

Predmet C-436/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

16. rujna 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Visoki
sud autonomne zajednice Valencije, Španjolska)**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

3. rujna 2020.

Tužitelj/žalitelj:Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a
Domicilio (ASADE)**Tuženik/druga stranka u postupku:**

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

Predmet glavnog postupka

Predmet glavnog postupka jest utvrditi zakonitost propisa autonomne zajednice Valencije kojim se javnim naručiteljima omogućuje sklapanje ugovora s neprofitnim privatnim subjektima radi pružanja socijalnih usluga osobama a da se pritom ne provode postupci predviđeni propisima Unije o javnoj nabavi.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

„Zahtjev za tumačenje – Članak 267. UFEU-a – Ugovori o javnoj nabavi – Članci 49. i 56. UFEU-a – Direktiva 2014/24/EU – Direktiva 2006/123/EZ – Nacionalno zakonodavstvo kojim se javnim naručiteljima omogućuje sklapanje ugovora s neprofitnim privatnim subjektima radi pružanja socijalnih usluga osobama a da se pritom ne provode postupci predviđeni propisima Unije o javnoj nabavi”

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 49. UFEU-a i članke 76. i 77. (u vezi s člankom 74. i Prilogom XIV.) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se javnim naručiteljima omogućuje sklapanje ugovora s neprofitnim privatnim subjektima, ne samo s volonterskim udrugama, radi pružanja **svih vrsta** socijalnih usluga osobama **u zamjenu za naknadu troškova**, a da se pritom ne provode postupci predviđeni Direktivom o javnoj nabavi i neovisno o procijenjenoj vrijednosti; i to jednostavno na temelju prethodne kvalifikacije navedenih odnosa kao izvanugovornih?

2. U slučaju niječnog odgovora i, posljedično, ako je to dopušteno: treba li članak 49. UFEU-a i članke 76. i 77. (u vezi s člankom 74. i Prilogom XIV.) Direktive o javnoj nabavi tumačiti na način da se njima javnim naručiteljima omogućuje sklapanje ugovora s neprofitnim privatnim subjektima (ne samo s volonterskim udrugama) radi pružanja **svih vrsta** socijalnih usluga osobama u zamjenu za naknadu troškova, a da se pritom ne provode postupci predviđeni Direktivom i neovisno o procijenjenoj vrijednosti, jednostavno na temelju prethodne kvalifikacije navedenih odnosa kao izvanugovornih, kad, osim toga, u navedenom nacionalnom propisu nisu izričito navedeni zahtjevi utvrđeni člankom 77. Direktive, nego se u njemu upućuje na naknadnu provedbu propisa, a da među smjernicama koje treba slijediti prilikom provedbe propisa, koja je u njemu izričito navedena, nisu izričito uključeni zahtjevi utvrđeni člankom 77. navedene direktive?

3. U slučaju također niječnog odgovora i, posljedično, ako je to dopušteno: treba li članke 49. i 56. UFEU-a, članke 76. i 77. (u vezi s člankom 74. i Prilogom XIV.) Direktive o javnoj nabavi i članak 15. stavak 2. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu tumačiti na način da se njima javnim naručiteljima, u svrhu odabira neprofitnog subjekta (ne samo volonterskih udruga) s kojim će sklopiti ugovor o pružanju **svih vrsta** socijalnih usluga osobama, osim onih iz članka 2. stavka 2. točke (j) navedene direktive, omogućuje da među kriterije za odabir uključe uvođenje *u mjestu u kojem će se pružati usluge?*

Sudska praksa i navedene odredbe prava Unije

Članci 49. i 56. UFEU-a

Članci 76. i 77. (u vezi s člankom 74. i Prilogom XIV.) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68. i SL 2016., L 311, str. 26.)

Članak 15. stavak 2. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

Presuda Suda od 19. prosinca 2012., Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i dr. (C-159/11, EU:C:2012:817)

Presuda Suda od 13. lipnja 2013., Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385)

Presuda Suda od 19. lipnja 2014., Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004)

Presuda Suda od 28. siječnja 2016., Casta i dr. (C-50/14, EU:C:2016:56)

Sudska praksa i navedene odredbe nacionalnog prava

Članci 44.*bis*, 53., 56., 62., 63., 64., 66., 67. i 68. Leya 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (Zakon 5/1997 od 25. lipnja o uređenju sustava socijalnih usluga na području autonomne zajednice Valencije) (BOE br. 192 od 12. kolovoza 1997., str. 24405.) (Zakon autonomne zajednice Valencije) (Izmijenjen Leyem 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (Zakon 13/2016 od 29. prosinca o poreznim mjerama, administrativnom i financijskom upravljanju i organizaciji autonomne zajednice) (BOE br. 34 od 9. veljače 2017., str. 8694.))

Članci 87., 88. i 92. Leya 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (Zakon 3/2019 od 18. veljače o uključivim socijalnim uslugama autonomne zajednice Valencije) (BOE br. 61 od 12. ožujka 2019., str. 23249.) (Zakon autonomne zajednice Valencije)

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 (Uredba 181/2017 Vijeća od 17. studenoga kojom se provodi zajedničko djelovanje za socijalne usluge na području autonomne zajednice Valencije koje pružaju subjekti socijalne inicijative) (DOGV br. 8197 od 23. prosinca 2017., str. 48245.)

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Na temelju nadležnosti koje joj se dodjeljuju Constituciónom Española (španjolski Ustav) u području socijalnih usluga, autonomna zajednica Valencije donijela je Zakon 5/1997 od 25. lipnja o uređenju sustava socijalnih usluga na području autonomne zajednice Valencije (u daljnjem tekstu: Zakon 5/1997). Taj je zakon bio predmet provedbe propisa na temelju Uredbe 181/2017 Vijeća od 17. studenoga kojom se provodi zajedničko djelovanje za socijalne usluge na

području autonomne zajednice Valencije koje pružaju subjekti socijalne inicijative (u daljnjem tekstu: Uredba 181/2017). Zakon 5/1997 stavljen je izvan snage Zakonom 3/2019 od 18. veljače o uključivim socijalnim uslugama autonomne zajednice Valencije (u daljnjem tekstu: Zakon 3/2019). U skladu s tim zakonom, Uredba 181/2017 još je na snazi.

- 2 Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (Državno udruženje subjekata koji pružaju usluge njege u kućanstvu (ASADE)) podnio je sudu koji je uputio zahtjev upravnu tužbu protiv Uredbe 181/2017. U navedenoj je tužbi zahtijevao, osim toga da se Uredba 181/2017 proglašiti u potpunosti ništavom, da se utvrdi neprimjenjivost članka 44.*bis* točke (c), članka 53., članka 56. stavka 2. i glave VI. Zakona 5/1997.
- 3 ASADE se u tužbi također pozvao na članak 267. UFEU-a te od suda koji je uputio zahtjev tražio da Sudu uputi zahtjev za tumačenje usklađenosti Zakona 5/1997 s člankom 49. UFEU-a, člankom 77. Direktive 2014/24/EU i člankom 15. stavkom 2. Direktive 2006/123/EZ. Nakon saslušanja ASADE-a i druge stranke u postupku, Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana (Ministarstvo autonomne zajednice Valencije za ravnopravnost i uključive politike.), sud koji je uputio zahtjev postavio je Sudu tri prethodna pitanja koja su predmet zahtjeva za prethodnu odluku koji je ovdje sažet.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 ASADE tvrdi da se Uredbom 181/2017, kojom se provodi zajedničko djelovanje uređeno Zakonom 5/1997, subjektima s ciljem ostvarivanja dobiti ne omogućuje pružanje javnih usluga na temelju zajedničkog djelovanja, dok se neprofitnim subjektima (ne samo volonterskim udrugama) omogućuje pružanje javnih usluga uz naknadu a da se pritom ne provodi transparentni postupak nadmetanja u kojem se postupa jednako. Prema njegovu mišljenju, to je protivno članku 49. UFEU-a (slobodi poslovnog nastana), Direktivi 2014/24/EU, jer se ne poštuje načelo jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima, i članku 15. stavku 2. Direktive 2006/123/EZ.
- 5 ASADE tvrdi da se ograničava sloboda poslovnog nastana i da navedeno ograničenje nije opravdano razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja ili važnim razlozima u općem interesu. Osim toga, prema njegovu mišljenju, ne mogu se primijeniti iznimke od pravila utvrđene u presudama Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH te Casta i dr. jer propisom autonomne zajednice Valencije nije obuhvaćeno isključivo područje zdravstva i socijalne sigurnosti, nego se on odnosi na sve vrste socijalnih usluga te se, s druge strane, može primijeniti na neprofitne subjekte a ne samo na volonterske udruge.
- 6 Konačno, ASADE ističe da stavljanje izvan snage Zakona 5/1997 Zakonom 3/2019 uopće ne mijenja situaciju, s obzirom na to da se njime, uz neznatne izmjene, preuzima sustav zajedničkog djelovanja te sporazume o zajedničkom

djelovanju i dalje rezervira za neprofitne subjekte a ne samo za volonterske udruge.

- 7 Ministarstvo za ravnopravnost i uključive politike smatra da se Zakonom 5/1997 i Uredbom 181/2017 poštuju direktive 2014/24/EU i 2006/123/EZ. Tvrdi da je Sud, na temelju načela solidarnosti koje je najprije bilo zajamčeno UEU-om, a danas UFEU-om, već omogućio prihvaćanje iznimki od načela slobodnog tržišnog natjecanja u slučaju ugovora koji se sklapaju u okviru sustava socijalne sigurnosti u korist neprofitnih subjekata, s obzirom na to da socijalne i zdravstvene usluge imaju niz značajki zbog kojih je nužno nejednako postupanje u odnosu na pravila o javnoj nabavi. U tom smislu, upućuje na uvodne izjave 6., 7. i 114. Direktive 2014/24/EU, kao i na članak 77. navedene direktive, na temelju kojeg se ugovori čak mogu rezervirati za određene subjekte u području zdravstvenih, društvenih i kulturnih usluga.
- 8 Ministarstvo za ravnopravnost i uključive politike ističe da je zajedničko djelovanje uređeno kao oblik upravljanja alternativan izravnom i neizravnom upravljanju javnim negospodarskim uslugama, koje pružaju neprofitni subjekti koji kao naknadu primaju povrat troškova (a da pritom ne mogu uključiti nikakvu industrijsku dobit) na temelju načela proračunske učinkovitosti. Isto tako, smatra da se zajedničkim djelovanjem ne povređuje Direktiva 2006/123/EZ, s obzirom na to da se potonja direktiva ne primjenjuje na negospodarske usluge od općeg interesa ni na socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć, koje osigurava država ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve.
- 9 Konačno, Ministarstvo za ravnopravnost i uključive politike smatra da je zahtjev za prethodnu odluku neosnovan, s obzirom na to da je Zakon 5/1997 stavljen izvan snage Zakonom 3/2019.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se, s obzirom na odluke Suda, poput presude Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i presude Piepenbrock, pojam „naplatni ugovor” također odnosi na ugovore za koje je ugovorena naknada ograničena na naknadu troškova nastalih zbog pružanja usluge koja je predmet ugovora. Sud koji je uputio zahtjev stoga dvoji o usklađenosti sustava zajedničkog djelovanja iz članka 44.*bis* stavka 1. točke (c), članka 53., članka 56. stavka 2. i glave VI. Zakona 5/1997 s pravom Europske unije i, konkretno, s člancima 49. i 56. UFEU-a, s člancima 76. i 77. (u vezi s člankom 74. i Prilogom XIV.) Direktive 2014/24/EU i s člankom 15. stavkom 2. Direktive 2006/123/EZ.
- 11 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je nužno da Sud razjasni njegovu dvojbu o usklađenosti sustava zajedničkog djelovanja s pravom Unije jer o tome ovisi odluka koju treba donijeti u pogledu proglašenja ništavosti Uredbe 181/2017 koje zahtjeva ASADE.

- 12 Sud koji je uputio zahtjev ističe da činjenica da je Zakon 5/1997 stavljen izvan snage Zakonom 3/2019 ne umanjuje njegov interes za upoznavanje s tumačenjem koje traži Sud, s obzirom na to da se novim zakonom u biti ne mijenja sustav zajedničkog djelovanja za pružanje socijalnih usluga i da pobijanu administrativnu odredbu (Uredbu 181/2017) treba ispitati na temelju toga je li zakon o pokrivenosti koji provodi (Zakon 5/1997) u skladu s pravom.

RADNI DOKUMENT