye). 87., 88. és 92. cikk.

A 2017. november 17-i Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, 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 (az autonóm közösség tanácsának 181/2017. sz. rendelete a szociális szolgáltatásoknak a valenciai autonóm közösségben társadalmi szervezetek által történő nyújtására irányuló összehangolt fellépés végrehajtásáról; a DOGV 2017. december 23-i 8197. száma, 48245. o.).

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A valenciai autonóm közösség a Constitución Española (spanyol alkotmány) által a szociális szolgáltatások területén ráruházott hatáskörök alapján elfogadta a szociális szolgáltatások rendszerének a valenciai autonóm közösségben történő szabályozásáról szóló, 1997. június 25-i 5/1997. sz. törvényt (a továbbiakban: 5/1997. sz. törvény). E törvény végrehajtására rendeleti úton került sor a Consell 2017. november 17-i, a szociális szolgáltatásoknak a valenciai autonóm közösségben társadalmi szervezetek által történő nyújtására irányuló összehangolt fellépés végrehajtásáról szóló 181/2017. sz. rendeletével (a továbbiakban: 181/2017. sz. rendelet). Az 5/1997. sz. törvényt a valenciai autonóm közösség inkluzív szociális ellátásairól szóló, 2019. február 18-i 3/2019. sz. törvény (a továbbiakban: 3/2019. sz. törvény) hatályon kívül helyezte. E törvény értelmében az 181/2017. sz. rendelet továbbra is hatályban marad.
- 2 Az Asociación Estatal de Entidades de Servicios de servididad a Domicilio (ASADE) (az otthoni gondozási szolgáltatást nyújtó szervezetek állami egyesülete) keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz a 181/2017. sz. rendelettel szemben. E keresetben a 181/2017. sz. rendelet semmisségének megállapításán kívül annak megállapítását kérte, hogy nem alkalmazható az 5/1997. sz. törvény 44a. cikkének c) pontja, 53. cikke, 56. cikkének (2) bekezdése, valamint a VI. címe.
- 3 Keresetében az ASADE az EUMSZ 267. cikkre is hivatkozott, és a kérdést előterjesztő bíróságtól azt kérte, hogy terjesszen a Bíróság elé értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelmet azzal kapcsolatban, hogy összeegyeztethető-e az 5/1997. sz. törvény az EUMSZ 49. cikkel, a 2014/24/EU irányelv 77. cikkével, valamint a 2006/123/EK irányelv 15. cikkének (2) bekezdésével. Az ASADE és az eljárásban részt vevő másik fél, a Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana (a valenciai autonóm közösség egyenlőségért és inkluzív politikákért felelős tanács) meghallgatását követően a kérdést előterjesztő bíróság előterjesztette az itt összefoglalt előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát alkotó három kérdést.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 4 Az ASADE arra hivatkozik, hogy a 181/2017. sz. rendelet, amely az 5/1997. sz. törvény által szabályozott összehangolt fellépést hajtja végre, kizárja a nyereségszerzési céllal működő szervezeteket abból a lehetőségből, hogy összehangolt fellépéssel nyújthassanak közszolgáltatásokat, a nonprofit szervezeteknek (és nem csak az önkéntes szervezeteknek) pedig lehetővé teszi, hogy díjazás ellenében közszolgáltatásokat nyújthassanak anélkül, hogy átlátható és egyenlő bánásmódot biztosító versenyeljárásban kellene részt venniük. Ez véleménye szerint ellentétes az EUMSZ 49. cikkel (letelepedés szabadsága), a 2014/24/EU irányelvvel, mivel nem tartja tiszteletben a gazdasági szereplők

közötti egyenlő bánásmód elvét, valamint a 2006/123/EK irányelv 15. cikkének (2) bekezdésével.

- 5 Az ASADE azt állítja, hogy ez korlátozza a letelepedés szabadságát, és e korlátozás nem igazolható közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal, illetve közérdeken alapuló kényszerítő okokkal. Ezenkívül – véleménye szerint – nem alkalmazhatók a Centro Hospitalar de Setúbal és SUCH ítéletben, valamint a Casta és társai ítéletben meghatározott, szabály alóli kivételek, mivel a valenciai autonóm közösség szabályozása nem korlátozódik az egészségügyre és a társadalombiztosításra, hanem valamennyi szociális szolgáltatásra kiterjed, másrészt az a nonprofit szervezetekre is, nem csupán az önkéntes szervezetekre alkalmazható.
- 6 Végül az ASADE előadja, hogy az 5/1997. sz. törvénynek a 3/2019. sz. törvény általi hatályon kívül helyezése egyáltalán nem változtat a helyzeten, mivel az – kismértékű módosításokkal – átveszi az összehangolt fellépés rendszerét, és az összehangolt fellépéssel kapcsolatos megállapodásokat továbbra is a nonprofit szervezetek, és nem csak az önkéntes szervezetek számára tartja fenn.
- 7 A Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas úgy véli, hogy az 5/1997. sz. törvény és a 181/2017. sz. rendelet egyaránt tiszteletben tartja a 2014/24/EU irányelvet és a 2006/123/EK irányelvet. Azt állítja, hogy először az EUSZ-ben, jelenleg pedig az EUMSZ-ben foglalt szolidaritás elvéből kiindulva a Bíróság már megengedte a szabad verseny elve alóli kivételek elfogadását olyan szerződések esetében, amelyeket nonprofit szervezetek javára kötnek a társadalombiztosítási rendszer keretében, mivel a szociális és egészségügyi szolgáltatások számos olyan jellemzővel rendelkeznek, amelyek a közbeszerzésre vonatkozó szabályokhoz viszonyítva eltérő bánásmódot tesznek szükségessé. E tekintetben a 2014/24/EU irányelv (6), (7) és (114) preambulumbekzdésére, valamint ezen irányelv 77. cikkére hivatkozik, amely a közbeszerzési szerződések meghatározott szervezetek részére történő fenntartását is lehetővé teszi a szociális, kulturális, illetve az egészségügyi szolgáltatások területén.
- 8 A Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas előadja, hogy az összehangolt fellépés az olyan nem gazdasági jellegű közszolgáltatások közvetlen vagy közvetett irányítása alternatív irányítási formájának minősül, amelyet nonprofit szervezetek nyújtanak, amelyek a költségvetési hatékonyság elve alapján díjazásként teljes költségtérítést kapnak (úgy, hogy abba semmiféle üzleti nyereséget nem számíthatnak be). Ezenkívül úgy véli, hogy az összehangolt fellépés nem sérti a 2006/123/EK irányelvet, mivel az nem alkalmazandó az általános érdekű, nem gazdasági szolgáltatásokra, sem pedig a szociális lakhatás, a gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatásokra, amelyeket az állam vagy az állam által ilyenként elismert jótékony intézmény nyújt.

- 9 Végül, a Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem megalapozott, mivel az 5/1997. sz. törvényt a 3/2019. sz. törvény hatályon kívül helyezte.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 10 A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a Bíróság határozatai – például az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ítélet és a Piepenbrock ítélet – alapján a visszterhes szerződés fogalma azokat a szerződéseket is magában foglalja, amelyek esetében a kikötött díjazás a szerződés tárgyát képező szolgáltatás nyújtása során felmerült költségek megtérítésére korlátozódik. Ezért a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a tekintetben, hogy az 5/1997. sz. törvény 44a. cikke (1) bekezdésének c) pontjában, 53. cikkében, 56. cikkének (2) bekezdésében és VI. címében foglalt, összehangolt fellépésre vonatkozó rendszer összeegyeztethető az európai uniós joggal, különösen az EUMSZ 49. cikkel, az EUMSZ 56. cikkel, a 2014/24/EU irányelv 76. és 77. cikkével (74. cikkével és XIV. mellékletével összefüggésben), valamint a 2006/123/EK irányelv 15. cikkének (2) bekezdésével.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróság szükségesnek tartja, hogy a Bíróság eloszlassa az összehangolt fellépésre vonatkozó rendszer uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kétségeit, mivel ettől függ az a határozat, amelyet a 181/2017. sz. rendelet semmisségének az ASADE által kért megállapításával kapcsolatban kell hoznia.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy az a tény, hogy az 5/1997. sz. törvényt a 3/2019. sz. törvény hatályon kívül helyezte, nem érinti az általa a Bíróságtól kért értelmezés megismeréséhez fűződő érdekét, mivel az új törvény lényegében nem módosítja a szociális szolgáltatások nyújtására vonatkozó összehangolt fellépés rendszerét, és a megtámadott közigazgatási aktust (a 181/2017. sz. rendeletet) abból kiindulva kell vizsgálni, hogy az alapjául szolgáló törvény (az 5/1997. sz. törvény), amelyet végrehajtott, ellentétes-e a joggal vagy sem.