

C-213/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. április 6.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. január 18.

Felperes és fellebbező:

Italy Emergenza Cooperativa Sociale

Alperes és ellenérdekű fél a fellebbezési eljárásban:

Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani

Az alapeljárás tárgya

A Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per la Puglia (Puglia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) azon ítélete ellen benyújtott fellebbezés, amely elutasítja a fellebbezőnek az alperes által a 118 egészségügyi „mentőszolgáltatásnak” az illetékességi területén történő nyújtásának megállapodás alapján történő odaítélése tárgyában kiírt, elektronikus formában lefolytatott nyílt eljárás irataival, valamint a Giunta regionale della Puglia (Puglia tartományi tanácsa, Olaszország) azon határozatával szemben benyújtott keresetét, amely csak az önkéntes egyesületek részére engedélyezte e megállapodást, de más nonprofit szervezetek, így a jelen ügyben fellebbező társasághoz hasonló szociális szövetkezetek részére nem.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A 2014/24 irányelv (28) preambulumbekzdésének és 10. cikke h) pontjának az EUMSZ 267. cikk alapján történő értelmezése

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Ellentétes-e a 2014/24/EU irányelv 10. cikkének h) pontjával – és ezzel együtt az irányelv (28) preambulumbekkezdésével – az a nemzeti jogszabály, amely előírja, hogy a rendkívüli sürgősségi és sürgősségi egészségügyi szállítási szolgáltatások megállapodással elsősorban önkéntes egyesületek javára ítéltetők oda – feltéve, hogy a harmadik szektor egységes országos nyilvántartásában legalább hat hónapja szerepelnek, valamint az egyesületi hálózathoz csatlakoztak, és (amennyiben létezik ilyen) a vonatkozó tartományi szabályozás értelmében vett akkreditációval rendelkeznek, amennyiben a közvetlen odaítélés garantálja a szolgáltatás nyújtását egy olyan rendszer keretében, amely hatékonyan járul hozzá valamely társadalmi célhoz, és szolidaritási célkitűzéseket követ gazdaságilag hatékony és megfelelő körülmények között, tiszteletben tartva az átláthatóság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét – anélkül, hogy a lehetséges nyertes ajánlattevők más nonprofit szervezeteket és konkrétan a szociális szövetkezeteket mint nonprofit vállalkozásokat is magukban foglalják?

A hivatkozott uniós rendelkezések

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 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.), 10. cikkének h) pontja és (28) preambulumbekkezdése.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) (a közbeszerzési szerződésekről szóló, 2016. április 18-i 50. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), 17. cikk, „A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre és a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó különös kizárások”: „(1) A jelen törvénykönyv rendelkezései nem alkalmazandók azokra a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre és szolgáltatási koncessziókra, amelyek tárgya: [...] h) az állampolgárok védelmét célzó, polgári védelmi és veszélymegelőzési szolgáltatások, amelyeket nonprofit szervezetek vagy egyesületek nyújtanak, [...] kivéve a betegszállítási mentőszolgáltatásokat; [...]”.

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) (a harmadik szektorról szóló törvénykönyvre vonatkozó, 2017. július 3-i 117. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet)

4. cikk, „A harmadik szektor jogalanyai”: „(1) A harmadik szektor jogalanyai az önkéntes vagy társadalmi célú tevékenységet folytató egyesületek, jótékonyági egyesületek, nonprofit vállalkozások, beleértve a szociális szövetkezeteket is, [...] valamint a társaságokon kívüli magánjogi jellegű egyéb jogalanyok, amelyeket

nonprofit jelleggel, polgári, szolidáris és társadalmilag hasznos céloknak – kizárólag vagy elsősorban egy vagy több közérdekű tevékenység önkéntes fellépés vagy pénz, áruk vagy szolgáltatások ingyenes biztosítása vagy kölcsönös segítségnyújtás vagy áruk vagy szolgáltatások előállítás vagy cseréje formájában történő folytatásán keresztül történő – elérése céljából alapítottak, és szerepelnek a harmadik szektor egységes országos nyilvántartásában.”

56. cikk, „Megállapodás”: „(1) A közigazgatási szervek [...] a harmadik szektor egységes országos nyilvántartásában legalább hat hónapja szereplő önkéntes és társadalmi célú tevékenységet folytató egyesületekkel írhatnak alá olyan megállapodásokat, amelyek harmadik felek javára szolgáló közérdekű társadalmi tevékenységek vagy szolgáltatások végzésére, illetve nyújtására irányulnak, ha azok kedvezőbbek a piac igénybevételénél”.

57. cikk, „Rendkívüli sürgősségi és sürgősségi egészségügyi szállítási szolgáltatás”: „(1) „A rendkívüli sürgősségi és sürgősségi egészségügyi szállítási szolgáltatások megállapodással elsősorban olyan önkéntes egyesületek javára ítélték oda, amelyek a harmadik szektor egységes országos nyilvántartásában legalább hat hónapja szerepelnek, az [...] egyesületi hálózathoz csatlakoztak, és amennyiben létezik ilyen, a vonatkozó tartományi szabályozás értelmében vett akkreditációval rendelkeznek, amennyiben a szolgáltatás sajátos jellege miatt a közvetlen odaítélés garantálja a közérdekű szolgáltatás nyújtását egy olyan rendszer keretében, amely hatékonyan járul hozzá valamely társadalmi célhoz, és szolidaritási célkitűzéseket követ gazdaságilag hatékony és megfelelő körülmények között, tiszteletben tartva az átláthatóság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét.”

(2) Az (1) bekezdésben említett szolgáltatások tárgyában kötött megállapodásokra az 56. cikk (2), (3), (3-bis) és (4) bekezdésének rendelkezései alkalmazandók.”

A Codice civile (polgári törvénykönyv) 2514. cikke, „A kölcsönösségi alapon működő egyesületekre vonatkozó követelmények”: „A kölcsönösségi alapon működő egyesületeknek az alapszabályukban elő kell írniuk: a) a postai takarékkönyvek maximális kamatát meghaladó mértékű osztalék felosztásának tilalmát, amely kamat két és fél ponttal magasabb a ténylegesen befizetett tőkéhez képest; [...]”.

Legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali) (a szociális szövetkezetekre vonatkozó szabályozásról szóló, 1991. november 8-i 381. sz. törvény), 1. cikk, „Meghatározások”: „(1) A szociális szövetkezetek célja a humanizmus előmozdításához és az állampolgárok társadalmi integrációjához fűződő általános közérdek érvényesítése az alábbiakon keresztül: a) szociális, egészségügyi és oktatási szolgáltatások működtetése [...]. (2) A jelen törvénynek megfelelő szociális szövetkezetekre is alkalmazni kell az azon szektorra vonatkozó rendelkezéseket, amelyben a szövetkezetek működnek”.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az Italy Emergenza nonprofit szociális szövetkezet, amely mentőjármű igénybevitelével teljesített egyszerű betegszállítási és egészségügyi betegszállítási szolgáltatást, fekvőbeteg és fogyatékossgal élő személyek szállítására irányuló szolgáltatást nyújt a nemzeti egészségbiztosítási rendszer hatálya alá tartozó szolgálatok és közintézmények részére. Az egyesület előadja, hogy rendelkezik a megjelölt tevékenység végzésére vonatkozó engedéllyel.
- 2 Az Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani (Barletta-Andria-Trani helyi egészségügyi szolgálat, Olaszország) 2020. április 27-én közzétett hirdetménnyel összehasonlító eljárást indított a „Rendkívüli sürgősségi és sürgősségi egészségügyi ellátás (SEU) 118” mentőállomásainak irányítására vonatkozó megállapodásnak a 117/2017. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet (az úgynevezett harmadik szektorról szóló törvénykönyv) 57. cikkében és Puglia tartománynak (az önkéntességről szóló kerettörvény végrehajtásának szabályairól szóló) 1994. március 16-i 11. sz. törvényében meghatározott követelményeket teljesítő azon önkéntes egyesületekkel való megkötésére vonatkozóan, amelyek legalább hat hónapja szerepelnek a harmadik szektor egységes országos nyilvántartásában, és csatlakoztak a harmadik szektorról szóló törvénykönyv 41. cikke szerinti egyesületi hálózathoz.

A szerződő egyesületek kötelezettséget vállalnak arra, hogy az Azienda Sanitaria (egészségügyi szolgálat, Olaszország) által adott esetben megjelölt helyszíneken 24 órás szolgálatban, mentőautóvezetővel és mentőtiszttel rendelkező, megfelelően felszerelt és eszközökkel ellátott mentőautókat bocsátanak rendelkezésre.

- 3 A TAR per la Pugliahoz (Puglia tartomány közigazgatási bírósága) benyújtott keresetében az Italy Emergenza megtámadta a hirdetményt és a kapcsolódó aktusokat, arra hivatkozva, hogy azokban olyan jogellenes kikötések szerepelnek, amelyek megakadályozzák őt abban, hogy részt vegyen a pályázati eljárásban, miközben több éve a megállapodás hatálya alá tartozó tevékenységi területen állandó jelleggel működő szövetkezet. A szövetkezet többek között azt kifogásolta, hogy a 117/2017. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 56. és 57. cikke összeegyeztethetetlen a 2014/24 irányelv 10. cikkének h) pontjával és (28) preambulumbekzdésével, amelyek szerint a szociális szövetkezeteket teljes mértékben az önkéntes egyesületekkel azonos módon kell kezelni a sürgősségi orvosi ellátásokra irányuló megállapodás szempontjából, mivel mindkettő nonprofit jellegű.
- 4 A TAR (tartományi közigazgatási bíróság) elutasította a keresetet. A TAR először is elismerte, hogy a szóban forgó szolgáltatás mentőjármű igénybevitelével és szakképzett személy közreműködésével történő betegszállítás, tehát „szakképzett mentőkkel” történő betegszállítás, amely emiatt a 2014/24 irányelv 10. cikkének az 50/2016. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 17. cikke (1) bekezdésének h) pontjában átvett h) pontjában foglalt, a közbeszerzési

szervezetek odaítélésére vonatkozó szabályok alkalmazása alóli kivétel hatálya alá tartozik. Mivel sürgősségi orvosi ellátásról van szó, annak megállapodással történő odaítélését különösen a 117/20107. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet mint különös törvény 57. cikke szabályozza. Következésképpen előfordulhat, hogy az ennek megfelelő megállapodás nem kedvezőbb a piac igénybevételénél (56. cikk mint általános szabály), de szükségképpen teljesítenie kell az említett 57. cikkben felsorolt valamennyi feltételt (az egyesület egységes országos nyilvántartásba való felvétele, a hálózathoz való csatlakozás, társadalmi cél, gazdasági hatékonyság és megfelelés stb.).

E körülmények között a TAR (tartományi közigazgatási bíróság) jogszerűnek tekintette a szociális szervezeteknek a megállapodás alapján történő odaítélés lehetőségéből való kizárását, mivel azok vállalkozási célt követnek, amely noha szolidaritási jellegű, igazolja a 117/2017. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 57. cikkében alkalmazott, az önkéntes egyesületekhez (amelyek a harmadik szektornak az ezen eljárásban való részvételre egyedülként jogosult intézményei) képest eltérő bánásmódot; ennek bizonyítása érdekében a jelen ügyben a fellebbező alapszabályának 5. cikkére hivatkozott, amely arról rendelkezik, hogy a postai takarékkönyvek kamatának 2,5%-áig terjedő mértékben osztalékot fizethet.

- 5 A TAR ítéletével szemben a szervezet jogorvoslati kérelmet terjesztett a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) elé.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 6 Fellebbezésében a szervezet annak kérdését veti fel, hogy a 117/2017. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 56. és 57. cikke összeegyeztethető-e az uniós joggal. Azt állítja, hogy a megtámadott ítélet nem vette figyelembe, hogy a szociális szervezetek mint „nonprofit” vállalkozások nem haszonszerzésre törekednek, és a nonprofit cél elérése érdekében kötelesek nyereségüket újból befektetni.
- 7 Az alperes egészségügyi szolgáltató erre azt a választ adja, hogy a szervezet által hivatkozott uniós jogi szabályok a szolgáltatásnyújtásra irányuló egyes szerződések kizárása tárgyú hatályának meghatározására korlátozódnak, anélkül hogy a 117/2017. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 56. és 57. cikkében előírt odaítélések tekintetében az önkéntes egyesületek és a szociális szervezetek azonos kezelését állapítanák meg.

E kontextusban az odaítélésnek az önkéntes egyesületek részére történő fenntartása nem kimerítő és kötelező jellegű a közigazgatási szervek számára, hanem csupán fakultatív és előnyben részesíthető („elsősorban [...] ítélték oda”). Ezzel a jogalkotó valójában kifejezte az azon szervezetek előnyben részesítésére irányuló szándékát, amelyek tevékenysége a tagok tevékenységének önkéntes, spontán és szükségszerűen ingyenes jellegén alapul, és amelyek

megvalósítják a szolidaritás elvét. A szociális szövetkezetek ezzel szemben olyan közös munkaformára támaszkodnak, amelynek célja, hogy gazdasági előnyt biztosítson a szövetkezet tagjai számára, ily módon kizárólag az önkéntes egyesület nem tesz szert nyereségre a szolgáltatásaiból, és teljesíti azon feltételt, amely a Bíróság C-113/13. és C-50/14. sz. ügyben hozott ítéleteiből is következik, és amely szerint még közvetetten sem törekedhetnek arra, hogy gazdasági előnyt szerezzenek a tagjaik számára.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 8 A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) előzetesen megjegyzi, hogy a Bíróságnak az alperes által hivatkozott egyik ítélete sem foglalkozik azzal a konkrét kérdéssel, hogy nem jelölték meg a szociális szövetkezeteket azon szervezetek között, amelyek részére megállapodás alapján odaítélhető a sürgősségi betegszállítási szolgáltatás. Mindkét ítélet megelőzi a 117/2017. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet hatálybalépését, és ezért azok az e rendelet 57. cikkétől eltérő belső jogi szabályokra hivatkoznak, amely viszont a megtámadott közbeszerzési aktusok alapjául szolgáló rendelkezés. Ugyanígy az általuk végrehajtott irányelv (a 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv) sem az, amelynek megsértésére a jelen ügyben hivatkoznak.
- 9 A Consiglio di Stato (államtanács) ezzel szemben kiemeli, hogy a jogvita megoldása szempontjából a legutóbbi Falck Rettungsdienste ítélet (C-465/17) releváns, amely szerint a 2014/24 irányelv 10. cikke h) pontjának rendelkezésében a meghatározó tényező a nonprofit cél követése a nyereség újbóli befektetésével együtt. Márpedig a nyereségszerzésre irányuló cél hiánya kétséget kizáróan jellemzi a fellebbező szövetkezetet, amint azt alapszabályának 6. cikke kifejezetten kimondja, és az osztaléknak az alapszabály 5. cikkében való előírása csupán az olasz polgári törvénykönyv 2504. cikkének közvetett hivatkozása.
- 10 Kétségtelen, hogy a szociális szövetkezetek szervezetileg és funkcionálisan különböznek az önkéntes egyesületektől, mivel bár egyik sem rendelkezik nyereségszerzési céllal, csak az előbbieket nyújtanak gazdasági előnyt az abban részt vevő jogalanyok számára, míg az utóbbiakat az ellátott közhasznú tevékenységek „polgári, szolidáris és társadalmilag hasznos céljai” jellemzik (a 117/2017. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 5. cikke).
- 11 Mindazonáltal egyrészt a 2014/24 irányelv 10. cikkének h) pontja – csakúgy, mint a (28) preambulumbekzdése – kizárólag „nonprofit szervezetekről és egyesületekről” beszél, anélkül hogy kizárólag az önkéntes egyesületekre szorítkozna (szöveg szerinti érvelés), másrészt pedig az uniós jogban a vállalkozás fogalma (és vele együtt a közbeszerzési eljárásokban való részvétel) nem feltételezi a vállalkozás nyereségszerzési céljának együttes fennállását (rendszer-tani-logikai érvelés).
- 12 Ily módon a rendkívüli sürgősségi és sürgősségi egészségügyi szállítási szolgáltatás megállapodás útján történő odaítélése „elsősorban biztosított”

lehetőségének a 2014/24 irányelvben előírt „nonprofit szervezetek és egyesületek” egyetlen típusa részére való fenntartása anélkül, hogy az magában foglalná a nonprofit vállalkozásokat is, kétségbe vonja a 117/2017. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 57. cikkében foglalt szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségét. Az ilyen fenntartás ugyanis azt jelentené, hogy – a fent hivatkozott (28) preambulumbekzdésben és a fent hivatkozott 10. cikk h) pontjában foglalt eltérés szövegének terjedelme ellenére – az önkéntes egyesületek csak akkor tartoznak a nyilvános pályázati eljárás hatálya alá, ha bármely okból az „elsősorban” biztosított megállapodás nem lehetséges, míg minden más nonprofit szervezet esetében mindig pályázati eljárást kell lefolytatni annak érdekében, hogy ugyanezen szolgáltatást odaítéljék részükre. A kétségeket az sem tudja eloszlatni, hogy a nemzeti szabályozásban a megállapodás útján történő odaítélésnek csupán fakultatív jellege van, mivel a szociális szövetkezetek semmi esetre sem tartoznak a lehetséges nyertes ajánlattevők közé.

- 13 Újabban a Bíróság a C-367/19. sz. ügyben kiemelte, hogy a közbeszerzési szerződés mint visszterhes szerződés fogalma alá tartozik az a szerződés is, amelyben kizárólag a felmerült költségek megtérítése jelenti az ellentételezést. Ily módon a TAR (tartományi közigazgatási bíróság) és az alperes által kiemelt jellemző – vagyis, hogy csak az önkéntes egyesületek esetében hiányzik a szervezet tagjainak javát szolgáló bármely gazdasági előny, amelyek esetében csak a költségek megtérítése áll fenn – érvényét vesztené az ezen egyesületeknek a szociális szövetkezetekkel szembeni előnyben részesítésének az uniós jog alapján fennálló igazolása szempontjából.
- 14 Egy másik tényező, amely tovább árnyalhatja a két nonprofit szervezet közötti különbségeket, az, hogy ahogyan az önkéntes egyesületek munkavállalókat vehetnek igénybe a működésükhöz szükséges mértékben, úgy a szociális szövetkezetek önkéntes tagokkal rendelkezhetnek, akik tevékenységüket ingyenesen végzik, és akiknek csak költségtérítést fizetnek (a 381/1991. sz. törvény 2. cikke).
- 15 E megfontolásokra tekintettel a Consiglio di Statónak (államtanács) kétségei vannak afelől, hogy a vitatott nemzeti szabályozás által alkalmazott kizárás összeegyeztethető-e az uniós joggal, így felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a rendelkező részben foglalt kérdést terjeszti a Bíróság elé.