

**Sprawa C-436/20****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

16 września 2020 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana  
(Hiszpania)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

3 września 2020 r.

**Strona skarżąca:**

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

**Druga strona postępowania:**

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

**Przedmiot postępowania głównego**

Przedmiotem postępowania głównego jest wyjaśnienie, czy przepisy Comunidad Valenciana (Walenckiej Wspólnoty Autonomicznej), które zezwalają instytucjom zamawiającym na zawieranie porozumień z podmiotami prywatnymi o celu niezarobkowym dotyczących świadczenia usług socjalnych na rzecz osób bez stosowania procedur przewidzianych w prawie Unii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, są zgodne z prawem.

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Artykuł 267 TFUE – Zamówienia publiczne – Artykuły 49 i 56 TFUE – Dyrektywa 2014/24/UE – Dyrektywa 2006/123/WE – Przepisy krajowe zezwalające instytucjom zamawiającym na zawieranie porozumień z podmiotami prywatnymi o celu

niezarobkowym dotyczących świadczenia usług socjalnych na rzecz osób bez stosowania procedur przewidzianych w prawie Unii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych

### Pytania prejudycjalne

1) Czy art. 49 TFUE oraz art. 76 i 77 (w związku z art. 74 i załącznikiem XIV) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które zezwalają instytucjom zamawiającym na zawieranie porozumień z podmiotami prywatnymi o celu niezarobkowym – nie tylko ze stowarzyszeniami wolontariackimi – dotyczących świadczenia **wszelkiego rodzaju** usług socjalnych na rzecz osób **w zamian za zwrot kosztów** bez stosowania procedur przewidzianych w dyrektywie w sprawie zamówień publicznych i niezależnie od wartości szacunkowej, w oparciu o samo tylko zakwalifikowanie wspomnianych podmiotów jako podmiotów niepodlegających zasadom dotyczącym zamówień publicznych?

2) Na wypadek, gdyby odpowiedź na powyższe pytanie była przecząca, a zatem gdyby opisana w nim sytuacja była możliwa, czy art. 49 TFUE oraz art. 76 i 77 (w związku z art. 74 i załącznikiem XIV) dyrektywy w sprawie zamówień publicznych należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one instytucjom zamawiającym na zawieranie porozumień z podmiotami prywatnymi o celu niezarobkowym (nie tylko z organizacjami wolontariackimi) dotyczących świadczenia **wszelkiego rodzaju** usług socjalnych na rzecz osób w zamian za zwrot kosztów bez stosowania procedur przewidzianych w dyrektywie i niezależnie od wartości szacunkowej, w oparciu o samo tylko zakwalifikowanie wspomnianych podmiotów jako podmiotów niepodlegających zasadom dotyczącym zamówień publicznych, w przypadku gdy ponadto rzeczzone przepisy krajowe nie zawierają wyraźnie przesłanek ustanowionych w art. 77 dyrektywy, lecz odsyłają do dalszych przepisów wykonawczych, nie przewidując wyraźnie wśród wytycznych dla owych przepisów wykonawczych wymogu, aby przepisy te przejęły dokładnie przesłanki ustanowione w art. 77 wspomnianej dyrektywy?

3) Na wypadek, gdyby odpowiedź na powyższe pytanie również była przecząca, a zatem gdyby opisana w nim sytuacja była możliwa, czy art. 49 i 56 TFUE oraz art. 76 i 77 (w związku z art. 74 i załącznikiem XIV) dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, a także art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, że przy dokonywaniu wyboru podmiotu o celu niezarobkowym (nie tylko stowarzyszeń wolontariackich), z którym zawarte zostanie porozumienie dotyczące świadczenia **wszelkiego rodzaju** usług socjalnych na rzecz osób – poza usługami wymienionymi w art. 2 ust. 2 lit. j) wspomnianej dyrektywy [w sprawie zamówień publicznych] – zezwalają one instytucjom zamawiającym na uwzględnienie wśród

kryteriów wyboru posiadania siedziby *w miejscowości, w której świadczona będzie usługa?*

### **Przywołane orzecznictwo i przepisy prawa Unii**

Artykuły 49 i 56 TFUE.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65). Artykuły 76 i 77 (w związku z art. 74 i załącznikiem XIV).

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36). Artykuł 15 ust. 2.

Wyrok Trybunału z dnia 19 grudnia 2012 r., Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i in. (C-159/11, EU:C:2012:817).

Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 2013 r., Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 2014 r., Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004).

Wyrok Trybunału z dnia 28 stycznia 2016 r., Casta i in. (C-50/14, EU:C:2016:56).

### **Przytoczone orzecznictwo i przepisy prawa krajowego**

Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (ustawa 5/1997 z dnia 25 czerwca 1997 r. regulująca system usług socjalnych na obszarze Walenckiej Wspólnoty Autonomicznej) (BOE nr 192 z dnia 12 sierpnia 1997 r., s. 24405). [Ustawa Comunidad Valenciana (Walenckiej Wspólnoty Autonomicznej)]. Artykuły 44 *bis*, 53, 56, 62, 63, 64, 66, 67 i 68. [Zmieniona Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (ustawą 13/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. o środkach podatkowych, zarządzaniu administracyjnym i finansowym oraz o organizacji Generalitat – regionalnego rządu)] (BOE nr 34 z dnia 9 lutego 2017 r., s. 8694)].

Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (ustawa 3/2019 z dnia 18 lutego 2019 r. o usługach socjalnych sprzyjających włączeniu społecznemu w Walenckiej Wspólnotie Autonomicznej) (BOE nr 61 z dnia 12 marca 2019 r., s. 23249) [ustawa Comunidad Valenciana (Walenckiej Wspólnoty Autonomicznej)]. Artykuły 87, 88 i 92.

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 [dekret Consell (organu wykonawczego rządu regionalnego) 181/2017 z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie wdrożenia uzgodnionego działania na rzecz świadczenia usług socjalnych na obszarze Walenckiej Wspólnoty Autonomicznej przez podmioty działające z inicjatywy społecznej] (Diari Oficial de la Comunitat Valenciana nr 8197 z dnia 23 grudnia 2017 r., s. 48245).

### **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 Na podstawie kompetencji przyznanych jej na mocy konstytucji hiszpańskiej w dziedzinie usług socjalnych Comunidad Valenciana (Walencka Wspólnota Autonomiczna) przyjęła Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (ustawę 5/1997 z dnia 25 czerwca 1997 r. regulującą system usług socjalnych na obszarze Walenckiej Wspólnoty Autonomicznej; zwaną dalej „ustawą 5/1997”). W wykonaniu tej ustawy przyjęto przepisy wykonawcze w drodze 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 [dekretu Consell (organu wykonawczego rządu regionalnego) 181/2017 z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie wdrożenia uzgodnionego działania na rzecz świadczenia usług socjalnych na obszarze Walenckiej Wspólnoty Autonomicznej przez podmioty działające z inicjatywy społecznej; zwanego dalej „dekretem 181/2017”]. Ustawa 5/1997 została uchylona przez Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (ustawę 3/2019 z dnia 18 lutego 2019 r. o usługach socjalnych sprzyjających włączeniu społecznemu w Walenckiej Wspólnocie Autonomicznej; zwaną dalej „ustawą 3/2019”). Zgodnie z tą ustawą dekret 181/2017 pozostaje w mocy.
- 2 Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (państwowe stowarzyszenie podmiotów świadczących usługi w zakresie opieki domowej, ASADE) wniosło do sądu odsyłającego skargę administracyjną na dekret 181/2017. W skardze tej ASADE wniosło o stwierdzenie nieważności z mocy prawa dekretu 181/2017, a także o stwierdzenie, że art. 44 *bis* lit. c), art. 53, art. 56 ust. 2 i tytuł VI ustawy 5/1997 nie mają zastosowania.
- 3 W skardze tej ASADE powołało się również na art. 267 TFUE, zwracając się do sądu odsyłającego o wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności ustawy 5/1997 z art. 49 TFUE, art. 77 dyrektywy 2014/24/UE i art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE. Po wysłuchaniu ASADE i drugiej strony postępowania, Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana (regionalnego ministerstwa ds. równości i polityki włączającej Walenckiej Wspólnoty Autonomicznej), sąd odsyłający skierował do Trybunału trzy pytania prejudycjalne będące

przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawionego w niniejszym streszczeniu.

### **Główne argumenty stron postępowania głównego**

- 4 ASADE twierdzi, że dekret 181/2017, który wprowadza w życie uzgodnione działanie uregulowane ustawą 5/1997, wyłącza podmioty o celu zarobkowym z możliwości świadczenia usług publicznych w drodze uzgodnionego działania i dopuszcza możliwość świadczenia przez podmioty o celu niezarobkowym (nie tylko przez organizacje wolontariackie) usług publicznych w zamian za wynagrodzenie bez konieczności przeprowadzania w stosunku do nich przejrzystego postępowania konkurencyjnego i na zasadach równego traktowania. Zdaniem ASADE jest to sprzeczne z art. 49 TFUE (swoboda przedsiębiorczości), z dyrektywą 2014/24/UE, ponieważ narusza zasadę równego traktowania podmiotów gospodarczych, a także z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE.
- 5 ASADE twierdzi, że swoboda przedsiębiorczości zostaje ograniczona i że ograniczenie to nie jest uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego lub nadrzędnymi względami interesu ogólnego. Ponadto w ocenie ASADE nie mogą być stosowane wyjątki od zasady ustanowione w wyrokach Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH oraz Casta i in., ponieważ przepisy Comunidad Valenciana nie są ograniczone do dziedziny opieki zdrowotnej i zabezpieczeń społecznych, lecz obejmują wszelkiego rodzaju usługi socjalne, a co więcej mogą być stosowane do podmiotów o celu niezarobkowym, a nie tylko do stowarzyszeń wolontariackich.
- 6 ASADE wskazuje wreszcie, że uchylenie ustawy 5/1997 ustawą 3/2019 nie zmienia w żaden sposób sytuacji, ponieważ odzwierciedla ono z niewielkimi zmianami system uzgodnionego działania i nadal zastrzega porozumienia dotyczące uzgodnionego działania dla podmiotów o celu niezarobkowym, a nie tylko dla stowarzyszeń wolontariackich.
- 7 Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas uważa, że zarówno ustawa 5/1997, jak i dekret 181/2017 są zgodne z dyrektywami 2014/24/UE i 2006/123/WE. Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas twierdzi, że w oparciu o zasadę solidarności ustanowioną najpierw w TUE, a obecnie w TFUE, Trybunał dopuścił już odstępstwa od zasady wolnej konkurencji w przypadku umów zawieranych w ramach systemu zabezpieczeń społecznych na rzecz podmiotów o celu niezarobkowym, biorąc pod uwagę, że usługi socjalne i usługi w zakresie opieki zdrowotnej mają szereg cech, które sprawiają, że konieczne jest odmienne traktowanie w stosunku do zasad udzielania zamówień publicznych. W tym względzie Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas powołuje się na motywy 6, 7 i 114 dyrektywy 2014/24/UE oraz na art. 77 tej dyrektywy, który zezwala nawet na zastrzeżenie zamówień dla niektórych podmiotów w dziedzinie usług socjalnych, kulturalnych lub zdrowotnych.



- 8 Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas wskazuje, że uzgodnione działanie jest pomyślane jako alternatywna forma zarządzania w stosunku do bezpośredniego i pośredniego zarządzania usługami publicznymi, które nie mają charakteru gospodarczego i są świadczone przez podmioty o celu niezarobkowym, otrzymujące jako wynagrodzenie zwrot kosztów (bez możliwości uwzględnienia jakiegokolwiek zysku przemysłowego) w oparciu o zasadę efektywności budżetowej. Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas uważa również, że uzgodnione działanie nie narusza dyrektywy 2006/123/WE, ponieważ dyrektywa ta nie ma zastosowania do usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym, ani do usług socjalnych świadczonych przez państwo lub przez organizacje charytatywne uznane za takie przez państwo, związanych z mieszkalnictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom będącym stale lub tymczasowo w potrzebie.
- 9 Wreszcie, Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas twierdzi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest bezzasadny, ponieważ ustawa 5/1997 została uchylona ustawą 3/2019.

#### **Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego**

- 10 Sąd odsyłający wskazuje, że w świetle orzeczeń Trybunału, takich jak wyrok *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* i wyrok *Piepenbrock*, pojęcie umowy o charakterze odpłatnym obejmuje również umowy, w przypadku których uzgodnione wynagrodzenie jest ograniczone do zwrotu kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usługi będącej przedmiotem umowy. Sąd odsyłający ma zatem wątpliwości, czy system uzgodnionego działania przewidziany w art. 44 *bis* ust. 1 lit. c), art. 53, art. 56 ust. 2 oraz w tytule VI ustawy 5/1997 jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z art. 49 i 56 TFUE, z art. 76 i 77 TFUE (w związku z art. 74 i załącznikiem XIV) dyrektywy 2014/24/UE oraz z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE.
- 11 Sąd odsyłający uznaje za konieczne, aby Trybunał rozstrzygnął jego wątpliwości co do zgodności systemu uzgodnionego działania z prawem Unii, ponieważ od rozstrzygnięcia tego zależy orzeczenie, jakie sąd odsyłający musi wydać w przedmiocie stwierdzenia nieważności dekretu 181/2017, o które wnosi ASADE.
- 12 Sąd odsyłający zauważa, że okoliczność, iż ustawa 5/1997 została uchylona ustawą 3/2019, nie ma wpływu na jego interes w uzyskaniu wykładni, o którą zwrócił się do Trybunału, ponieważ nowa ustawa nie zmienia w istotny sposób systemu uzgodnionego działania w zakresie świadczenia usług socjalnych, oraz że zaskarżony akt administracyjny (dekret 181/2017) powinien być badany w świetle tego, czy ustawa o zabezpieczeniach społecznych (ustawa 5/1997), którą wykonuje ów akt administracyjny, jest zgodna z prawem.