

Дело C-676/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

11 декември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

23 ноември 2020 г.

Жалбоподател:

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

Отвeтник:

Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragón

Предмет на главното производство

Спорът по главното производство се отнася до законосъобразността на правна уредба на Comunidad Autónoma de Aragón (Автономна област Арагон), която позволява на възлагащите органи да прибягват до съгласувана дейност с частноправни субекти с нестопанска цел за предоставянето на социални услуги на лица, без да се провеждат процедурите, предвидени в правната уредба на Съюза относно обществените поръчки.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване за тълкуване — Член 267 ДФЕС — Обществени поръчки — Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС — Директива 2014/24/ЕС — Директива 2006/123/ЕО — Национално законодателство, което позволява на възлагащите органи да прибягват до съгласувана дейност с частноправни субекти с нестопанска цел за предоставянето на социални услуги на лица,

без да се провеждат процедурите, предвидени в правната уредба на Съюза относно обществените поръчки

Преюдициални въпроси

- 1) Съвместима ли е с правото на Съюза — член 49 ДФЕС и членове 76 и 77 (във връзка с член 74 и приложение XIV) от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година — национална правна уредба, която позволява на възлагащите органи да прибягват до съгласувана дейност с частноправни субекти с нестопанска цел — а не само с доброволчески сдружения — за предоставянето на всякакъв вид социални услуги на лица срещу възстановяване на разходите, без да се провеждат процедурите, предвидени в Директивата за обществените поръчки [2014/24/ЕС], и независимо от прогнозната стойност, а само при предварителното квалифициране на посочените фигури като извъндоговорни?
- 2) Съвместима ли е с правото на Съюза — член 49 ДФЕС и членове 76 и 77 (във връзка с член 74 и приложение XIV) от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година — национална правна уредба, която — във връзка с предоставянето на здравни или социални услуги от общ интерес — позволява да не се приложи правната уредба относно обществените поръчки чрез използването на техниката на съгласувана дейност като допълнение или заместител на управлението със собствени средства, не поради пригодността на тази техника за адекватно предоставяне на услугата, а с оглед на постигането на конкретни цели на социалната политика, които влияят на начина на предоставяне или които се изискват от предоставящия услугата субект, за да може да бъде избран, при положение че се запазва прилагането на принципите на публичност, конкуренция и прозрачност?
- 3) При утвърдителен отговор, съвместимо ли е с правото на Съюза — вече цитираните разпоредби, както и член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар — изключителното запазване на тази техника за образуванията с нестопанска цел — не само за доброволческите сдружения — при положение че е зачетен принципът на прозрачност и публичност?
- 4) Имайки предвид член 15, параграф 2, буква б) от Директивата за услугите [2006/123/ЕО], трябва ли да се даде тълкуване в смисъл, че предоставянето на възлагащите органи на дискреционното правомощие да прибягват до съгласувана дейност, за да възложат управлението на социални и здравни услуги на образувания с нестопанска цел, е равнозначно на поставяне на достъпа до тези услуги в зависимост от

правноорганизационната форма? При утвърдителен отговор на този въпрос, валидна ли е с оглед на член 15, параграф 7 от Директивата за услугите национална правна уредба като разглежданата, във връзка с която държавата не е нотифицирала Комисията за включването на изискването относно правноорганизационната форма?

- 5) При утвърдителен отговор на предходните въпроси, трябва ли членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, членове 76 и 77 (във връзка с член 74 и приложение XIV) от Директивата за обществените поръчки [2014/24/ЕС] и член 15, параграф 2 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар да се тълкуват в смисъл, че допускат възможността възлагащите органи да подбират частноправни субекти с нестопанска цел (а не само доброволчески сдружения), с които да се споразумяват за предоставянето на лицата на всякакъв вид социални услуги — отвъд посочените в член 2, параграф 2, буква й) от последната посочена директива — като сред критериите за подбор да се включва *установяването по местоизвършване на услугата*?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС

Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65); съображения 6 и 114 и членове 76 и 77 (във връзка с член 74 и приложение XIV)

Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50); член 15, параграфи 2 и 7

Решение на Съда от 19 декември 2012 г., Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce и др. (C-159/11, EU:C:2012:817)

Решение на Съда от 13 юни 2013 г., Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385)

Решение на Съда от 19 юни 2014 г., Centro Hospitalar de Setúbal и SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004)

Решение на Съда от 11 декември 2014 г., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ и др. (C-113/13, EU:C:2014:2440)

Решение на Съда от 28 януари 2016 г., CASTA и др. (C-50/14, EU:C:2016:56)

Посочени разпоредби от националното право*На държавно равнище*

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Закон 9/2017 от 8 ноември 2017 г. за обществените поръчки, с който се транспонират в испанския правен ред директиви 2014/23/ЕС и 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г., наричан по-нататък „Държавен закон № 9/2017“): преамбюл, член 11, параграф 6, и допълнителни разпоредби 47^a—49^a

На равнище „Автономна област“

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (Устройствен закон № 5/2007 от 20 април 2007 г. за реформа на автономния статут на Арагон): член 71, точки 34 и 55 и член 73

Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario (Закон № 11/2016 от 15 декември 2016 г. относно съгласуваната дейност за предоставяне на лицата на социални и здравни услуги, наричан по-нататък „Закон на Автономната област № 11/2016“): преамбюл, членове 2—6, допълнителна разпоредба 4^a и заключителна разпоредба 2^a

Decreto 62/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre acuerdos de acción concertada de servicios sanitarios y convenios de vinculación con entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro (Декрет № 62/2017 от 11 април 2017 г. на правителството на Арагон относно споразуменията за съгласувана дейност за предоставяне на здравни услуги и относно договореностите за свързване с публични образувания и с образувания с нестопанска цел, наричан по-нататък „Декрет на Автономната област № 62/2017“): членове 1, 3, 4, 6, 7 и 9—13, допълнителни разпоредби 1^a и 2^a и единствена преходна разпоредба

Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, por la que se establecen los precios y tarifas máximas aplicables en la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos al Sistema de Salud de Aragón (Наредба № SAN/1221/2017 от 21 юли 2017 г. за определяне на цените и максималните тарифи, приложими при предоставянето на здравни услуги със средства, които не са собствени на здравната система на Арагон, наричана по-нататък „Наредба на Автономната област № SAN/1221/2017“): член 2

Orden del Consejero de Sanidad por la que se aprueba el expediente relativo al acuerdo de acción concertada para la atención en dispositivos asistenciales de carácter residencial para enfermos de SIDA en la Comunidad Autónoma de Aragón, de 21 de agosto de 2017 (Заповед от 21 август 2017 г. на министъра на

здравеопазването в Автономна област Арагон, с която се одобрява документацията относно споразумението за съгласувана дейност при грижите за болни от СПИН в местата за настаняване на такива лица в Автономна област Арагон, наричана по-нататък „Заповедта относно грижите за болни от СПИН“)

Кратко представяне на фактичката обстановка и на главното производство

Кратко представяне на законодателството

- 1 Съгласно предоставените ѝ с испанската конституция правомощия в областта на социалното подпомагане и в съответствие с правомощията, свързани с автономния ѝ статут, по-специално в областта на социалните дейности, на здравеопазването и общественото здраве и на образованието, Автономна област Арагон приема Закон на Автономната област № 11/2016, приведен в изпълнение с Декрет на Автономната област № 62/2017. По същество тези актове въвеждат и уреждат техниката на съгласувана дейност за предоставяне на социални и здравни услуги на лицата, като запазва възможност за сключване на споразумения за съгласувана дейност само за публични образувания и за частноправни субекти с нестопанска цел (вследствие на което са изключени образуванията със стопанска цел). Към тази правна уредба се прибавя Наредба на Автономната област № SAN/1221/2017, която съдържа тарифите за предоставянето на здравни услуги със средства, които не са собствени на администрацията.
- 2 Въз основа на горепосочената правна уредба е приета Заповедта относно грижите за болни от СПИН, която е пряко обжалвана в главното производство.
- 3 Следва да се отбележи, че всички горепосочени актове на Автономната област са приети преди Държавен закон № 9/2017, който урежда обществените поръчки в Испания — материя, която е от изключителната компетентност на държавата — и транспонира в частност Директива 2014/24 в испанския правен ред.

Главното производство

- 4 През октомври 2017 г. Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (Държавно сдружение на субектите, предоставящи грижи в домашни условия, наричано по-нататък „ASADE“) подава жалба пред запитващата юрисдикция срещу Заповедта относно грижите за болни от СПИН. В жалбата си то прави искане за отмяна на посочената заповед, на Наредба на Автономната област № SAN/1221/2017 и на Декрет на Автономната област № 62/2017, както и за отправяне на преюдициално запитване до Съда за тълкуване, що се отнася до съвместимостта на Закон на Автономната област № 11/2016 (по-конкретно член 2 от него) и на вече

посочения Декрет на Автономната област № 62/2017 с член 49 ДФЕС, член 77 от Директива 2014/24 и член 15, параграф 2 от Директива 2006/123.

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 Жалбоподателят ASADE твърди, че е необходимо да се отправи преюдициално запитване до Съда във връзка с тълкуването на Закон на Автономната област № 11/2016 и на Декрет на Автономната област № 62/2017, защото правната уредба на Автономната област не може да се изключи от приложното поле на законодателството относно обществените поръчки. Той посочва, че правната уредба на Автономната област предвижда процедури за възлагане, които са сходни с поръчките за услуги, но в които могат да участват само образувания с нестопанска цел, и затова тя противоречи на член 49 ДФЕС и на член 15 от Директива 2006/123. ASADE счита, че съгласно практиката на Съда [решения Centro Hospitalar de Setúbal и SUCH (C-574/12) и CASTA и др. (C-50/14)] е възможно ограничаване на свободата на установяване, при което достъпът до определени дейности се ограничава до оператори, които имат специфична правно-организационна форма — като например образуванията с нестопанска цел — само когато са налице определени изключителни причини, свързани с принципите на солидарност и на бюджетна ефективност. Жалбоподателят смята, че в практиката на Съда се признава само възможността за пряко възлагане на доброволчески сдружения, а спорната правна уредба на Автономната област прилага това изключение не само спрямо посочените сдружения, но и спрямо образуванията с нестопанска цел, което увеличава възможностите за ограничаване на правото на установяване. Според него спорната правна уредба на Автономната област обезсмисля довода за бюджетна ефективност, при положение че Наредба на Автономната област № SAN/1221/2017 съдържа едни и същи тарифи както за образуванията с нестопанска цел, така и за образуванията със стопанска цел, с които е сключен договор в съответствие със законодателството относно обществените поръчки, и посочените тарифи се прилагат във всички случаи на предоставяне на услуги със средства, които не са собствени на администрацията, без да се прави разграничение между съгласувана дейност и косвено управление.
- 6 Consejería de Sanidad (Министерство на здравеопазването в Автономна област Арагон, Испания) твърди, че в съответствие с предвиденото в членове 14 ДФЕС и 106 ДФЕС, протокол 26 към Договора и съображение 114 от Директива 2014/24 автономните области, включително Автономна област Арагон, са приели законодателство в тази област, основавайки се на организационните си правомощия спрямо социалните услуги от общ интерес, и са избрали да въведат различни форми на управление на този вид услуги, позволявайки на субектите със стопанска цел да имат достъп до управлението на посочените услуги посредством косвеното управление. Ето защо не можело да се направи изводът, че субектите, различни от

образуванията с нестопанска цел, са изключени от управлението на този вид услуги. Consejería de Sanidad изтъква, че не Закон на Автономната област № 11/2016, а Директива 2014/24 е въвела трети начин на управление на услугите от общ интерес и че Автономна област Арагон е транспонираше във вътрешния правен ред тази възможност. Правната уредба на съгласуваната дейност не нарушавала законодателството относно обществените поръчки, защото това били различни начини на управление, при положение че съгласуваната дейност не е договор за обществена поръчка. Consejería de Sanidad счита, че не е накърнена свободата на установяване, нито свободата на предоставяне на услуги, тъй като намира за съвместимо с правото на Съюза запазването само за образуванията с нестопанска цел на възможността за осъществяване на съгласувана дейност в областта на здравеопазването, и по-специално за управление на места за настаняване на болни от СПИН. Според него посоченото запазване може да се обоснове в достатъчна степен с принципите на правото на Съюза на универсалност и на солидарност и със съображения за стопанска ефективност и целесъобразност, тъй като то позволява тази услуга от общ интерес да се осигурява при условия на икономическо равновесие от формирания, създадени основно с цел да обслужват общия интерес, в съответствие със съдебната практика на Съюза.

Кратко изложение на мотивите за преюдициално запитване

Правна проблематика

- 7 Най-напред, запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно решенията на Съда — като решение *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* (C-159/11) и решение *Piepenbrock* (C-386/11) — понятието за възмезден договор обхваща и договорите, за които уговореното възнаграждение се свежда до възстановяването на разходите, направени за предоставянето на услугата, предмет на договора. Или, както Съдът посочва в решения *CASTA* и др. (C-50/14) и *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“* и др. (C-113/13), договор не може да се изключи от понятието за обществена поръчка само поради факта че предвиденото възнаграждение е сведено до възстановяване на направените за предоставянето на договорената услуга разходи или поради това че този договор е сключен с образуване с нестопанска цел. Запитващата юрисдикция припомня, че в решение *CASTA* и др. (C-50/14) Съдът приема за съвместимо с правото на Съюза прякото възлагане на услуга, без разгласяване, на доброволческо сдружение, стига решението да отговаря на критерия за бюджетна ефективност и с посоченото възлагане да се допринася за постигането на социална цел и на целта за солидарност.
- 8 Въпреки това запитващата юрисдикция отбелязва, че макар съображение 114 и членове 76 и 77 от Директива 2014/24 да изхождат от общото правило за приложимост на правилата относно обществените поръчки, те предоставят широка свобода на държавите членки да предоставят сами здравни и

социални услуги от общ интерес, или пък да организират начина на предоставяне на посочените услуги, допускайки запазването на поръчки (член 77) и дори прякото възлагане, както личи от последната част на съображение 114, където са дадени примери за действия или организация, различни от техниката при обществените поръчки.

- 9 Така запитващата юрисдикция заключава, че Директива 2014/24 дава свобода на държавите да предоставят този вид услуги сами без възлагане на обществена поръчка, но и в по-широк смисъл, а именно без дискриминация между образуванията, които действат или не действат на пазара, или пък между образуванията със стопанска или с нестопанска цел, и че само по изключение Съдът се е произнесъл в полза на възможността за пряко възлагане на определени видове услуги, без разгласяване, на доброволчески сдружения, когато решението е оправдано от съображения за бюджетна ефективност и се преследва социална цел и целта за солидарност.
- 10 Що се отнася до спорния Закон на Автономната област № 11/2016, запитващата юрисдикция посочва, че съгласно него съгласуваната дейност представлява възможност за управлението на социални и здравни услуги, наред с прякото управление със собствени средства и косвеното управление посредством възлагането на обществени поръчки (член 2). Администрациите могат да предоставят този вид услуги по всеки от трите начина. Съгласуваната дейност е дефинирана като организационен инструмент, който няма договорен характер (член 3), и е предвидена като субсидиарна възможност спрямо прякото управление със собствени средства на услугите, предоставяни пряко от администрациите (допълнителна разпоредба 4^a).
- 11 Запитващата юрисдикция счита, че от съвместния прочит на посочените разпоредби и на член 5, параграфи 2 и 4 от Закон на Автономната област № 11/2016 следва, че прилагането на съгласуваната дейност от администрацията — субсидиарно спрямо прякото управление със собствени средства — се определя не толкова от спецификата или особеностите на услугите, които трябва да бъдат предоставени (Законът позволява да се направи изводът, че всеки от трите начина е годен за адекватното предоставяне на този вид услуги), а по-скоро от целта, която се преследва с прилагането на тази техника и която се обосновава от предоставящия услугата субект. Следва да се има предвид, че като определя случаите на прилагане на тази техника, член 5, параграф 2 от посочения Закон предвижда три алтернативни положения, така че прилагането ѝ не трябва задължително да бъде обосновано от „*пригодността на посочената форма на управление предвид конкретното съдържание на prestaцията*“.
- 12 Съгласно тълкуването на запитващата юрисдикция целта на съгласуваната дейност е не толкова подходящото предоставяне на определена услуга от общ интерес — спорната правна уредба не очертава конкретни услуги, за разлика от правната уредба на Съюза относно обществените поръчки — тъй като такова подходящо предоставяне би могло да бъде налице и при

възлагане на обществена поръчка, колкото предоставянето на услугата от образуване с нестопанска цел, имащо определени характеристики. Следователно прилагането на съгласуваната дейност зависи не от предоставянето на услугата, а от профила на субекта, който ще я предоставя. Ето защо с оглед на предвиденото в член 5, параграф 4 от Закон на Автономната област № 11/2016 тази техника изглежда е инструмент за провеждане на социална политика посредством образуванията с нестопанска цел — като цяло — и избраните от администрацията — в частност.

- 13 Горното обаче означава да се приеме за даденост, че всяко образуване с нестопанска цел — само заради тази му същност — е бюджетно и финансово ефективно, което не следва по никакъв начин от правото на Съюза, нито от изключителния случай, в който Съдът е допуснал неприлагане на техниката на възлагане на обществена поръчка и е признал възможността за пряко възлагане, без разгласяване, на определени услуги, само и изключително по отношение на доброволческите сдружения. Трябва да се допълни, че косвеното управление (чрез възлагане на обществени поръчки) и съгласуваната дейност изглеждат еднакво ефективни от икономическа гледна точка, тъй като Наредба на Автономната област № SAN/1221/2017 се прилага еднакво и в двата случая.
- 14 В крайна сметка, съгласуваната дейност е запазена изключително за образуванията с нестопанска цел с оглед на предоставянето на здравни или социални услуги от общ интерес. Тази дейност се счита за субсидиарна на прякото предоставяне на тези услуги със собствени средства на администрацията — не с оглед на подходящото предоставяне на посочените услуги (тоест за пълно задоволяване на гражданите), а с оглед на изпълнението на определени цели на социалната политика на администрацията във всеки отделен случай. Образуванията с нестопанска цел се превръщат в средство за изпълнението на тази политика и за постигането на такива цели.

Обосновка относно необходимостта от отправяне на преюдициалното запитване

- 15 Запитващата юрисдикция посочва, че предмет на жалбата е Заповедта относно грижите за болни от СПИН. В нея съгласуваната дейност с образувания с нестопанска цел е обоснована само и единствено с липсата на собствени средства на администрацията, предоставяща тази обществена услуга от общ интерес, с нецелесъобразността на увеличаването на персонала и материалните средства, с които разполага посочената администрация, и с необходимостта да продължи предоставянето на услуги за болните от СПИН в Арагон.
- 16 Законосъобразността на обжалвания административен акт зависи от съответствието на приложимата правна уредба с правото на Съюза, което обосновава отправянето на настоящото преюдициално запитване. Очевидно,

ако предвидената в Закон на Автономната област № 11/2016 възможност за съгласувана дейност като техника за управление, субсидиарна на прякото управление на определени услуги от общ интерес, не съответства на правото на Съюза, защото накърнява по-специално свободата на установяване, то обжалваният административен акт трудно ще може да съответства на това право и следователно няма да бъде необходимо произнасяне относно съответствието на посочения акт с приложимата правна уредба.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ