

Predmet C-213/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

6. travnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

18. siječnja 2021.

Tužitelj u prvostupanjskom postupku i žalitelj:

Italy Emergenza Cooperativa Sociale

Tuženik:

Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani

Predmet glavnog postupka

Žalba protiv presude Tribunalea Amministrativo Regionale per la Puglia (Okružni upravni sud za Apuliju, Italija) kojom je odbijena tužba tužitelja protiv akata otvorenog postupka u elektroničkom obliku koji je tuženik pokrenuo radi dodjele na temelju sporazuma zdravstvene usluge 118 „kola hitne pomoći” na području u nadležnosti samog tuženika te protiv odluke Giunte Regionale della Puglia (Regionalno vijeće Apulije, Italija) kojom se dopušta da se takvi sporazumi sklope samo s volonterskim udruženjima, ali ne i s drugim neprofitnim organizacijama, u ovom slučaju socijalnim zadrugama kao što je to tužitelj.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje članka 10. točke (h) i uvodne izjave 28. Direktive 2014/24/EU u skladu s člankom 267. UFEU-a.

Prethodno pitanje

Protivi li se članku 10. točki (h) Direktive 2014/24/EU kao i uvodnoj izjavi 28. te direktive nacionalni propis kojim se predviđa da se usluge iznimno hitnog i hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe mogu sporazumom prioriteto dodijeliti volonterskim organizacijama ako su one upisane u jedinstveni nacionalni registar trećeg sektora najmanje šest mjeseci, i ako pripadaju mreži udruženja te su ovlaštene u skladu s primjenjivim regionalnim propisom (ako postoji) i pod uvjetom da se tom dodjelom jamči pružanje usluga u sustavu stvarnog doprinosa društvenom cilju i ostvarivanju ciljeva solidarnosti uz uvjete ekonomske isplativosti i primjernosti te poštovanje načela transparentnosti i nediskriminacije, a da se pritom među osobama kojima se mogu dodijeliti ti sporazumi ne predviđaju druge neprofitne organizacije, konkretnije, socijalne zadruge kao neprofitna socijalna poduzeća?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 10. točka (h) i uvodna izjava 28. 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., SL 2016., L 311, str. 26 i SL 2020 L 406, str. 67.)

Navedene bitne nacionalne odredbe

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) (Zakonodavna uredba br. 50. od 18. travnja 2016.) (Zakonik o javnim ugovorima), članak 17. „Posebna izuzeća za ugovore o javnoj nabavi i koncesiji usluga”: „1. Odredbe ovog zakonika ne primjenjuju se na ugovore o javnoj nabavi i koncesiji usluga čiji je predmet [...] (h) civilna obrana, civilna zaštita i usluge sprečavanja opasnosti koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja [...] osim usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći [...]”.

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) (Zakonodavna uredba br. 117 od 3. srpnja 2017.) (Zakonik o trećem sektoru)

Članak 4. „Subjekti trećeg sektora”: „1. Subjekti trećeg sektora jesu volonterske organizacije, udruženja za društveni napredak, filantropske organizacije, socijalna poduzeća, uključujući socijalne zadruge, [...] i drugi privatni subjekti koji nisu društva, a osnovani su za neprofitno ostvarivanje građanskih, solidarnih i društveno korisnih ciljeva obavljanjem, kao isključive ili glavne, jedne ili više djelatnosti od općeg interesa u obliku volontiranja ili besplatnog pružanja novca, robe ili usluga, ili u obliku uzajamnosti, ili u obliku proizvodnje ili razmjene robe ili usluga i koji su upisani u nacionalni registar trećeg sektora.

Članak 56. „Sporazumi”: „1. Javna upravna tijela [...] mogu s volonterskim organizacijama i udruženjima za društveni napredak, koji su upisani u nacionalni registar trećeg sektora najmanje šest mjeseci, sklopiti sporazume čiji je cilj obavljanje djelatnosti ili socijalnih usluga od općeg interesa u korist trećih osoba, ako su povoljniji od onih koji se nude na tržištu.”

Članak 57. „Usluga iznimno hitnog i hitnog sanitetskog prijevoza”: „1. Usluge iznimno hitnog i hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe mogu se sporazumom prioritetno dodijeliti volonterskim organizacijama koje su upisane u jedinstveni nacionalni registar trećeg sektora najmanje šest mjeseci, ako pripadaju mreži udruženja [...] i ovlaštene su u skladu s primjenjivim regionalnim propisom ako isti postoji, u slučajevima u kojima, zbog posebne prirode usluge, izravno dodjeljivanje jamči pružanje usluga od općeg interesa u sustavu stvarnog doprinosa društvenom cilju i ostvarivanju ciljeva solidarnosti uz uvjete ekonomske isplativosti i primjernosti te poštovanje načela transparentnosti i nediskriminacije.

2. Na sporazume čiji su predmet usluge iz stavka 1. primjenjuju se odredbe članka 56. stavaka 2., 3., 3.bis i 4.”

Codice civile (Građanski zakonik), članak 2514. „Zahtjevi za zadruga u kojima prevladava uzajamnost”: „Zadruga u kojima prevladava uzajamnost u svojim statutima trebaju propisati: (a) zabranu raspodjele dividendi u mjeri koja prekoračuje najvišu kamatu potvrda o poštanskoj štednji, uvećanu za dva i pol boda u odnosu na stvarno uplaćeni kapital; [...]”.

Legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali) (Zakon br. 381 od 8. studenoga 1991.) (Pravila o socijalnim zadrugama), članak 1. „Definicije” „1. Cilj socijalnih zadruga jest zaštita općeg interesa zajednice za promicanje humanosti i socijalnu integraciju građana: (a) upravljanjem socijalno-zdravstvenim i obrazovnim uslugama [...]. 2. Na socijalne zadruga primjenjuju se pravna pravila koja se odnose na područje u kojem djeluju same zadruga, pod uvjetom da su u skladu s ovim zakonom”.

Kratki pregled činjenica i postupka

- 1 Italy Emergenza jest neprofitna socijalna zadruga koja obavlja uslugu sanitetskog prijevoza i prijevoza vozilima hitne medicinske službe, kojima se u korist društava i javnih tijela Servizio Sanitario Nazionale (Nacionalna zdravstvena služba, Italija) kolima hitne pomoći prevoze bolesnici i osobe s invaliditetom. Zadruga pojašnjava da raspolaže odobrenjima za obavljanje navedene djelatnosti.
- 2 Na temelju obavijesti koja je objavljena 27. travnja 2020. Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani (Lokalna sanitarna agencija za Barlettu-Andriju-Trani, Italija) pokrenula je poredbeni postupak odabira za sklapanje sporazuma za upravljanje postajama za kola hitne pomoći „Servizio di Emergenza e Urgenza (SEU) 118” (Hitna služba 118) s volonterskim udruženjima koja ispunjavaju

zahtjeve navedene u članku 57. Decreta legislativo n. 117/2017 (Zakonodavna uredba br. 117/2017) (takozvani Zakonik o trećem sektoru) i Legge della Regione Puglia 16 marzo 1994, n. 11 (Zakonik regije Apulije br. 11 od 16. ožujka 1994.) (o pravnim pravilima za provedbu okvirnog zakona o volonterstvu) te koje su upisane u jedinstveni nacionalni registar najmanje šest mjeseci i pripadaju mreži udruženja iz članka 41. Zakonika o trećem sektoru.

Udruženja s kojima se sklapa sporazum obvezuju se da će staviti na raspolaganje kola hitne pomoći s odgovarajućom opremom i posadom s vozačem – medicinskim tehničarom i medicinskim tehničarom koja 24 sata dnevno moraju biti parkirana u sjedištima sanitarne agencije ili u mjestima koja je odredila sanitarna agencija.

- 3 Tužbom podnesenom Tribunaleu Amministrativo Regionale per la Puglia (Okružni upravni sud za Apuliju) Italy Emergenza pobijala je poziv na nadmetanje i povezane akte pri čemu se pozvala na to da u njima postoje nezakonite odredbe koje joj onemogućuju da sudjeluje u postupku javne nabave unatoč tomu što je socijalna zadruga koja dugo godina trajno djeluje u sektoru djelatnosti koja je predmet sporazuma. Zadruga je konkretno istaknula da se članci 56. i 57. Zakonodavne uredbe br. 117/2017 protive članku 10. točki (h) i uvodnoj izjavi 28. Direktive 2014/24, na temelju kojih postoji potpuno izjednačavanje socijalnih zadruga i volonterskih udruženja u svrhu izravnog sklapanja sporazuma za usluge u iznimno hitnim – hitnim slučajevima jer su i jedni i drugi neprofitni.
- 4 Tužba je odbijena. Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Okružni upravni sud za Apuliju) priznao je prije svega da je usluga o kojoj je riječ sanitetski prijevoz kolima hitne pomoći uz pružanje pomoći, dakle, „kvalificirani” prijevoz koji je zbog toga obuhvaćen iznimkom, u odnosu na primjenu pravnih pravila o dodjeli ugovora o javnoj nabavi, koja se predviđa člankom 10. točkom (h) Direktive 2014/24 koji je prenesen u članak 17. stavak 1. točku (h) Decreta legislativo n. 50/2016 (Zakonodavna uredba br. 50/2016). Budući da je riječ o usluzi u iznimno hitnim – hitnim slučajevima, dodjela te usluge sporazumom uređuje se člankom 57. Zakonodavne uredbe br. 117/2017 koji je *lex specialis*. Slijedom toga, odgovarajući sporazum možda i ne mora biti povoljniji od onih koji se nude na tržištu (članak 56. koji je *lex generalis*), ali mora nužno ispunjavati sve uvjete koji se navode u tom članku 57. (upis udruženja u jedinstveni nacionalni registar, pripadnost mreži udruženja, društveni ciljevi, ekonomska isplativost i primjernost itd.).

S obzirom na navedeno, Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Okružni upravni sud za Apuliju) smatrao je da je isključenje socijalnih zadruga iz mogućnosti dodjele sporazumom zakonito, jer one ostvaruju poduzetničke ciljeve, a obilježava ih čak i cilj uzajamnosti, čime se opravdava razlika u postupanju koja se provodi u članku 57. Zakonodavne uredbe br. 117/2017 u odnosu na volonterska udruženja (jedini subjekti trećeg sektora koji su ovlašteno sudjelovati u navedenom postupku); a u potporu toj tvrdnji sud se u ovom slučaju pozvao na

članak 5. statuta tužitelja koji predviđa mogućnost raspodjele dividendi do najviše 2,5 % na kamate potvrda o poštanskoj štednji.

- 5 Protiv presude Tribunalea Amministrativo Regionale per la Puglia (Okružni upravni sud za Apuliju) zadruga je podnijela žalbu Consigliju di Stato (Državno vijeće, Italija).

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Zadruga u žalbi ponovno postavlja pitanje usklađenosti članka 56. i 57. Zakonodavne uredbe br. 117/2017 sa zakonodavstvom Europske unije. Nadalje, smatra da se u pobijanoj presudi nije uzelo u obzir da socijalne zadruge, kao „socijalna” poduzeća, nastoje postići neprofitni cilj i trebaju ponovno investirati dobit za postizanje tog cilja.
- 7 Tužena sanitarna agencija odgovara da se pravilima prava Unije na koja se poziva zadruga samo definira objektivni opseg isključenja određenih ugovora o uslugama, a da se pritom ne utvrđuje nikakvo izjednačavanje volonterskih udruženja i socijalnih zadruga u pogledu dodjela koje se predviđaju člancima 56. i 57. Zakonodavne uredbe br. 117/2017.

U tom kontekstu, davanje prednosti dodjeli volonterskim organizacijama nije taksativno i obvezno za javna upravna tijela, nego samo fakultativno i preferencijalno („*mogu [...] prioritarno*”). Zakonodavac je time izrazio svoju naklonost prema subjektima čija se djelatnost temelji na volonterskom, spontanom i nužno besplatnom radu njihovih članova i koji provode načelo solidarnosti. Suprotno tomu, socijalne zadruge temelje se na određenom obliku zajedničkog rada čiji je cilj pružiti gospodarsku prednost onima koji pripadaju samoj zadruzi, što znači da samo volonterske organizacije ne ostvaruju profit od svojeg djelovanja i ispunjavaju uvjet, koji proizlazi iz presuda Suda u predmetima C-113/13 i C-50/14, da čak ni neizravno ne nastoje postići gospodarsku prednost za svoje članove.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Consiglio di Stato (Državno vijeće) najprije primjećuje da se zapravo nijedna od presuda Suda na koje se poziva tuženik ne bavi posebnim pitanjem izostanka navođenja socijalnih zadruga među subjektima kojima se može sporazumom izravno dodijeliti usluga iznimno hitnog i hitnog sanitetskog prijevoza. Obje presude donesene su prije stupanja na snagu Zakonodavne uredbe br. 117/2017 i stoga se odnose na nacionalna pravna pravila koja nisu članak 57. te zakonodavne uredbe, što je pak odredba na kojoj se temelje pobijani dokumenti iz postupka javne nabave. Jednako tako direktiva koju treba primijeniti (Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća) nije ona za koju se u ovom slučaju ističe da je povrijeđena.

- 9 Međutim, Consiglio di Stato (Državno vijeće) naglašava da je za rješenje spora relevantna novija presuda Falck Rettungsdienste (predmet C-465/17), prema kojoj je presudan element u odredbi članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 to da se ne ostvaruje dobit i da se dobit ponovno ulaže. Upravo je nepostojanje cilja ostvarivanja dobiti u svakom slučaju obilježje zadruga tužitelja, kao što se to izričito navodi u članku 6. njegova statuta, a predviđanje dividendi iz članka 5. tog statuta samo je neizravno navođenje članka 2514. Građanskog zakonika.
- 10 Sigurno je da se socijalne zadruga organizacijski i funkcionalno razlikuju od volonterskih udruženja jer, iako obama nije cilj ostvarivanje dobiti, samo prvonavedene ipak ostvaruju određenu gospodarsku prednost za subjekte koji su njihov dio, dok drugonavedene obilježavaju „građanski, solidarni i društveno korisni ciljevi” djelatnosti od općeg interesa koje obavljaju (članak 5. Zakonodavne uredbe br. 117/2017).
- 11 Međutim, s jedne strane, u članku 10. točki (h) te uvodnoj izjavi 28. Direktive 2014/24 navode se jedino „neprofitne organizacije ili udruženja” a da se pritom ne ograničavaju samo na volonterska udruženja (doslovno tumačenje), a, s druge strane, u pravu Unije pojam poduzetnika (i uz njega sudjelovanje u javnoj nabavi) ne pretpostavlja istodobno postojanje cilja ostvarivanja dobiti poduzeća (logično-sustavno tumačenje).
- 12 Na taj se način, time što se daje mogućnost da se usluga iznimno hitnog i hitnog sanitetskog prijevoza sporazumom „prioritetno” dodijeli samo jednoj vrsti „neprofitne organizacije ili udruženja” koji se predviđaju Direktivom 2014/24, a da se pritom ne obuhvaćaju i socijalna poduzeća, dovodi u sumnju usklađenost pravila koja se navode u članku 57. Zakonodavne uredbe br. 117/2017 s pravom Unije. Naime, takvo davanje prednosti značilo bi da se, unatoč opsegu formulacije iznimke koja se uvodi navedenom uvodnom izjavom 28. i člankom 10. točkom (h), na volonterska udruženja javna nabava primjenjuje samo u slučajevima u kojima iz bilo kojeg razloga nije moguće „prioritetno” sklapanje sporazuma, dok sva ostala neprofitna udruženja moraju sudjelovati u postupku javne nabave kako bi im se mogla dodijeliti ista usluga. Ti se problemi ne bi mogli riješiti ni kad bi u nacionalnom zakonodavstvu dodjela sporazumom bila čisto fakultativne prirode, zato što socijalne zadruga ni u kojem slučaju nisu uključene u potencijalne osobe kojima se može dodijeliti taj sporazum.
- 13 Osim toga, Sud je u još novijem predmetu C-367/19 naveo da pojam ugovora o javnoj nabavi, kao naplatnog ugovora, obuhvaća i ugovor u kojem se kao protučinidba predviđa samo naknada nastalih troškova. Na taj bi način i obilježje koje su naglasili Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Okružni upravni sud za Apuliju) i tuženik, odnosno da samo kod volonterskih udruženja ne postoji bilo kakva gospodarska prednost osoba koje pripadaju subjektu, za koje vrijedi samo naknada troškova, izgubilo važnost za potrebe opravdanja, na razini prava Unije, povoljnijeg postupanja prema udruženjima nego prema socijalnim zadrugama.

- 14 Dodatan element koji može ublažiti razlike između dvije vrste neprofitnih subjekata jest i taj da, kao što se volonterska udruženja mogu koristiti radnicima u okvirima koji su nužni za njihovo funkcioniranje, tako i socijalne zadruge mogu imati članove volontere koji besplatno obavljaju svoju djelatnost i kojima se plaća samo naknada troškova (članak 2. Legge n. 381/1991 (Zakon br. 381/1991)).
- 15 S obzirom na sve navedeno, Consiglio di Stato (Državno vijeće) dvoji o tome je li isključenje koje se provodi na temelju spornog nacionalnog zakonodavstva usklađeno s pravom Unije, prekida postupak i postavlja Sudu prethodno pitanje koje se navodi u izreci.

RADNI DOKUMENT