

**Vec C-213/21**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

6. apríl 2021

**Vnútroštátny súd:**

Consiglio di Stato

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

18. január 2021

**Žalobca v prvom stupni a sťažovateľ:**

Italy Emergenza Cooperativa Sociale

**Odporca:**

Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Kasačná sťažnosť proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per la Puglia (Regionálny správny súd Apúlia, Taliansko), ktorým sa zamietla žaloba sťažovateľa o neplatnosť dokumentácie týkajúcej sa elektronického výberového konania, ktoré vyhlásil odporca na účely priameho zadania zdravotnej služby „sanitné vozidlá“ v rámci tiesňovej linky 118 na území pôsobnosti odporcu, ako aj o neplatnosť uznesenia Giunta regionale della Puglia (Exekutívny regionálny výbor pre Apúliu, Taliansko), ktorým sa uvedené priame zadanie sprístupnilo iba dobrovoľníckym združeniam a nie aj iným neziskovým organizáciám, najmä sociálnym družstvám, ako je sťažovateľ.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Na základe článku 267 ZFEÚ vnútroštátny súd žiada o výklad článku 10 písm. h) a odôvodnenia 28 smernice 2014/24/EÚ

## **Prejudiciálna otázka**

Bráni článok 10 písm. h) smernice 2014/24/EÚ – spolu s odôvodnením 28 tejto smernice – vnútroštátnym právnym predpisom, podľa ktorých pohotovostné a záchranné dopravné zdravotné služby možno prednostne priamo zadať iba dobrovoľníckym organizáciám – za predpokladu ich zápisu po dobu najmenej šesť mesiacov v Jednotnom národnom registri tretieho sektora a tiež zapojenia v sieti združení a akreditácie v súlade s regionálnou právnou úpravou v tejto oblasti (pokiaľ existuje) a za podmienky, že takéto zadanie zabezpečí poskytovanie predmetnej služby v rámci účinného systému prispievania k sociálnemu cieľu a dosahovania cieľov solidarity v podmienkach hospodárskej efektívnosti a vhodnosti, ako aj v súlade so zásadami transparentnosti a zákazu diskriminácie – pričom medzi možnými poskytovateľmi predmetných služieb neuvádzajú iné neziskové organizácie, konkrétne sociálne družstvá ako sociálne podniky nesledujúce účel dosiahnutia zisku?

## **Uvedené ustanovenia práva Únie**

Článok 10 písm. h) a odôvodnenie 28 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65).

## Základné uvedené vnútroštátne predpisy

**Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)** [legislatívny dekrét č. 50 z 18. apríla 2016 (kódex verejného obstarávania)],  
**článok 17 „Osobitné vylúčenia pre verejné zákazky a koncesie na služby“:**  
 „1. Ustanovenia tohto kódexu sa neuplatňujú na verejné zákazky a koncesie na služby, ktorých predmetom sú: ...h) služby civilnej obrany, civilnej ochrany a prevencie nebezpečenstva, ktoré poskytujú neziskové organizácie alebo združenia... s výnimkou služieb prepravy pacientov sanitnými vozidlami; ...“.

**Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore)** [legislatívny dekrét č. 117 z 3. júla 2017 (kódex tretieho sektora)]

**Článok 4 „Subjekty tretieho sektora“:** „1. Subjektmi tretieho sektora sú dobrovoľnícke organizácie, združenia sociálnej pomoci, filantropické organizácie, sociálne podniky vrátane sociálnych družstiev, ...a iné súkromné subjekty iné než obchodné spoločnosti, založené na neziskové účely na dosahovanie občianskych, solidárnych a sociálno-prospešných cieľov prostredníctvom vykonávania jednej alebo viacerých činností všeobecného záujmu, a to ako výlučného alebo hlavného predmetu pôsobenia, vo forme dobrovoľníckej činnosti alebo bezplatného poskytovania peňazí, tovaru alebo služieb alebo vzájomnej pomoci alebo výroby či výmeny tovaru alebo služieb, ktoré sú zapísané v Jednotnom národnom registri tretieho sektora“.

**Článok 56 „Dohody“:** „1. Orgány verejnej správy... môžu uzatvárať s dobrovoľníckymi organizáciami a so združeniami sociálnej pomoci, ktorí sú aspoň šesť mesiacov zapísaní v Jednotnom národnom registri tretieho sektora, dohody zamerané na vykonávanie sociálnych činností alebo služieb všeobecného záujmu v prospech tretích strán, pokiaľ sú takéto dohody výhodnejšie než obstaranie predmetných činností alebo služieb na trhu“.

**Článok 57 „Pohotovostná a záchranná dopravná zdravotná služba“:**  
 „1. Pohotovostné a záchranné dopravné zdravotné služby možno prednostne zadať priamo dobrovoľníckym organizáciám zapísaným najmenej šesť mesiacov v Jednotnom národnom registri tretieho sektora, ktoré sa zapoja do siete združení... a sú akreditované podľa regionálnej právnej úpravy v tejto oblasti, ak existuje, a to v prípadoch, keď z dôvodu osobitnej povahy služby priame zadanie zabezpečí poskytovanie služby všeobecného záujmu v rámci účinného systému prispievania k sociálnemu cieľu a dosahovania cieľov solidarity v podmienkach hospodárskej efektívnosti a vhodnosti, ako aj v súlade so zásadami transparentnosti a zákazu diskriminácie.

2. Na dohody, ktorých predmetom sú služby uvedené v odseku 1, sa uplatňujú ustanovenia článku 56 ods. 2, 3, 3a a 4“.

**Codice civile (občiansky zákonník), článok 2514 „Požiadavky na družstvá s prevažujúcou vzájomnosťou“:** „Družstvá s prevažujúcou vzájomnosťou vo

svojich stanovách upravila: a) zákaz vyplácania dividend nad rámec maximálneho úroku poštových sporiacich dlhopisov zvýšeného o dva a pol percentuálneho bodu vo vzťahu ku skutočne splatenému základnému imaniu; ...“.

**Legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali)** [zákon č. 381 z 8. novembra 1991 (právna úprava sociálnych družstiev)], **článok 1 „Vymedzenie pojmu“:** „1. Cieľom sociálnych družstiev je presadzovať všeobecný záujem komunity na podpore jednotlivcov a sociálnej integrácii občanov prostredníctvom: a) prevádzkovania sociálnych, zdravotných a vzdelávacích služieb... 2. Na sociálne družstvá sa uplatňujú predpisy vzťahujúce sa na odvetvia, v ktorých tieto družstvá pôsobia, pokiaľ sú zlučiteľné s týmto zákonom“.

### Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Italy Emergenza je neziskovým sociálnym družstvom poskytujúcim jednoduchú dopravnú zdravotnú službu a dopravnú zdravotnú službu, prepravu chorých a dopravu zdravotne postihnutých sanitnými vozidlami v prospech verejných podnikov a organizácií patriacich do rámca Servizio Sanitario Nazionale (Národná zdravotná služba, Taliansko). Družstvo uvádza, že na vykonávanie tejto činnosti má potrebné oprávnenia.
- 2 Oznámením z 27. apríla 2020 vyhlásil Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani (Miestny podnik verejného zdravotníctva pre obce Barletta-Andria-Trani, Taliansko) výberové konanie spočívajúce v porovnávacom vyhodnotení ponúk na účely uzavretia dohody o prevádzkovaní výjazdových staníc sanitných vozidiel „Pohotovostnej a záchranej služby („Servizio di Emergenza e Urgenza“ - SEU) 118“ s dobrovoľníckymi združeniami spĺňajúcimi podmienky podľa článku 57 legislatívneho dekrétu č. 117/2017 (tzv. kódex tretieho sektora) a zákona regiónu Apúlia č. 11 zo 16. marca 1994 (o pravidlách vykonávania rámcového zákona o dobrovoľníctve), zapísanými najmenej šesť mesiacov v Jednotnom národnom registri („Registro Unico Nazionale“ - RUN) a zapojenými do siete združení uvedenej v článku 41 kódexu tretieho sektora.

Združenia uzatvárajúce dohodu sa zaväzujú poskytnúť sanitné vozidlá s riadnou výbavou a s posádkou pozostávajúcou z vodiča-záchranára a záchranára, ktoré budú k dispozícii 24 hodín denne v sídlach alebo na miestach určených podľa potreby podnikom verejného zdravotníctva.

- 3 Žalobou podanou na TAR per la Puglia (Regionálny správny súd Apúlia) napadlo družstvo Italy Emergenza oznámenie o výberovom konaní a súvisiace dokumenty, pričom namietalo, že obsahovali nezákonné ustanovenia, ktoré mu bránili zúčastniť sa výberového konania, hoci samo je sociálnym družstvom, ktoré mnoho rokov stabilne pôsobí v oblasti, ktorá je predmetom dohody. Dotknuté družstvo poukázalo najmä na rozpor článkov 56 a 57 legislatívneho dekrétu č. 117/2017 s článkom 10 písm. h) a odôvodnením 28 smernice 2014/24, na základe ktorých sú sociálne družstvá na účely priameho zadania

pohotovostno-záchranných služieb podľa sťažovateľa v plnej miere rovnoprávne s dobrovoľníckymi združeniami, pretože sociálne družstvá aj dobrovoľnícke združenia sú neziskovými organizáciami.

- 4 Regionálny správny súd túto žalobu zamietol. Uvedený súd predovšetkým konštatoval, že predmetná služba je zdravotnou dopravou v sanitnom vozidle so záchranným personálom, čiže ide o „kvalifikovanú“ službu, na ktorú sa z tohto dôvodu vzťahuje výnimka – pokiaľ ide o uplatňovanie pravidiel verejného obstarávania – stanovená v článku 10 písm. h) smernice 2014/24, prebratom do článku 17 ods. 1 písm. h) legislatívneho dekrétu č. 50/2016. Keďže ide o pohotovostno-záchrannú službu, jej priame zadanie sa konkrétne riadi článkom 57 legislatívneho dekrétu č. 117/2017 ako *lex specialis*. Z tohto dôvodu nemusí byť príslušná dohoda výhodnejšia než obstaranie danej služby na trhu (článok 56 ako *lex generalis*), musí však nutne spĺňať všetky podmienky uvedené v citovanom článku 57 (zápis združenia do RUN, pripojenie do siete, sociálny účel, hospodárska efektívnosť a vhodnosť, atď.).

Vzhľadom na uvedené regionálny správny súd považoval vylúčenie sociálnych družstiev z možnosti priameho zadania za zákonné, keďže tieto družstvá sledujú podnikateľský cieľ, hoci vyznačujúci sa vzájomnosťou, ktorý odôvodňuje rozdielne zaobchádzanie vyplývajúce z článku 57 legislatívneho dekrétu č. 117/2017 v porovnaní s dobrovoľníckymi združeniami (jedinými subjektmi tretieho sektora oprávnenými zúčastniť sa predmetného výberového konania); na preukázanie uvedenej skutočnosti prvostupňový súd v prejednávanej veci odkázal na článok 5 stanov sťažovateľa, v ktorom sa stanovuje možnosť vyplatenia dividend až do výšky 2,5 % nad rámec úrokov poštových dlhopisov.

- 5 Proti rozsudku regionálneho správneho súdu podalo družstvo kasačnú sťažnosť na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko).

### **Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 6 Vo svojom oprávnom prostriedku dotknuté družstvo opätovne poukazuje na otázku zlučiteľnosti článkov 56 a 57 legislatívneho dekrétu č. 117/2017 s právom Európskej únie. Ďalej uvádza, že regionálny správny súd v napadnutom rozsudku nezohľadnil skutočnosť, že sociálne družstvá ako „sociálne“ podniky sledujú neziskový cieľ, pričom zisk sú z tohto dôvodu povinné reinvestovať.
- 7 Podnik verejného zdravotníctva, ktorý je odporcom, odpovedá, že predpisy práva Únie, na ktoré sa odvoláva družstvo, iba vymedzujú objektívny rozsah vylúčenia určitých zákaziek na služby, v súvislosti so zadávaním služieb podľa článkov 56 a 57 legislatívneho dekrétu č. 117/2017 však vôbec nestanovujú rovnaké postavenie dobrovoľníckych organizácií a sociálnych družstiev.

V tomto kontexte výhrada týkajúca sa zadania zákaziek dobrovoľníckym organizáciám nemá pre orgány verejnej správy kogentný a povinný charakter, ale ide iba o možnosť a uprednostnenie („*možno... prednostne*“). Zákonodarca

predmetnou výhradou vyjadril svoju podporu subjektom, ktorých činnosť vychádza z dobrovoľnej, spontánnej a nutne bezplatnej povahy práce ich členov a ktoré uplatňujú zásadu solidarity. Naproti tomu, sociálne družstvá sú založené na spoločnej práci zameranej na získanie hospodárskeho prospechu pre členov daného družstva, v dôsledku čoho jedine dobrovoľnícka organizácia nemá podľa odporcu zisk za služby, ktoré poskytuje, a splňa podmienku vyplývajúcu z rozsudkov Súdneho dvora vo veciach C-113/13 a C-50/14, aby ani nepriamo nedosahovala hospodársky prospech pre svojich členov.

### Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 8 Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) na úvod poznamenáva, že v skutočnosti nijaký z rozsudkov Súdneho dvora, na ktorý sa odvoláva odporca, sa netýka špecifickej otázky nevedenia sociálnych družstiev medzi subjektmi, ktorým možno na základe dohody priamo zadať zákazku na pohotovostnú a záchrannú dopravnú zdravotnú službu. Oba rozsudky boli vyhlásené pred nadobudnutím účinnosti legislatívneho dekrétu č. 117/2017, a preto sa vzťahujú na iné vnútroštátne predpisy, než je článok 57 predmetného legislatívneho dekrétu, ktorý je naopak základom napadnutej dokumentácie týkajúcej sa výberového konania. Obdobne, smernica, ktorá sa uplatnila v uvedených rozsudkoch (smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES) sa líši od smernice, ktorej porušenie sa namieta v prejednávanej veci.
- 9 Naproti tomu, Consiglio di Stato (Štátna rada) zdôrazňuje, že na účely vydania rozhodnutia v prejednávanej veci je relevantný ostatný rozsudok Falck Rettungsdienste (vec C-465/17), podľa ktorého rozhodujúcim prvkom v rámci ustanovenia článku 10 písm. h) smernice 2014/24 je presadzovanie neziskového cieľa spolu s reinvestíciou zisku. Neziskový charakter je nepochybne znakom družstva, ktoré je sťažovateľom, ako sa výslovne uvádza v článku 6 jeho stanov, pričom ustanovenie o dividendách v článku 5 týchto stanov je iba nepriamou citáciou článku 2514 občianskeho zákonníka.
- 10 Sociálne družstvá sa organizačne a funkčne samozrejme líšia od dobrovoľníckych združení, pretože, hoci v oboch prípadoch ide o neziskové subjekty, iba sociálne družstvá vytvárajú napriek tomu hospodársky prospech pre osoby, ktoré sú ich členmi, kým dobrovoľnícke združenia sa vyznačujú „občianskym, solidárnym a sociálno-prospešným cieľom“ nimi vykonávaných činností všeobecného záujmu (článok 5 legislatívneho dekrétu č. 117/2017).
- 11 V každom prípade, článok 10 písm. h) – rovnako ako odôvodnenie 28 – smernice 2014/24 na jednej strane odkazuje jednoducho na „neziskové organizácie alebo združenia“, pričom sa neobmedzuje iba na dobrovoľnícke združenia (gramatický argument) a, na druhej strane, pojem podnikateľ v práve Únie (a s ním účasť na verejnom obstarávaní) nepredpokladá súčasnú existenciu cieľa podniku dosahovať zisk (logicko-systematický argument).

- 12 Vyhradenie možnosti „prednostne“ priamo zadať poskytovanie pohotovostnej a záchranej dopravnej zdravotnej služby iba v prospech jedného druhu „neziskových organizácií alebo združení“ podľa smernice 2014/24, t. j. s vylúčením sociálnych družstiev, tak vedie k pochybnostiam o zlučiteľnosti právnej úpravy stanovenej v článku 57 legislatívneho dekrétu 117/2017 s právom Únie. Takáto výhrada by totiž znamenala, že – napriek rozsahu znenia výnimky stanovenej v odôvodnení 28 a v článku 10 písm. h) citovaných vyššie – dobrovoľnícke združenia by podliehali verejnému obstarávaniu iba v prípade nemožnosti, z akéhokoľvek dôvodu, realizovať „prednostne“ priame zadanie, kým všetky ostatné neziskové organizácie by sa na účely získania zákazky na rovnakú službu museli vždy zúčastniť verejného obstarávania. Pochybnosti pretrvávajú aj po zohľadnení skutočnosti, že priame zadanie zákazky je podľa uvedených vnútroštátnych predpisov iba dobrovoľné, keďže sociálne družstvá sa v každom prípade nezaraďujú medzi možných poskytovateľov predmetnej služby.
- 13 Okrem toho Súdny dvor vo veci C-367/19 nedávno tiež ozrejmil, že pojem verejná zákazka sa ako odplatná zmluva vzťahuje aj na zmluvný vzťah, v rámci ktorého sa ako protiplnenie stanovuje iba náhrada vynaložených nákladov. V dôsledku uvedeného prestáva byť aj charakteristika, ktorú zdôraznili regionálny správny súd a odporca – čiže skutočnosť, že jedine v prípade dobrovoľníckych organizácií absentuje akýkoľvek hospodársky prospech členov takéhoto subjektu, ktorým sa nahrádzajú iba náklady –, na úrovni práva Únie dôvodom pre priaznivejšie zaobchádzania s dobrovoľníckymi združeniami v porovnaní so sociálnymi družstvami.
- 14 Ďalšia skutočnosť, ktorá môže viesť k odstráneniu rozdielov medzi dvoma druhmi neziskových organizácií spočíva v tom, že, tak, ako môžu dobrovoľnícke združenia využívať pracovníkov v rozsahu nevyhnutnom pre ich prevádzku, sociálne družstvá môžu mať bezplatne pracujúcich dobrovoľných členov, ktorým sa vypláca iba náhrada nákladov (článok 2 zákona č. 381/1991).
- 15 Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti má Consiglio di Stato (Štátna rada) pochybnosti o zlučiteľnosti vylúčenia vyplývajúceho zo sporných vnútroštátnych predpisov s právom Únie, prerušuje konanie vo veci samej a Súdnemu dvoru kladie prejudiciálnu otázku uvedenú vo výroku.