Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 11 grudnia 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Usługi transportu sanitarnego — Ustawodawstwo krajowe zastrzegające wykonywanie działalności transportu sanitarnego na rzecz publicznych jednostek zdrowia w pierwszej kolejności dla spełniających wymogi prawne i zarejestrowanych stowarzyszeń wolontariackich — Zgodność z prawem Unii — Zamówienia publiczne — Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE — Dyrektywa 2004/18/WE — Usługi mieszane objęte jednocześnie załącznikiem IIA i załącznikiem IIB do dyrektywy 2004/18 — Artykuł 1 ust. 2 lit. a) i d) — Pojęcie zamówienia publicznego na usługi — Charakter odpłatny — Świadczenie wzajemne polegające na zwrocie poniesionych kosztów

W sprawie C-113/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (Włochy) postanowieniem z dnia 25 stycznia 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 marca 2013 r., w postępowaniu:

Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino”,

Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria,

Regione Liguria

przeciwko

San Lorenzo Soc. coop. sociale,

Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus,

przy udziale:

Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria i in.,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász i D. Šváby (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 lutego 2014 r.,

* Język postępowania: włoski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria przez R. Damontego, avvocato,

— w imieniu Regione Liguria przez B. Baroli, avvocatessa,

— w imieniu San Lorenzo Soc.coop. sociale oraz Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus przez S. Bettiego, avvocato,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez C. Colelli, avvocato dello Stato,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Pignatara, A. Tokára oraz A. Aresu, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE, 56 TFUE, 105 TFUE i 106 TFUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu na etapie postępowania apelacyjnego pomiędzy Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" (miejscowyn zakładem służby zdrowia nr 5 „Spezzino", zwanym dalej „ASL n. 5"), będącą lokalnym organem administracji odpowiedzialnym za zarządzanie służbą zdrowia, Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria (krajowym zrzeszeniem pomocy publicznej – komitetem regionalnym dla Ligurii) i Regione Liguria a San Lorenzo Soc. Coop. sociale i Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus będącymi spółdzielniami działającymi w sektorze transportu sanitarnego, w przedmiocie różnych decyzji dotyczących organizacji na szczeblu regionalnym i lokalnym usług transportu sanitarnego i ratownictwa medycznego.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134, s. 114 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 7, s. 132; sprostowanie Dz.U. L 351, s. 44), zmieniona rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1177/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. (Dz.U. L 314, s. 64) zawiera w art. 1 ust. 2 i 5 następujące definicje:

„2.

a) »Zamówienia publiczne« oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu niniejszej dyrektywy.

[…]

d) »Zamówienia publiczne na usługi« oznaczają zamówienia publiczne, inne niż zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, których przedmiotem jest świadczenie usług, o których mowa w załączniku II.

[…]

[…]

5. »Umowa ramowa« oznacza umowę zawartą pomiędzy jedną lub kilkoma instytucjami zamawiającymi a jednym lub kilkoma wykonawcami, której celem jest określenie warunków dotyczących zamówień, które zostaną udzielone w danym okresie, w szczególności w odniesieniu do ceny oraz, o ile ma to zastosowanie, przewidywanych ilości".

4 Stosowanie dyrektywy 2004/18 do udzielania zamówień publicznych na usługi zależy od różnych warunków, odnoszących się między innymi do wartości tych zamówień lub charakteru danych usług.

5 Tak oto, po pierwsze zgodnie z art. 7 lit. b) tiret pierwsze i trzecie dyrektywy 2004/18 stosuje się ją wobec zamówień publicznych, których wartość, nieobejmująca podatku od wartości dodanej, jest równa lub wyższa od 193 000 EUR, które odpowiednio odnoszą się do usług wymienionych w załączniku IIA do tej dyrektywy i są udzielane przez instytucje zamawiające inne niż centralne organy rządowe wymienione w załączniku IV lub dotyczą usług wymienionych w załączniku IIB do rzeczonej dyrektywy. Zgodnie z art. 9 ust. 9 wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do umów ramowych uwzględnieniu podlega maksymalna szacunkowa wartość wszystkich zamówień, których udzielenia przewiduje się przez cały okres obowiązywania umowy ramowej. Artykuł 9 ust. 8 lit. b) ppkt (ii) tejże dyrektywy precyzuje jednak, że w przypadku zamówień na usługi na czas nieokreślony uwzględniana wartość jest ograniczona do miesięcznej raty pomnożonej przez 48.

6 Po drugie, na mocy art. 20 i 21 dyrektywy 2004/18 udzielanie zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku IIA do tej dyrektywy, podlega jej art. 23–55, natomiast zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku IIB, wyłącznie przepisom jej art. 23 i art. 35 ust. 4 tej dyrektywy. Zgodnie z art. 22 dyrektywy 2004/18, w przypadku gdy wartość usług uwzględnionych w załączniku IIA jest większa niż wartość usług uwzględnionych w załączniku IIB, zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w obydwu załącznikach, udziela się w sposób zgodny z przepisami art. 23–55 lub w przeciwnym wypadku zgodnie z art. 23 i art. 35 ust. 4 rzeczonej dyrektywy.

7 Kategoria 2 znajdująca się w załączniku IIA do dyrektywy 2004/18 obejmuje usługi transportu lądowego, w tym usługi samochodów opancerzonych oraz usługi kurierskie, z wyjątkiem transportu poczty. Kategoria 25 znajdująca się w załączniku IIB do tej dyrektywy obejmuje usługi społeczne i zdrowotne.

8 Zgodnie z art. 10 lit. h) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18 (Dz.U. L 94, s. 65), dyrektywa 2014/24 nie ma zastosowania między innymi do zamówień publicznych na usługi w zakresie transportu sanitarnego pacjentów. Z motywu 28 tej dyrektywy wynika, że ustanawiając to wyłączenie, prawodawca Unii Europejskiej miał na celu uwzględnienie szczególnego charakteru organizacji lub stowarzyszeń o charakterze niekomercyjnym. Dyrektywa 2014/24 nie ma jednak zastosowania w sprawie w postępowaniu głównym, gdyż z jej art. 91 wynika, iż dyrektywa 2004/18 będzie stosowana do dnia 18 kwietnia 2016 r, kiedy to zostanie uchylona.

Prawo włoskie

9 Z postanowienia odsyłającego wynika, że Republika Włoska wpisała do konstytucji zasadę działalności wolontariackiej obywateli. Artykuł 118 akapit ostatni włoskiej konstytucji przewiduje, że obywatele, działając indywidualnie lub w stowarzyszeniach, uczestniczą w działaniach podejmowanych w interesie ogólnym ze wsparciem organów publicznych, na podstawie zasady pomocniczości.

10 Konkretyzację tego uczestnictwa w dziedzinie sanitarnej stanowi legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale (ustawa nr 833 ustanawiająca krajową służbę zdrowia) z dnia 23 grudnia 1978 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 360 z dnia 28 grudnia 1978 r.). Artykuł 45 tej ustawy uznaje funkcję stowarzyszeń wolontariackich i instytucji o charakterze stowarzyszeniowym, których celem jest przyczynianie się do realizacji celów instytucjonalnych krajowej służby zdrowia. Przewidziano, że owo przyczynianie się regulują umowy zawierane zgodnie z programami i ustawodawstwem przyjmowanym na szczeblu regionalnym.

11 Wolontariacki charakter takiego uczestnictwa normuje na szczeblu krajowym legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato (ustawa nr 266 – ustawa ramowa o wolontariacie) z dnia 11 sierpnia 1991 r. (GURI nr 196 z dnia 22 sierpnia 1991 r., zwana dalej „ustawą nr 266/1991"). Artykuł 1 tej ustawy ustanawia zasadę działalności wolontariackiej w następującym brzmieniu:

„Republika Włoska uznaje znaczenie społeczne i funkcję działalności wolontariackiej jako wyrazu formy solidarności i pluralizmu, wspiera jej rozwój, chroniąc jednocześnie jej niezależność i popiera autentyczny wkład w osiąganie celów o charakterze społecznym, obywatelskim i kulturalnym wyznaczonych przez państwo, regiony, autonomiczne prowincje Trydentu i Bolzano oraz jednostki samorządu terytorialnego".

12 Artykuł 2 tej ustawy definiuje działalność wolontariacką jako każdą działalność „świadczoną osobiście, dobrowolnie i nieodpłatnie, za pośrednictwem organizacji, do której należy wolontariusz, o celu niezarobkowym, chociażby niebezpośrednio i wyłącznie w celach solidarności". Konkretyzację niezarobkowego celu stanowi zakaz wynagradzania wolontariusza w jakikolwiek sposób, albowiem za wykonywaną działalność może on uzyskać od organizacji, do której należy, jedynie zwrot faktycznie poniesionych kosztów, w granicach przez nią określonych. Ten sam przepis ustanawia zakaz łączenia statusu wolontariusza ze stosunkiem pracy najemnej lub na zasadach samozatrudnienia oraz z jakimkolwiek stosunkiem majątkowym pomiędzy wolontariuszem i organizacją, do której należy.

13 Zgodnie z art. 3 rzeczonej ustawy organizacją wolontariacką jest każda organizacja powołana w celu wykonywania działalności wolontariackiej poprzez korzystanie w decydującym i przeważającym stopniu z osobistych, dobrowolnych i nieodpłatnych świadczeń jej członków, przy czym przepis ten zezwala tej organizacji na korzystanie z pracy pracowników najemnych lub samozatrudnionych jedynie w granicach koniecznych dla jej prawidłowego funkcjonowania lub dla potrzeb kwalifikacji lub specjalizacji działalności.

14 Artykuł 5 ustawy nr 266/1991 przewiduje, że organizacje wolontariackie mogą czerpać środki jedynie ze składek ich członków, z wpłat osób prywatnych lub instytucji, z darowizn i zapisów, ze zwrotów dokonywanych na podstawie umów i z dochodów uzyskiwanych z ubocznej działalności handlowej i produkcyjnej. Działalność ta jest przedmiotem rozporządzenia ministerstwa finansów i ministerstwa do spraw rodzinnych i solidarności społecznej zatytułowanego Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato (kryteria identyfikacji ubocznej działalności handlowej i produkcyjnej prowadzonej przez organizacje wolontariackie) z dnia 25 maja 1995 r. (GURI nr 134 z dnia 10 czerwca 1995 r., s. 28). Rozporządzenie to wylicza rodzaje tej działalności oraz stanowi po pierwsze, że nie może ona polegać na wykorzystywaniu zawodowo zorganizowanych środków w celu zapewnienia jej konkurencyjności na rynku (takich jak reklama,

panele świetlne, pomieszczenia zagospodarowane zgodnie z wymogami użytkowymi podmiotów komercyjnych, znaki towarowe) i po drugie, że wpływy uzyskane w wyniku umów zawartych z podmiotami publicznymi nie stanowią takich dochodów.

15 Wreszcie art. 7 ustawy nr 266/1991 reguluje zawieranie takich umów, które mogą być nawiązywane jedynie ze stowarzyszeniami wpisanymi do rejestru organizacji wolontariackich. Umowy te muszą określać ramy działalności stowarzyszeń w dziedzinie świadczeń, ciągłości działania, poszanowania praw i godności użytkowników, a także przewidywać zasady zwrotu poniesionych kosztów oraz ubezpieczenie, którego koszt spoczywa na podmiocie publicznym.

16 Ramy te szczegółowo przewidują i wdrażają na szczeblu regionu Liguria: legge regionale n. 15 – Disciplina del volontariato (ustawa regionalna nr 15 – przepisy o wolontariacie) z dnia 28 maja 1992 r. oraz legge n. 41 – Riordino del Servizio Sanitario Regionale (ustawa nr 41 w sprawie reorganizacji regionalnej służby zdrowia) z dnia 7 grudnia 2006 r., zmieniona przez legge regionale (ustawę regionalną) nr 57 z dnia 25 listopada 2009 r. (zwana dalej „LR nr 41/2006"). Ta druga ustawa organizuje uczestnictwo stowarzyszeń wolontariackich w realizacji celów regionalnej służby zdrowia.

17 Zgodnie z art. 75 ust. 1 LR nr 41/2006 region Liguria „uznaje znaczenie i rolę działalności wolontariackiej oraz popiera przyczynianie się poprzez nią do osiągania celów służby zdrowia określonych w ramach programów regionalnych". Ustępy 2 i 3 tego artykułu wyjaśniają, że organizację tegoż przyczyniania się normują umowy zawierane przez zakłady służby zdrowia zgodnie z przepisami wydanymi przez regionalny organ wykonawczy z uwzględnieniem wymogów spójności i jedności, zwłaszcza w odniesieniu do zawierania porozumień ramowych. Zgodnie z art. 75a rzeczonej ustawy regionalnej stowarzyszenia wolontariackie, które przyczyniają się do realizacji celów regionalnej służby zdrowia, muszą być wpisane do rejestru wolontariackiego przewidzianego przez ustawę nr 15 z dnia 28 maja 1992 r.

18 Artykuł 75b LR nr 41/2006 dotyczący transportu sanitarnego stanowi, co następuje:

„1. Świadczenie usług transportu sanitarnego jest działalnością prowadzoną w interesie ogólnym, podlegającą zasadom powszechności, solidarności, efektywności gospodarczej i stosowności.

2. Usługi transportu sanitarnego, o których mowa w ust. 1, powinny być świadczone przez poszczególne zakłady służby zdrowia i innych usługodawców publicznych lub z nimi równoważnych przy użyciu ich własnych środków i personelu. Jeżeli nie jest to możliwe, usługi transportu sanitarnego powierza się innym podmiotom organizacyjnym, które spełniają warunki [określone w różnych ustawach krajowych lub regionalnych, normujących wolontariat, system ratownictwa sanitarnego i transportu sanitarnego] i które [posiadają] sprzęt i personel mogący zapewnić wymagane usługi, zgodnie z następującymi zasadami:

a) usługi transportu sanitarnego świadczone w imieniu regionalnej służby zdrowia są powierzane w pierwszej kolejności organizacjom wolontariackim, Croce Rossa Italiana [włoskiemu Czerwonemu Krzyżowi] i innym uprawnionym instytucjom lub podmiotom publicznym w celu zapewnienia, aby usługi świadczone w interesie ogólnym były świadczone w warunkach równowagi gospodarczej w odniesieniu do budżetu. Stosunki z Croce Rossa Italiana i organizacjami wolontariackimi są regulowane przez umowy zgodnie z art. 45 ustawy nr 833 z dnia 23 grudnia 1978 r. (ustanawiającej krajową służbę zdrowia); […]

b) usługi transportu sanitarnego mogą zostać powierzone podmiotom innym niż te, o których mowa w lit. a), zgodnie z obowiązującymi przepisami o udzielaniu zamówień publicznych na usługi i dostawy.

3. Umowy i protokoły, o których mowa w ust. 2 lit. a), przewidują w odniesieniu do organizacji wolontariackich [oraz] Croce Rossa Italiana i innych upoważnionych instytucji lub podmiotów publicznych, wyłącznie zwrot faktycznie poniesionych kosztów, zgodnie z kryteriami ustalonymi przez Giunta regionale [rząd regionu] zgodnie z zasadami efektywności gospodarczej i wydajności oraz zasadą, że nie powinien mieć miejsca nadmierny zwrot poniesionych kosztów.

[…]".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

19 Poprzez decyzję nr 283 z dnia 9 lutego 2010 r. Regione Liguria (region Liguria) zatwierdził regionalne porozumienie ramowe zawarte z Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS), Consorzio italiano pubbliche assistenze (CIPAS) (włoskim konsorcjum pomocy publicznej) i Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria (włoskim Czerwonym Krzyżem – regionalnym komitetem dla Ligurii) będącymi organizacjami reprezentującymi stowarzyszenia wolonatriackie, w sprawie regulacji stosunków między z jednej strony zakładami opieki zdrowotnej i szpitalami oraz z drugiej strony stowarzyszeniami wolontariackimi i Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria (zwane dalej „regionalnym porozumieniem ramowym") zgodnie z art. 75b ust. 2 lit. a) LR nr 41/2006.

20 Na podstawie decyzji nr 940 z dnia 22 grudnia 2010 r. ASL n. 5 wdrożył to porozumienie ramowe, zawierając umowy transportu sanitarnego i ratownictwa medycznego ze stowarzyszeniami wolontariackimi zrzeszonymi w ANPAS oraz z Croce Rossa Italiana (zwane dalej „spornymi umowami").

21 San Lorenzo Soc. coop. sociale i Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus zaskarżyły między innymi decyzje wspomniane w dwóch poprzednich punktach niniejszego wyroku.

22 Tytułem głównym ich skargi opierały się na niezgodności art. 75b ust. 2 lit. a) LR nr 41/2006 z prawem Unii, a w szczególności ze swobodą przedsiębiorczości i zasadą swobodnego świadczenia usług oraz z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje że świadczenie usług transportu sanitarnego powierza się w pierwszej kolejności stowarzyszeniom wolontariackim i Croce Rossa Italiana oraz innym upoważnionym instytucjom lub podmiotom publicznym, co stanowi dyskryminację względem organizacji działających w tym sektorze działalności, które nie prowadzą działalności wolontariackiej.

23 Tytułem ewentualnym rzeczone spółdzielnie zakwestionowały okoliczność, aby płatności przewidziane w decyzjach regulujących w tym względzie sporne umowy, stanowiły zwyczajny zwrot kosztów poniesionych przez stowarzyszenia wolontariackie w celu realizacji świadczonych przez nie usług transportu sanitarnego.

24 W międzyczasie Giunta regionale della Liguria (organ wykonawczy regionu Liguria) wydał decyzję nr 861 z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie modelu sprawozdania z zarządzania, które zgodnie z regionalnym porozumieniem ramowym muszą przedstawiać stowarzyszenia wolontariackie. Wspomniana decyzja ogranicza zwrot kosztów na rzecz organizacji wolontariackich odpowiedzialnych za wykonanie umów wynikających z regionalnego porozumienia ramowego do wysokości bezpośrednich kosztów świadczenia usług transportu wykonanych przez stowarzyszenie oraz do wysokości kosztów pośrednich i ogólnych uwzględnianych proporcjonalnie do stosunku pomiędzy całkowitą kwotą rzeczonych kosztów bezpośrednich i całkowitą kwotą bezpośrednich kosztów dotyczących całej działalności tego stowarzyszenia.

25 Sąd pierwszej instancji uwzględnił powyższą skargę, opierając się na argumentacji przedstawionej na jej poparcie tytułem ewentualnym. Sąd ten orzekł bowiem, że regionalne porozumienie ramowe przewiduje więcej niż zwykły zwrot faktycznie poniesionych kosztów, ponieważ bierze pod uwagę koszty pośrednie i koszty zarządzania. W konsekwencji należy przestrzegać zasad ustanowionych w traktacie FUE.

26 Consiglio di Stato (naczelny sąd administracyjny), do którego wniesiono odwołanie od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, zastanawia się po pierwsze, czy w świetle art. 49 TFUE, 56 TFUE, 105 TFUE i 106 TFUE organ publiczny, który postanawia wykorzystać podmioty trzecie do świadczenia pewnych usług, ma możliwość zwrócić się w pierwszej kolejności do organizacji wolontariackich, z wyłączeniem podmiotów o celach zarobkowych.

27 Consiglio di Stato zaznacza, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, z pojęcia podmiotu gospodarczego nie są wykluczone podmioty, które nie realizują głównie celu zarobkowego, a nawet podmioty w ogóle niemające celu zarobkowego, które to, w świetle wyroków Komisja/Włochy (C-119/06, EU:C:2007:729) i CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) mogą konkurować z przedsiębiorstwami o udzielenie zamówień publicznych. Podważa to możliwość wykorzystywania przez organy publiczne stowarzyszeń wolontariackich do świadczenia pewnych usług z wyłączeniem przedsiębiorstw mających cel zarobkowy, jak ma to tradycyjnie miejsce we Włoszech. Taki system jest bowiem równoważny z faworyzowaniem wspomnianych stowarzyszeń, albowiem korzystają one z podwójnej możliwości świadczenia usług na rzecz tych organów, po pierwsze w ramach tradycyjnie przysługującego im przywileju i po drugie w ramach publicznych postępowań przetargowych.

28 Jest tak tym bardziej, jeżeli stowarzyszenia wolontariackie mogą ponadto czerpać z zastrzeżonych dla nich umów środki finansowe, które pozwalają im składać atrakcyjne oferty w ramach procedur zamówień publicznych, co ma miejsce, w sytuacji gdy są one upoważnione do uzyskiwania zwrotu pewnych kosztów pośrednich w ramach usług świadczonych przez nie poza wszelką konkurencją z przedsiębiorstwami mającymi cel zarobkowy. Taki zwrot jest zbliżony do pomocy państwa.

29 Sąd odsyłający dostrzega w tym względzie problematykę, którą nazywa „konkurencją pomiędzy niejednorodnymi podmiotami" i której Trybunał dotychczas jeszcze całkowicie nie zbadał.

30 Po drugie, w wypadku gdyby takie wykorzystywanie przez organy publiczne stowarzyszeń wolontariackich nie było samo w sobie sprzeczne z traktatem, Consiglio di Stato zastanawia się nad nieodpłatnym charakterem spornych umów, w świetle okoliczności, że prowadzą one do zwrotu kosztów dotyczących:

— kosztów pośrednich i ogólnych stowarzyszeń wolontariackich objętych umowami, związanych z wykonywaniem danej działalności (abonamenty, należności, opłaty z tytułu współwłasności, ubezpieczenia, koszty funkcjonowania) obliczanych proporcjonalnie do stosunku pomiędzy całkowitą kwotą bezpośrednich kosztów tej działalności dla takiej organizacji i całkowitą kwotą bezpośrednich kosztów dotyczących wszystkich rodzajów działalności tego stowarzyszenia oraz

— kosztów bezpośrednich odpowiadających kosztom trwałym takim jak wynagrodzenia pracowników, które organizacje wolontariackie objęte umowami muszą w każdym razie ponosić.

31 W tej sytuacji Consiglio di Stato postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 49, 56, 105–106 TFUE stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego przewidującemu udzielanie [przez właściwe podmioty publiczne] zamówień na transport sanitarny w pierwszej kolejności stowarzyszeniom wolontariackim, Croce Rossa Italiana i innym uprawnionym instytucjom lub podmiotom publicznym, mimo że udzielanie odbywa się w oparciu o umowy zakładające wyłącznie zwrot kosztów faktycznie poniesionych?

2) Czy prawo Unii w dziedzinie zamówień publicznych – a mianowicie ogólne zasady wolnej konkurencji, niedyskryminacji, przejrzystości i proporcjonalności, jako że przedmiotem niniejszej sprawy są zamówienia objęte wyłączeniem [z dyrektywy 2004/18] – stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego pozwalającemu na bezpośrednie udzielanie zamówień na usługi transportu sanitarnego, jeżeli umowę ramową, taką jak [regionalne porozumienie ramowe], która przewiduje również zwrot kosztów stałych i długookresowych, należy uznać za odpłatną?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

32 Poprzez swe dwa pytania prejudycjalne, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający stara się w istocie ustalić, czy przepisy prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych i zasady konkurencji zapisane w traktacie należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie krajowym uregulowaniom, które, tak jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, przewidują, iż organy lokalne muszą powierzyć świadczenie usług transportu sanitarnego i ratownictwa medycznego w pierwszej kolejności i w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, objętym umowami organizacjom wolontariackim, które otrzymują w zamian za świadczenie tych usług jedynie zwrot faktycznie poniesionych kosztów oraz części kosztów stałych i kosztów długookresowych.

33 Jeżeli chodzi o interpretację przepisów prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych, na wstępie należy przypomnieć, że dyrektywa 2004/18 ma zastosowanie do zamówień publicznych na usługi zdefiniowanych w art. 1 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy jako zamówienia publiczne, inne niż zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, których przedmiotem jest świadczenie usług, o których mowa w załączniku II do wspomnianej dyrektywy.

34 Ów załącznik dzieli się na dwie części, a mianowicie część A i część B. Usługi transportu sanitarnego i ratownictwa medycznego zaliczają się jednocześnie do kategorii 2 znajdującej się w załączniku IIA do dyrektywy 2004/18, ze względu na aspekty transportowe tych usług oraz do kategorii 25 znajdującej się w załączniku IIB do tej dyrektywy ze względu na ich aspekty sanitarne [zob., w odniesieniu do odpowiadających im kategorii w załącznikach I A i I B do dyrektywy Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz.U. L 209 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 1, s. 322, s. 1), wyrok Tögel, C-76/97, EU:C:1998:432, pkt 39].

35 Z postanowienia odsyłającego wynika, że mające znaczenie krajowe uregulowania zostały wdrożone przede wszystkim poprzez regionalne porozumienie ramowe zawarte z organizacjami reprezentującymi stowarzyszenia wolontariackie, określające zasady szczególnych umów podlegających zawarciu pomiędzy lokalnymi organami służby zdrowia i tymi stowarzyszeniami, a następnie poprzez takie szczególne umowy.

36 Tymczasem takie porozumienie ramowe stanowi umowę ramową w rozumieniu art. 1 ust. 5, z uwagi na to zasadniczo mieści się w pojęciu zamówienia publicznego (zob. podobnie wyrok Komisja/Włochy, EU:C:2007:729, pkt 43, 44), zaś okoliczność, że zostało zawarte na rachunek podmiotów niemających celu zarobkowego, nie może spowodować wyłączenia z tej kwalifikacji (zob. podobnie wyrok Komisja/Włochy, EU:C:2007:729, pkt 41).

37 Należy również zaznaczyć, że okoliczność, iż porozumienie ramowe i wynikające z niego umowy szczególne nie przewidują innych, poza zwrotem kosztów, transferów finansowych na rzecz stowarzyszeń wolontariackich, nie stanowi decydującego czynnika. Umowa nie może bowiem być wyłączona z pojęcia zamówienia publicznego wyłącznie z uwagi na fakt, że otrzymane wynagrodzenie jest ograniczone do zwrotu kosztów poniesionych w celu wykonania zamówionej usługi (wyrok Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i in., C-159/11, EU:C:2012:817, pkt 29). W konsekwencji, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 27 swej opinii, niewielkie znaczenie ma, czy

koszty podlegające zwrotowi przez władze publiczne pokrywają wyłącznie koszty określane przez strony jako koszty bezpośrednio związane z realizacją danych świadczeń lub też ponadto część kosztów ogólnych.

38 W konsekwencji należy stwierdzić, że umowa ramowa taka jak regionalne porozumienie ramowe i wynikające z niego umowy zasadniczo są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2004/18.

39 W tym względzie z postanowienia odsyłającego, a zwłaszcza z drugiego pytania prejudycjalnego wynika, że sąd odsyłający wychodzi z założenia, iż dyrektywa 2004/18 nie ma zastosowania do regionalnego porozumienia ramowego ani do wynikających z niego umów, z uwagi na co zastosowanie mają jedynie zasady traktatowe i będąca ich następstwem zasada przejrzystości.

40 Należy jednak przypomnieć, że konsekwencją mieszanego charakteru usług, które, jak usługi rozpatrywane w postępowaniu głównym, są objęte załącznikami IIA i IIB do dyrektywy 2004/18, jest to, iż art. 22 tej dyrektywy ma zastosowanie. Tymczasem zgodnie z tym przepisem, zamówienia publiczne lub, w zależności od przypadku, umowy ramowe, których wartość przekracza prawnie istotny próg określony w art. 7 rzeczonej dyrektywy i które dotyczą takich usług, muszą być udzielane w sposób zgodny z przepisami art. 23–55 tejże dyrektywy, jeżeli wartość usług transportowych uwzględnionych w załączniku IIA jest większa niż wartość usług zdrowotnych uwzględnionych w załączniku IIB.

41 Jako że wartość usług uwzględnionych w załączniku IIB przewyższa wartość usług uwzględnionych w załączniku IIA, zamówienia należy udzielić zgodnie jedynie z art. 23 i art. 35 ust. 4 dyrektywy 2004/18. Natomiast pozostałe przepisy dotyczące koordynacji postępowań przewidzianych przez dyrektywę 2004/18, w szczególności zaś obowiązek dotyczący organizacji przetargu z uprzednim ogłoszeniem oraz przewidziane w niej obowiązki dotyczące kryteriów udzielenia zamówienia, nie mają zastosowania do rzeczonych zamówień (wyroki: Komisja/Irlandia, C-507/03, EU:C:2007:676, pkt 24; Komisja/Irlandia, C-226/09, EU:C:2010:697, pkt 27).

42 Ustawodawca wspólnotowy wyszedł bowiem z założenia, iż zamówienia dotyczące usług wymienionych w załączniku IIB do dyrektywy 2004/18 nie mają a priori, ze względu na swój szczególny charakter, takiej wagi w stosunkach transgranicznych, która by uzasadniała wymóg, żeby udzielano ich w wyniku postępowań, które umożliwią przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich zapoznanie się z ogłoszeniem o zamówieniu i złożenie oferty (zob. wyroki: Komisja/Irlandia, EU:C:2010:697, pkt 25; Strong Segurança, C-95/10, EU:C:2011:161, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Z pkt 40 i 41 niniejszego wyroku wynika zatem, że jeżeli wartość regionalnego porozumienia ramowego przewyższa prawnie istotny próg określony w art. 7 dyrektywy 2004/18, zastosowanie mają wszystkie przepisy proceduralne przewidziane w tej dyrektywie lub jedynie w jej art. 23 i art. 35 ust. 4, w zależności od tego, czy wartość usług transportowych przewyższa wartość usług zdrowotnych lub odwrotnie. Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy wartość tego porozumienia przewyższa próg stosowania i ustalenie wartości odpowiednio usług transportowych i usług zdrowotnych.

44 W wypadku gdyby wartość regionalnego porozumienia ramowego przewyższała prawnie istotny próg określony w art. 7, a wartość usług transportowych przewyższała wartość usług zdrowotnych, należy uznać, że dyrektywa 2004/18 stoi na przeszkodzie uregulowaniu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewiduje, iż organy lokalne muszą powierzyć świadczenie usług transportu sanitarnego i ratownictwa medycznego w pierwszej kolejności i w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, organizacjom wolontariackim objętym umowami.

45 Natomiast, w wypadku gdyby sąd odsyłający stwierdził, że wspomniany próg nie został osiągnięty lub wartość usług zdrowotnych przewyższa wartość usług transportowych, zastosowane mogłyby zostać jedynie – poza, w tym drugim przypadku, art. 23 i art. 35 ust. 4 dyrektywy 2004/18 – ogólne zasady

przejrzystości i równego traktowania wynikające z art. 49 TFUE i 56 TFUE (zob. podobnie wyroki: Komisja/Irlandia, EU:C:2007:676, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; Strong Segurança, EU:C:2011:161, pkt 35).

46 Aby jednak zasady te mogły zostać zastosowane w dziedzinie zamówień publicznych do działalności, której wszystkie istotne elementy mieszczą się w obrębie jednego państwa członkowskiego, zamówienie rozpatrywane w postępowaniu głównym musi mieć niewątpliwe znaczenie transgraniczne (zob. podobnie wyroki: Komisja/Irlandia, EU:C:2007:676, pkt 29; Komisja/Włochy, C-412/04, EU:C:2008:102, pkt 66, 81; SECAP i Santorso, C-147/06 i C-148/06, EU:C:2008:277, pkt 21; Serrantoni i Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, pkt 24; Komisja/Irlandia, C-226/09, EU:C:2010:697, pkt 31).

47 Niemniej jednak sąd odsyłający nie ustalił okoliczności potrzebnych w celu umożliwienia Trybunałowi zbadania, czy w sprawie w postępowaniu głównym istnieje niewątpliwe znaczenie transgraniczne. Tymczasem, jak wynika z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 listopada 2012 r., musi on mieć możliwość odnalezienia we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania, oraz związku pomiędzy tymi danymi i pytaniami. W konsekwencji ustalenie okoliczności niezbędnych, aby możliwe było zbadanie istnienia niewątpliwego znaczenia transgranicznego, podobnie jak, ogólnie rzecz ujmując, wszystkich okoliczności, których ustalenie należy do sądów krajowych i od których zależy stosowanie aktu prawa pochodnego lub prawa pierwotnego Unii, powinno mieć miejsce przed wystąpieniem do Trybunału.

48 Ze względu na ducha współpracy charakteryzującego stosunki pomiędzy sądami krajowymi i Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego, brak takich uprzednich ustaleń sądu odsyłającego w przedmiocie ewentualnego istnienia niewątpliwego znaczenia transgranicznego nie prowadzi do niedopuszczalności wniosku, jeśli pomimo tych braków Trybunał uzna, że jest w stanie udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu w świetle okoliczności wynikających z akt sprawy. Jest tak, zwłaszcza w wypadku gdy postanowienie odsyłające zawiera wystarczająco wiele informacji istotnych dla dokonania oceny ewentualnego istnienia takiego znaczenia. Niemniej jednak Trybunał udziela odpowiedzi jedynie z zastrzeżeniem, że sąd odsyłający może stwierdzić istnienie niewątpliwego znaczenia transgranicznego na podstawie dokładnej oceny wszystkich istotnych okoliczności dotyczących postępowania głównego (zob. wyroki: SECAP i Santorso, EU:C:2008:277, pkt 34; Serrantoni i Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, pkt 25).

49 Jeżeli chodzi o obiektywne kryteria mogące wskazywać na istnienie znaczenia transgranicznego, Trybunał orzekł już, że mogą nimi być zwłaszcza kwota pewnej wysokości danego zamówienia w związku z miejscem wykonania robót lub także techniczne cechy zamówienia (zob. wyroki: SECAP i Santorso, EU:C:2008:277, pkt 31; Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 29). Sąd odsyłający może w ramach swej ogólnej oceny istnienia niewątpliwego znaczenia transgranicznego uwzględnić również skargi wniesione przez podmioty z innych państw członkowskich pod warunkiem stwierdzenia, że są one prawdziwe a nie fikcyjne. W odniesieniu dokładniej do transportu sanitarnego Trybunał stwierdził w ramach skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, że niewątpliwe znaczenie transgraniczne nie zostało wykazane na podstawie samej okoliczności, iż podmioty z innych państw członkowskich wniosły skargę do Komisji Europejskiej i że dane zamówienia miały dużą wartość gospodarczą (zob. podobnie wyrok Komisja/Niemcy C-160/08, EU:C:2010:230, pkt 18, 27 i nast., 54, 123).

50 Przyjmując to zastrzeżenie, należy więc uznać, że ogólne zasady przejrzystości i równego traktowania wynikające z art. 49 TFUE i 56 TFUE mogą zasadniczo być stosowane do umowy ramowej takiej jak regionalne porozumienie ramowe i do umów takich jak te, które wynikają z tegoż porozumienia ramowego.

51 Tymczasem prawo Unii w dziedzinie zamówień publicznych w zakresie, w jakim dotyczy w szczególności zamówień publicznych na usługi ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu usług oraz otwarcia na niezakłóconą i jak najszerszą konkurencję we wszystkich państwach członkowskich (zob. wyrok Bayerischer Rundfunk i in., C-337/06, EU:C:2007:786, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Należy więc stwierdzić, że system umów taki jak ustanowiony w art. 75b LR nr 41/2006 prowadzi do rezultatów sprzecznych z tymi celami. Przewidując bowiem, że właściwe organy publiczne wykorzystują w drodze bezpośredniego udzielania zamówień w pierwszej kolejności organizacje wolontariackie objęte umowami w celu zaspokojenia potrzeb w tej dziedzinie, uregulowanie to wyklucza podmioty, które nie mają celów wolontariackich z zasadniczej części danego zamówienia. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem Trybunału udzielenie zamówienia, przy całkowitym braku przejrzystości, przedsiębiorstwu znajdującemu się w państwie członkowskim instytucji zamawiającej stanowi przejaw różnego traktowania na niekorzyść przedsiębiorstw, dla których zamówienie to mogłoby być interesujące, a które znajdują się w innym państwie członkowskim. O ile takie zróżnicowanie traktowania, które poprzez wykluczenie wszystkich przedsiębiorstw znajdujących się w innym państwie członkowskim działa głównie na ich niekorzyść, nie jest uzasadnione obiektywnymi okolicznościami, stanowi ono przejaw dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową, zakazanej na mocy art. 49 TFUE i 56 TFUE (zob. podobnie wyroki Komisja/Irlandia, EU:C:2007:676, pkt 30, 31; Komisja/Włochy, EU:C:2007:729, pkt 64, oraz Komisja/Włochy, EU:C:2008:102, pkt 66).

53 Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 75a ust. 1 i art. 75a ust. 2 lit. a) LR nr 41/2006 sposób organizacji rozpatrywanego w postępowaniu głównym transportu sanitarnego uzasadniony jest zasadami powszechności, solidarności, efektywności gospodarczej i odpowiedniości, ponieważ wykorzystywanie w pierwszej kolejności organizacji wolontariackich objętych umowami ma na celu w szczególności zagwarantowanie, aby owa usługa świadczona w interesie ogólnym była zapewniana w warunkach równowagi gospodarczej pod względem budżetowym. Jako że rzeczony art. 75a przewiduje uczestnictwo organizacji wolontariackich w świadczeniu usług w interesie ogólnym i odwołuje się do zasady solidarności, przepis ten jest zbliżony do postanowień konstytucji i przepisów ustaw dotyczących działalności wolontariackiej obywateli wspomnianych w pkt 9–11 niniejszego wyroku.

54 Tymczasem prawo Unii uwzględnia powyższe cele.

55 W tym względzie należy po pierwsze przypomnieć, że prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji systemów zdrowia publicznego i zabezpieczenia społecznego (zob. w szczególności wyroki: Sodemare i in., C-70/95, EU:C:1997:301, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo; Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Państwa członkowskie w ramach wykonywania tej kompetencji nie mogą oczywiście wprowadzać lub utrzymywać nieuzasadnionych ograniczeń wykonywania podstawowych wolności w dziedzinie zabiegów zdrowotnych. Niemniej jednak przy dokonywaniu oceny tego zakazu należy uwzględnić okoliczność, że zdrowie i życie ludzi ma pierwszorzędne znaczenie pośród dóbr i interesów chronionych traktatem, i że do państw członkowskich, którym przysługuje swoboda uznania, należy decyzja o poziomie, na którym chcą zapewnić ochronę zdrowia publicznego, oraz o sposobie osiągnięcia tego poziomu (zob. podobnie w szczególności wyroki: Komisja/Niemcy, C-141/07, EU:C:2008:492, pkt 46, 51 i przytoczone tam orzecznictwo; Blanco Pérez i Chao Gómez, EU:C:2010:300, pkt 43, 44, 68, 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Ponadto samo ryzyko poważnego naruszenia równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego może nie tylko stanowić nadrzędną przesłankę interesu ogólnego, zdolną usprawiedliwić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług, lecz ponadto cel utrzymania, ze względów zdrowia publicznego, zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich służby medycznej i szpitalnej może również

wchodzić w zakres jednego z odstępstw uzasadnionych względami zdrowia publicznego, o ile przyczynia się do osiągania wysokiego poziomu ochrony zdrowia (zob. podobnie wyrok Stamatelaki, C-444/05, EU:C:2007:231, pkt 30, 31 i przytoczone tam orzecznictwo). Dotyczy to po pierwsze środków, które odpowiadają ogólnemu celowi zapewnienia na terytorium danego państwa wystarczającego i stałego dostępu do zrównoważonej gamy usług szpitalnych dobrej jakości i po drugie przyczyniają się do kontroli nad kosztami i uniknięcia, w największym możliwym zakresie, jakiegokolwiek marnotrawstwa zasobów finansowych, technicznych i ludzkich (zob. podobnie wyrok Komisja/Niemcy, EU:C:2008:492, pkt 61).

58 Po drugie, należy przypomnieć, że w pkt 32 wyroku Sodemare i in. (EU:C:1997:301) Trybunał orzekł, że państwo członkowskie może, w ramach kompetencji w zakresie organizacji systemu zabezpieczenia społecznego, uznać że system pomocy społecznej dla osób starszych, których stan powoduje konieczność świadczeń zdrowotnych, musi prowadzić do tego, że w celu osiągnięcia jego celów, a mianowicie poszanowania wyłącznie społecznego celu tego systemu, dopuszczenie do niego podmiotów prywatnych jako usługodawców świadczących pomoc społeczną jest uzależnione od warunku, iż nie mają oni celu zarobkowego.

59 W konsekwencji państwo członkowskie może przyjąć, w ramach zakresu uznania przysługującego mu w celu zadecydowania o poziomie ochrony zdrowia publicznego i organizacji jego systemu bezpieczeństwa społecznego, że wykorzystywanie stowarzyszeń wolontariackich odpowiada celowi społecznemu usług transportu sanitarnego i może przyczyniać się do kontroli nad kosztami tych usług.

60 Należy jednak zaznaczyć, że system organizacji usług transportu sanitarnego taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, polegający na wykorzystywaniu przez właściwe organy w pierwszej kolejności stowarzyszeń wolontariackich musi w rzeczywistości przyczyniać się do celu społecznego i do realizacji celów solidarności i efektywności budżetowej, na których system ten się opiera.

61 W tym względzie wymagane jest, aby stowarzyszenia wolontariackie, gdy działają w tych ramach, nie realizowały celów innych aniżeli cele wspomniane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, aby nie czerpały żadnych zysków z ich usług, niezależnie od zwrotu kosztów zmiennych, stałych i długookresowych koniecznych do ich świadczenia ani nie zapewniały żadnego zysku swym członkom. Co więcej, jakkolwiek dopuszczalne jest korzystanie z pracowników, gdyż w ich braku stowarzyszenia te byłyby niemalże pozbawione faktycznej możliwości działania w licznych dziedzinach, w których zasada solidarności może być naturalnie wdrożona, rzeczone stowarzyszenia muszą rygorystycznie przestrzegać wymogów ustanowionych w odniesieniu do nich w ustawodawstwie krajowym.

62 W świetle ogólnej zasady prawa Unii zabraniającej nadużywania prawa (zob. analogicznie wyrok 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, pkt 33) stosowanie tego ustawodawstwa nie może być rozszerzone tak, aby obejmowało nadużycia stowarzyszeń wolontariackich lub ich członków. Tym samym działalność stowarzyszeń wolontariackich może być wykonywana przez pracowników jedynie w granicach koniecznych dla ich prawidłowego funkcjonowania. Jeżeli chodzi o zwrot kosztów, należy czuwać nad tym, aby pod przykryciem działalności wolontariackiej nie był realizowany żaden cel zarobkowy, chociażby nawet pośredni i aby wolontariusz mógł uzyskać jedynie zwrot kosztów faktycznie poniesionych w ramach wykonywanej działalności, w granicach uprzednio ustalonych przez same stowarzyszenia.

63 Do sądu odsyłającego należy przeprowadzenie wszystkich wymaganych ocen w celu ustalenia, czy system organizacji usług transportu sanitarnego rozpatrywany w postępowaniu głównym, uregulowany w mającym zastosowanie ustawodawstwie i wdrożony poprzez regionalne porozumienia ramowe i szczególne umowy z niego wynikające, w rzeczywistości przyczynia się do celu społecznego i do realizacji celów solidarności i efektywności budżetowej, na których system ten się opiera.

64 Jeżeli chodzi o interpretację postanowień traktatu w dziedzinie konkurencji, to z uwag dotyczących interpretacji prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych wynika, że nie ma potrzeby badania uregulowań takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym w świetle wspomnianych postanowień dotyczących konkurencji.

65 W świetle ogółu powyższych uwag na zadane pytania należy odpowiedzieć, iż art. 49 TFUE i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że postanowienia te nie stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które, tak jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, przewidują, iż świadczenie usług transportu sanitarnego i ratownictwa medycznego musi być powierzane w pierwszej kolejności i w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, organizacjom wolontariackim objętym umowami, o ile ramy prawne i umowne, w których prowadzona jest działalność tychże organizacji, faktycznie przyczyniają się do celu społecznego i do realizacji celów solidarności oraz efektywności budżetowej, na których opierają się te uregulowania.

W przedmiocie kosztów

66 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że postanowienia te nie stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które, tak jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, przewidują, iż świadczenie usług transportu sanitarnego i ratownictwa medycznego musi być powierzane w pierwszej kolejności i w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, organizacjom wolontariackim objętym umowami, o ile ramy prawne i umowne, w których prowadzona jest działalność tychże organizacji, faktycznie przyczyniają się do celu społecznego i do realizacji celów solidarności oraz efektywności budżetowej, na których opierają się te uregulowania.

Podpisy