Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (deveto vijeće)

6. veljače 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 99. Poslovnika Suda – Javna nabava – Direktiva 2014/24/EU – Članak 10. točka (h) – Članak 12. stavak 4. – Posebna izuzeća za ugovore o uslugama – Usluge civilne obrane, civilne zaštite i sprečavanja opasnosti – Neprofitne organizacije ili udruženja – Usluga redovnog i hitnog sanitetskog prijevoza – Regionalno zakonodavstvo prema kojem se prednost daje partnerstvu između javnih naručitelja – Sloboda država članica u pogledu izbora načina pružanja usluga – Granice – Obveza obrazlaganja”

U predmetu C-11/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 26. srpnja 2018., koju je Sud zaprimio 7. siječnja 2019., u postupku

Azienda ULSS n. 6 Euganea

protiv

Pia Opera Croce Verde Padova,

uz sudjelovanje:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: S. Rodin, predsjednik vijeća, D. Šváby (izvjestitelj) i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Pia Opera Croce Verde Padova, A. Veronese i R. Colagrande, *avvocati*,

* Jezik postupka: talijanski

– za rumunjsku vladu, C.-R. Canțăr i S.-A. Purza, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Gattinara, P. Ondrůšek i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, u skladu s člankom 99. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 10. točke (h) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci od SL 2015., L 275, str. 68. i SL 2016., L 311, str. 26.) u vezi s njezinom uvodnom izjavom 28., kao i članka 12. stavka 4. te direktive.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Azienda ULSS n. 6 Euganea (Agencija lokalne socijalno-zdravstvene jedinice br. 6 Euganea, Italija) (u daljnjem tekstu: AULSS br. 6) i Pia Opera Croce Verde Padova (Dobrotvorna organizacija Zeleni križ iz Padove, Italija) (u daljnjem tekstu: Croce Verde) u vezi s dodjelom usluge sanitetskog prijevoza pacijenata vozilima hitne medicinske službe i prijevoza korisnika hemodijalize pri AULSS-u br. 6 i Aziendi Ospedaliera di Padova (Bolnički centar u Padovi, Italija).

Pravni okvir

Direktiva 2014/24

3 Uvodne izjave 2., 5., 28., 31. i 33. Direktive 2014/24 navode:

„(2) Javna nabava od ključne je važnosti u Strategiji Europa 2020., utvrđenoj u Komunikaciji [Europske] [k]omisije od 3. ožujka 2010. naslovljenoj ‚Europa 2020., strategija za pametan, održiv i uključiv rast' […] jer se radi o jednom od instrumenata utemeljenih na tržištu koji se koriste za postizanje pametnog, održivog i uključivog rasta, a kojima se osigurava najučinkovitije korištenje javnih sredstava. U tu svrhu pravila o javnoj nabavi donesena na temelju Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.)] te Direktive 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.)] trebala bi se revidirati i unaprijediti kako bi se povećala djelotvornost javne potrošnje, a pogotovo kako bi se olakšalo sudjelovanje malih i srednjih poduzeća (MSP) u javnoj nabavi te kako bi se dobavljačima omogućilo da bolje iskoriste javnu nabavu pri postizanju zajedničkih društvenih ciljeva. Također postoji potreba za pojašnjenjem temeljnih pojmova i koncepata kako bi se osigurala pravna sigurnost i uzeli u obzir određeni aspekti povezane, dobro utvrđene sudske prakse Suda Europske unije.

[…]

(5) Trebalo bi ponoviti kako ništa u ovoj Direktivi ne obvezuje države članice da dodjeljuju ugovore ili eksternaliziraju usluge koje same žele pružati ili ih organizirati na načine koji ne podrazumijevaju sklapanje ugovora o javnoj nabavi u smislu ove Direktive. […]

[…]

(28) Ova se Direktiva ne bi trebala primjenjivati na određene usluge u hitnim slučajevima ako ih pružaju neprofitne organizacije ili udruženja budući da bi bilo teško zadržati posebne karakteristike tih organizacija ako bi se pružatelji usluga trebali birati u skladu s postupcima iz ove Direktive. Međutim, ovo izuzeće se ne bi trebalo proširiti van strogo nužnog okvira. Trebalo bi stoga izričito navesti da se ne bi trebale isključiti usluge kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata. U tom je kontekstu nadalje nužno razjasniti da CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Jedinstveni rječnik javne nabave)] skupina 601 ‚Usluge cestovnog prijevoza' ne obuhvaća usluge kola hitne pomoći koje se nalaze u CPV razredu 8514. Trebalo bi dakle pojasniti da bi usluge […] koje su pokrivene […] CPV oznakom 85143000-3[,] koje uključuju samo usluge kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata[,] trebale biti podložne posebnom režimu utvrđenom za socijalne i druge posebne usluge (‚blagi režim'). Stoga bi, općenito, [mješoviti] ugovori za pružanje usluga kola hitne pomoći također bili podložni blagom režimu ako bi vrijednost usluga kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata bila veća od vrijednosti ostalih usluga kola hitne pomoći.

[…]

(31) Postoji znatna pravna nesigurnost po pitanju mjere u kojoj bi ugovori sklopljeni među subjektima u javnom sektoru trebali biti obuhvaćeni pravilima o javnoj nabavi. Relevantna sudska praksa Suda Europske unije različito se tumači u pojedinim državama članicama te čak među pojedinim javnim naručiteljima. Stoga je potrebno pojasniti u kojim slučajevima ugovori sklopljeni u javnom sektoru nisu podložni primjeni pravila o javnoj nabavi.

Takvo pojašnjenje trebalo bi biti u skladu s načelima određenima u relevantnoj sudskoj praksi Suda Europske unije. Sama činjenica da su obje stranke sporazuma tijela javne vlasti ne isključuje primjenu pravila o [javnoj] nabavi. Međutim, primjena pravila o javnoj nabavi ne bi trebala utjecati na slobodu koju tijela javne vlasti imaju u pružanju javnih usluga za koje su zadužena korištenjem vlastitih resursa što uključuje mogućnost suradnje s drugim tijelima javne vlasti.

Trebalo bi osigurati da izuzeta javno-javna suradnja ne izazove narušavanje tržišnog natjecanja u odnosu na privatne gospodarske subjekte ako stavlja privatne pružatelje usluga u bolji položaj od svojih konkurenata.

[…]

(33) Javni naručitelji trebali bi moći odlučiti zajednički pružati svoje javne usluge putem suradnje bez obveze korištenja bilo kakvog pravnog oblika. Takva suradnja mogla bi obuhvaćati sve vrste aktivnosti vezane uz izvršavanje usluga i odgovornosti koje su dodijeljene sudjelujućim tijelima ili koje su ona preuzela, poput obvezujućih ili dobrovoljnih zadataka lokalnih ili regionalnih tijela ili usluga čije je izvršavanje dodijeljeno određenim tijelima u skladu s javnim pravom. Usluge koje pružaju razna sudjelujuća tijela ne trebaju nužno biti istovjetne; one se također mogu nadopunjavati.

Ugovori za zajedničko pružanje javnih usluga ne bi trebali biti podložni primjeni pravila određenih u ovoj Direktivi pod uvjetom da su sklopljeni isključivo između javnih naručitelja, da se provođenjem te suradnje upravlja isključivo na temelju potreba vezanih uz javni interes te da niti jedan privatni pružatelj usluga nije u boljem položaju od svojih konkurenata.

Kako bi se ispunili ti uvjeti, suradnja bi se trebala temeljiti na suradničkom konceptu. Takva suradnja ne zahtijeva da sva sudjelujuća tijela preuzmu izvršavanje glavnih ugovornih obveza sve dok postoje obveze koje doprinose suradničkom izvršavanju određene javne usluge. Dodatno, provođenje suradnje, uključujući sve financijske prijenose između uključenih javnih naručitelja, trebalo bi urediti isključivo na temelju potreba povezanih s javnim interesom."

4 Članak 2. stavak 1. točka 4. ove direktive definira „javnopravna tijela" kao:

„tijela koja posjeduju sve od sljedećih značajki:

(a) uspostavljena su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili trgovačke naravi;

(b) imaju pravnu osobnost; i

(c) većim dijelom ih financira država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane tih tijela ili imaju upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela".

5 Poglavlje I. navedene direktive pod nazivom „Područje primjene i definicije" sadržava odjeljak 3. posvećen „izuzećima", koji obuhvaća članke 7. do 12. iste direktive.

6 Članak 10. Direktive 2014/24 naslovljen „Posebna izuzeća za ugovore o uslugama" glasi:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi usluga za:

[…]

(h) civilnu obranu, civilnu zaštitu i usluge sprečavanja opasnosti koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, i koje su obuhvaćene CPV oznakama 75250000-3 [usluge vatrogasnih postrojbi i usluge spašavanja], 75251000-0 [usluge vatrogasnih postrojbi], 75251100-1 [usluge gašenja požara], 75251110-4 [usluge sprečavanja požara], 75251120-7 [usluge gašenja šumskih požara], 75252000-7 [usluge spašavanja], 75222000-8 [usluge civilne obrane], 98113100-9 [usluge u području nuklearne sigurnosti] i 85143000-3 [usluge kola hitne pomoći] osim usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći;

[…]"

7 Članak 12. ove direktive naslovljen „Ugovori o javnoj nabavi između subjekata u javnom sektoru" glasi:

„1. Ugovor o javnoj nabavi koji javni naručitelj dodijeli drugoj pravnoj osobi [uređenoj] na temelju privatnog ili javnog prava ne spada u područje primjene ove Direktive ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

(a) nad tom pravnom osobom javni naručitelj obavlja kontrolu sličnu onoj koju provodi nad svojim poslovnim jedinicama;

(b) pravna osoba pod kontrolom provodi više od 80 % svojih aktivnosti u izvršavanju zadataka koje joj je povjerio javni naručitelj koji nad njom provodi kontrolu ili koje su joj povjerile druge pravne osobe nad kojima taj javni naručitelj provodi kontrolu; i

(c) nema izravnog učešća privatnog kapitala u pravnoj osobi pod kontrolom osim sudjelovanja privatnog kapitala koji nema značajke kontroliranja i blokiranja, a koji se zahtijeva nacionalnim zakonodavnim odredbama, u skladu u Ugovorima, i koji ne vrši odlučujući utjecaj na pravnu osobu pod kontrolom.

[…]

4. Ugovor koji je zaključen isključivo između dva ili više javnih naručitelja ne pripada pod područje primjene ove Direktive kada su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

(a) ugovor utvrđuje ili provodi suradnju između uključenih javnih naručitelja s ciljem osiguravanja da se javne usluge koje oni trebaju pružati pružaju s ciljem ostvarivanja njihovih zajedničkih ciljeva;

(b) ta je suradnja uspostavljena isključivo na temelju potreba vezanih uz javne interese; i

(c) sudjelujući javni naručitelji ostvaruju na otvorenom tržištu manje od 20 % aktivnosti na koje se odnosi suradnja.

[…]”

8 Blaži uvjeti navedeni u uvodnoj izjavi 28. navedene direktive su definirani u člancima 74. do 77. ove direktive.

Talijansko pravo

9 Članak 15. legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Zakon br. 241 o novim pravilima upravnog postupka i pravu na pristup upravnim dokumentima) od 7. kolovoza 1990. (GURI br. 192 od 18. kolovoza 1990.), posvećen „sporazumima među tijelima javne uprave”, u verziji koja je primjenjiva na predmet glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon br. 241/1990), u stavku 1. određuje:

„Čak i kada se ne radi o slučajevima predviđenima u članku 14., tijela javne uprave uvijek imaju mogućnost među sobom sklopiti sporazume o suradnji u vezi s aktivnostima od zajedničkog interesa.”

10 Članak 5. decreta legislativa n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Zakonodavna uredba br. 50 o Zakoniku o javnoj nabavi) od 18. travnja 2016. (Redovni dodatak GURI-ju br. 91 od 19. travnja 2016.; u daljnjem tekstu: Zakonik o javnoj nabavi), naslovljen „Zajednička načela u području izuzeća za koncesije, javnu nabavu i sporazume između javnih tijela i javnih naručitelja u okviru javnog sektora”, u stavku 6. predviđa:

„Sporazum koji je sklopljen isključivo između dva ili više javnih naručitelja nije obuhvaćen područjem primjene ovog zakonika kada su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

a) ugovor utvrđuje ili provodi suradnju između uključenih javnih naručitelja ili naručitelja koji su javna tijela s ciljem osiguravanja da se javne usluge čije su pružanje oni dužni osigurati pružaju s ciljem ostvarivanja njihovih zajedničkih ciljeva;

b) ta je suradnja uspostavljena isključivo na temelju potreba vezanih uz javne interese; i

c) uključeni javni naručitelji ili naručitelji koji su javna tijela na otvorenom tržištu izvršavaju manje od 20 % djelatnosti na koje se odnosi suradnja.”

11 Članak 17. ovog zakonika, naslovljen „Posebna izuzeća za ugovore o javnoj nabavi i koncesije usluga”, uređuje u stavku 1.:

„Odredbe ovog zakonika se ne primjenjuju na ugovore o javnoj nabavi i koncesije za usluge čiji su predmet:

[…]

h) usluge civilne obrane, civilne zaštite i sprečavanja opasnosti koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, i koje su obuhvaćene CPV oznakama 75250000-3 [usluge vatrogasnih postrojbi i usluge spašavanja], 75251000-0 [usluge vatrogasnih postrojbi], 75251100-1 [usluge gašenja požara], 75251110-4 [usluge sprečavanja požara], 75251120-7 [usluge gašenja šumskih požara], 75252000-7 [usluge spašavanja], 75222000-8 [usluge civilne obrane], 98113100-9 [usluge u području nuklearne sigurnosti] i 85143000-3 [usluge vozilima hitne medicinske službe] osim usluga prijevoza pacijenata vozilima hitne medicinske službe;

[…]”.

12 Članak 57. decreta legislativa n. 117 – Codice del Terzo settore (Zakonodavna uredba br. 117 o Zakoniku trećeg sektora) od 3. srpnja 2017. (Redovni dodatak GURI-ju br. 179 od 2. kolovoza 2017.), naslovljen „Usluga hitnog i iznimno hitnog sanitetskog prijevoza”, u stavku 1. određuje:

„Usluge iznimno hitnog i hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe mogu se sporazumom prioritetno dodijeliti organizacijama za dobrotvorni rad koje su upisane u jedinstveni nacionalni registar trećeg sektora najmanje šest mjeseci, ako pripadaju mreži udruženja iz članka 41. stavka 2. i ovlaštene su u skladu s primjenjivim regionalnim propisom ako isti postoji, u slučajevima u kojima, zbog posebne prirode usluge, izravno dodjeljivanje jamči pružanje usluga od općeg interesa u sustavu stvarnog doprinosa društvenom cilju i ostvarivanju ciljeva solidarnosti uz uvjete ekonomske isplativosti i primjernosti te poštovanje načela transparentnosti i nediskriminacije.”

13 Legge regionale n. 26 – Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (Regionalni zakon br. 26 o uređenju regionalnog sustava sanitetskog prijevoza hitne pomoći) od 27. srpnja 2012. (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* br. 61 od 3. kolovoza 2012.; u daljnjem tekstu: Regionalni zakon br. 26/2012), utvrđuje „regionalni sustav hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe”.

14 Članak 1. ovog zakona naslovljen „Predmet i svrha” predviđa:

„1. Regija Veneto [(Italija)] uređuje regionalni sustav hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe pružajući zdravstvenim ustanovama i ovlaštenim i akreditiranim udruženjima mogućnost sudjelovanja u obavljanju djelatnosti prijevoza hitne pomoći koje su same po sebi medicinskog karaktera, uzimajući u obzir njihovu geografsku raspoređenost, njihovu ukorijenjenost u društvenu i medicinsku sferu Veneta kao i vrijednosti učinkovitosti i kvalitete pružene usluge, u općem interesu i uz poštovanje načela univerzalnosti, solidarnosti, ekonomičnosti i primjerenosti.”

15 Članak 2. navedenog zakona, naslovljen „Definicije”, u stavku 1. određuje:

„U svrhu ovog zakona, [,]hitnim prijevozom vozilima hitne medicinske službe[’] smatraju se djelatnosti koje zdravstveno i drugo osoblje zaduženo za ovu službu obavlja vozilima hitne medicinske službe pri obavljanju sljedećih dužnosti:

a) usluge hitnog prijevoza koje se pružaju vozilima hitne medicinske službe i kojima upravljaju operativne centrale za koordinaciju [*Servizio urgenze ed emergenze mediche* (služba hitne medicinske pomoći) (SUEM)];

b) usluge prijevoza predviđene u okviru [*livelli essenziali di assistenza* (osnovne razine pomoći) (LEA)] koje se obavljaju vozilima hitne medicinske službe;

c) usluge prijevoza u okviru kojih klinički uvjeti pacijenta zahtijevaju isključivu upotrebu vozila hitne medicinske službe te nužnu pomoć zdravstvenog osoblja ili drugog na odgovarajući način osposobljenog osoblja tijekom putovanja te potrebu jamstva kontinuiteta skrbi.”

16 U skladu s člankom 4. Regionalnog zakona br. 26/2012 koji se tiče „regionalnog popisa”:

„1. U roku od 60 dana od stupanja na snagu ovog zakona, regionalno vijeće odobrava regionalni popis na koji se, u prvoj fazi, uvrštavaju zdravstvene ustanove i već ovlaštena udruženja koja obavljaju djelatnost hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe na području regije najmanje pet godina, za račun [*unità locali socio-sanitarie* (lokalnih socijalno-zdravstvenih jedinica) (ULSS)] koje su teritorijalno nadležne, na temelju ugovora i posebnih sporazuma sklopljenih u tu svrhu i koji zadovoljavaju uvjete ovlaštenja iz [legge regionale n. 22 – Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (Regionalni zakon br. 22 o ovlaštenju i akreditaciji zdravstvenih, socijalno-zdravstvenih i socijalnih ustanova) od 16. kolovoza 2002. (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* br. 82)] i njegovih naknadnih izmjena, sukladno europskim propisima u području slobode poslovnog nastana i slobode kretanja usluga.

2. Osim osoba iz stavka 1., na regionalnom popisu koji je predviđen istim stavkom, upisani su odbori Talijanskog crvenog križa (TCK), nastavno na poseban sporazum sklopljen s regionalnim odborom Veneto iste organizacije kao i Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza (javni instituti za pomoć i dobrotvorni rad) (IPAB) koji izvršavaju djelatnosti hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe na temelju sporazuma i zamjenske izjave u vezi s ispunjavanjem uvjeta ovlaštenja predviđenih Regionalnim zakonom [br. 22] i njegovim naknadnim izmjenama kao i uvjeta koje je naznačilo regionalno vijeće na temelju članka 3. stavka 2., sukladno europskim propisima u području slobode poslovnog nastana i slobode kretanja usluga.

3. Regionalni popis iz stavka 1. ažurira se svake godine s novim medicinskim ustanovama i udruženjima koji ispunjavaju uvjete ovlaštenja i akreditiranja predviđene Regionalnim zakonom [br. 22] i njegovim naknadnim izmjenama.

4. Na osobe upisane na regionalni popis primjenjuju se periodične provjere s ciljem utvrđivanja da su ti uvjeti i dalji ispunjeni.”

17 Članak 5. tog zakona o „organizaciji djelatnosti hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe” navodi:

„1. Djelatnost hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe izvršavaju [ULSS-ovi] kao i osobe upisane na regionalni popis iz članka 4.

2. Odnosi s [ULSS-ovima] kao i modaliteti prema kojima osobe upisane na regionalni popis iz članka 4. sudjeluju u djelatnosti pružanja hitne pomoći određeni su posebnim sporazumima sklopljenima na temelju jedinstvenog obrasca koji je regionalno vijeće odobrilo i koji su objavljeni u skladu s odredbama nacionalnog i europskog propisa na snazi u području javne nabave.

3. Sporazumi iz stavka 2. predviđaju sustav proračuna definiran prema kriterijima koji se temelje na primjeni standardnih troškova koje određuje regionalno vijeće i ažurira se svake tri godine.

[…]

5. Ako djelatnost hitnog prijevoza vozilima hitne medicinske službe ne mogu osigurati osobe upisane na regionalni popis iz članka 4., [ULSS-ovi] ga mogu povjeriti određenim osobama koje ispunjavaju uvjete koji pružaju jamstvo primjerene razine kvalitete i vrednovanja društvene funkcije usluge, uz naplatu, putem postupka javne dodjele, u okviru odredaba nacionalnih i europskih propisa na snazi u području javne nabave."

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 AULSS br. 6 je u 2017. pokrenuo postupak javne nabave radi dodjele ugovora za usluge sanitetskog prijevoza pacijenata vozilima hitne medicinske službe i prijevoza korisnika hemodijalize, na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, u trajanju od 5 godina uz mogućnost dodatne godine (u daljnjem tekstu: sporna javna nabava). Godišnja vrijednost ugovora je bila procijenjena na 5 043 560 eura što za razdoblje od pet godina iznosi 25 217 800 eura.

19 Croce Verde je pred Tribunaleom amministrativo regionale del Veneto (Okružni upravni sud za Veneto, Italija) pobijao odluku AULSS-a br. 6 o izboru provođenja javne nabave umjesto partnerstva između tijela koja pripadaju javnom sektoru. Naime, kada su ispunjeni uvjeti potrebni za sklapanje takvog partnerstva, Regionalni zakon br. 26/2012 nalaže sklapanje sporazuma koji reguliraju članak 12. stavak 4. Direktive 2014/24 i članak 5. stavak 6. Zakonika o javnoj nabavi s ovlaštenim javnim tijelom, a da nije potrebno provoditi postupak javne nabave odnosno postupak pojednostavljene javne nabave predviđen u članku 10. točki (h) te direktive i članku 17. stavku 1. točki (h) tog zakonika.

20 U tom pogledu, Croce Verde tvrdi da nije obična udruga privatnog prava koja se bavi dobrotvornim radom već neekonomska javna ustanova, točnije, IPAB. U tom je svojstvu već više od jednog stoljeća sudjelovala u zdravstvenoj pomoći stanovnicima na području Padove (Italija) osiguravajući primarno prijevoz ozlijeđenih i bolesnih bez cilja stjecanja dobiti. Tako uostalom smatra da joj je sporazumom sklopljenim 22. prosinca 2017. dodijeljeno pružanje usluge hitne i iznimno hitne zdravstvene pomoći AULSS-a br. 6 na temelju primjene Regionalnog zakona br. 26/2012. Nadalje, uslijed javne nabave iz 2010., koja je u dvama navratima produljena te je istekla 31. ožujka 2018., također joj je dodijeljen i ugovor o pružanju usluge redovnog prijevoza.

21 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Okružni upravni sud za Veneto) je ipak smatrao da članci 10. i 74. Direktive 2014/24 kao i članak 17. stavak 1. točka (h) Zakonika o javnoj nabavi predviđaju dodjelu ugovora o prijevozu koji nije hitne prirode vozilima hitne medicinske službe putem postupka javne nabave.

22 Budući da je taj sud ipak udovoljio tužbenom razlogu utemeljenom na nedostatku ovlaštenja AULSS-a br. 6 da organizira spornu javnu nabavu, AULSS br. 6 je podnio žalbu na presudu Tribunalea amministrativo regionale del Veneto (Okružni upravni sud za Veneto) o ovoj točki pred sudom koji je uputio zahtjev, odnosno pred Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija).

23 Sud koji je uputio zahtjev, koji je odbio glavnu žalbu, mora još odlučiti o protužalbi u okviru koje Croce Verde ponavlja argumentaciju koju je iznio u prvostupanjskom postupku.

24 Sud koji je uputio zahtjev smatra da treba razlikovati, s jedne strane, uslugu iznimno hitne zdravstvene pomoći i, s druge strane, uslugu prijevoza vozilima hitne medicinske službe. Članak 10. Direktive 2014/24 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 28. kao i članak 17. stavak 1. točka (h) Zakonika o javnoj nabavi isključuju uslugu iznimno hitne zdravstvene pomoći iz pravila o provođenju javne nabave, a ona se sastoji, za neprofitne organizacije, u prijevozu vozilima hitne medicinske službe i pružanju prve pomoći pacijentu u iznimno hitnoj situaciji. S druge strane, na uslugu prijevoza vozilima hitne medicinske službe koji nije hitne prirode primjenjuju se „blaži uvjeti" iz članaka 74. do 77. Direktive 2014/24 ako je, kao u predmetu u glavnom postupku, njezina vrijednost najmanje jednaka pragu od 750 000 eura kako je predviđeno Direktivom 2014/24.

25 Međutim, članak 5. Regionalnog zakona br. 26/2012 predviđa da prijevoz „hitne pomoći” vozilima hitne medicinske službe, kada ga ne pružaju ULSS-ovi izravno, trebaju pružati osobe upisane na regionalni popis iz članka 4. ovog zakona i da su odnosi sa ULSS-ovima kao i uvjeti izvršenja navedene usluge određeni *ad hoc* sporazumom. Osim toga, ugovor o djelatnosti hitnog sanitetskog prijevoza vozilima hitne medicinske službe mogao bi biti dodijeljen putem javne nabave samo ako osobe upisane na navedeni regionalni popis ne bi mogle osigurati izvršavanje te djelatnosti.

26 Nadalje, na temelju članka 2. Regionalnog zakona br. 26/2012, područje primjene uvjeta dodjele ugovora o usluzi „prijevoza hitne pomoći” bila bi djelatnost koju pomoću vozila hitne medicinske službe obavlja, među ostalima, zdravstveno osoblje, i koja se osobito sastoji od „usluga prijevoza koje su predviđene u okviru osnovnih razina pomoći (LEA) koje se pružaju vozilima hitne medicinske službe”, kao i od „usluga prijevoza u okviru kojih klinički uvjeti pacijenta zahtijevaju isključivu upotrebu vozila hitne medicinske službe, a tijekom putovanja nužnu pomoć zdravstvenog osoblja ili drugog na odgovarajući način osposobljenog osoblja kao i jamstvo kontinuiteta skrbi.” Prema sudu koji je uputio zahtjev, djelatnosti pokrivene navedenim uvjetima su dakle djelatnosti za koje se čini da, pogotovo u posljednjem slučaju, nisu obuhvaćene hitnim prijevozom već redovnim prijevozom pacijenata.

27 Posljedično, sud koji je uputio zahtjev smatra da usluga u predmetu u glavnom postupku može biti kvalificirana kao „usluga redovnog prijevoza” ili „usluga hitnog sanitetskog prijevoza”, a ne kao „usluga iznimno hitnog sanitetskog prijevoza”. Stoga, u skladu s člankom 5. Regionalnog zakona br. 26/2012, sud koji je uputio zahtjev smatra da javni naručitelj može koristiti javnu nabavu samo u slučaju nemogućnosti izravne dodjele ugovora na temelju sporazuma.

28 Sud koji je uputio zahtjev ipak sumnja o usklađenosti članka 5. Regionalnog zakona br. 26/2012 s pravom Unije kada se ova odredba primjenjuje na druge usluge osim usluga hitnog sanitetskog prijevoza. Ta se sumnja nadalje jednako tako tiče pretpostavke da izravna dodjela ugovora znači uspostavljanje partnerstva među javnim naručiteljima.

29 Sud koji je uputio zahtjev navodi da na temelju članka 15. Zakona br. 241/1990 javna tijela uvijek mogu koristi instrument sporazuma za sklapanje ugovora među sobom s ciljem da kroz suradnju osiguraju obavljanje djelatnosti od zajedničkog interesa. Ipak, takva suradnja među javnim tijelima ne smije dovesti u pitanje glavni cilj pravila Unije koja se primjenjuju u području javne nabave, to jest slobodno kretanje usluga i otvaranje nenarušenom tržišnom natjecanju u državama članicama.

30 Članak 5. stavak 6. Zakonika o javnoj nabavi potvrđuje izuzeće primjene pravila o provođenju javne nabave kada su uvjeti koje predviđa ispunjeni. Taj sud smatra da je to i ovdje slučaj. Naime, AULSS br. 6 i Croce Verde imaju zajednički cilj potaknuti dobrotvorni rad i sudjelovanje osoba upisanih na regionalni popis iz članka 4. Regionalnog zakona 26/2012. Osim toga, Croce Verde je upisan na navedeni regionalni popis u svojem svojstvu IPAB-a. Naposljetku, on minimalan dio svojih djelatnosti obavlja na tržištu usluga hitnog sanitetskog prijevoza.

31 Sud koji je uputio zahtjev navodi međutim da se članak 15. Zakona br. 241/1990 i članak 5. stavak 6. Zakonika o javnoj nabavi ograničavaju na prikazivanje partnerstva među tijelima javnog sektora kao alternative provođenju javne nabave i da ga ne nameću na način da se primjenjuje prioritetno. Sporazum među upravnim tijelima naručiteljima je dakle mogućnost otvorena javnim naručiteljima koja zahtijeva sklapanje bilateralnog sporazuma između ugovornih strana. Iz navedenog proizlazi da javni naručitelj može samo izraziti svoju volju za sklapanjem takvog partnerstva, a da ne može obvezati drugog javnog naručitelja da se odluči za tu mogućnost. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da je u ovom slučaju AULSS br. 6 odlučio da neće koristiti tu mogućnost s obzirom na to da je odlučio pokrenuti spornu javnu nabavu.

32 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev smatra da članak 5. Regionalnog zakona br. 26/2012 ne obvezuje javnog naručitelja da obrazloži svoj izbor o dodjeli ugovora o usluzi o kojoj se radi u glavnom postupku putem javne nabave. Naime, takav zahtjev za obrazlaganjem mogao bi se opravdati samo u slučaju u kojem se javni naručitelj odlučio za izravnu dodjelu nakon bilateralnih pregovora s obzirom na to da takvo postupanje ne bi omogućilo usporedbu elemenata radi identificiranja ekonomski najpovoljnije ponude.

33 Nasuprot tomu, postupak javne nabave jamčio bi poštovanje načela prava Unije kao što su načelo nepristranosti, javnosti, transparentnosti, sudjelovanja i jednakog postupanja usporedbom između više ponuda prema kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude.

34 Stoga se, s obzirom na to da pravo Unije ne kvalificira opće, različite i usporedne interese, poput vrednovanja dobrotvornog rada, korištenje izravne dodjele ugovora na temelju sporazuma ne bi moglo opravdati. O tome se radi u ovom slučaju budući da Croce Verde sebe smatra jedinom ovlaštenom osobom u regiji Veneto sa svojstvom javne ustanove, što bi isključilo svako natjecanje i usporedbu između potencijalnih zainteresiranih subjekata za pružanje usluge o kojoj se radi u glavnom postupku. Naprotiv, slično kao i druge organizacije za dobrotvorni rad upisane na regionalni popis iz članka 4. Regionalnog zakona br. 26/2012, Croce Verde bi imao puno pravo, u svojstvu ekonomskog subjekta, sudjelovati u spornoj javnoj nabavi te bi se u tom okviru mogao pozivati na povoljnost svoje ponude.

35 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. U slučaju kada su obje stranke javna tijela, protivi li se uvodnoj izjavi 28., članku 10. i članku 12. stavku 4. Direktive [2014/24] primjena članka 5. u vezi s člancima 1. [do] 4. Regionalnog zakona [br. 26/2012] na temelju javno-javnog partnerstva iz članka 12. stavka 4. [te direktive], članka 5. stavka 6. [Zakonika o javnoj nabavi] i [članka] 15. Zakona br. 241/1990?

2. U slučaju kada su obje stranke javna tijela, protivi li se uvodnoj izjavi 28., članku 10. i članku 12. stavku 4. Direktive [2014/24] primjena odredaba Regionalnog zakona [br. 26/2012] na temelju javno-javnog partnerstva iz članka 12. stavka 4. [te direktive] i članka 5. stavka 6. [Zakonika o javnoj nabavi] i [članka] 15. Zakona br. 241/1990, samo u smislu u kojem obvezuje javnog naručitelja da iznese razloge zbog kojih se odlučio za povjeravanje usluge redovnog sanitetskog prijevoza putem javne nabave umjesto izravne dodjele na temelju sporazuma?”

O prethodnim pitanjima

36 Na temelju članka 99. Poslovnika Suda, kada se odgovor na pitanje postavljeno u prethodnom postupku može jasno izvesti iz sudske prakse, ili kada odgovor ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, Sud može u svakom trenutku na prijedlog suca izvjestitelja i nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika odlučiti obrazloženim rješenjem.

37 U ovom predmetu valja primijeniti tu odredbu.

Prvo pitanje

38 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 10. točku (h) i članak 12. stavak 4. Direktive 2014/24 tumačiti na način da im se protivi regionalni propis koji provođenje postupka javne nabave uvjetuje okolnošću da partnerstvo između tijela koja pripadaju javnom sektoru ne može osigurati pružanje usluge redovnog sanitetskog prijevoza.

39 Kao što je Sud utvrdio u presudi od 3. listopada 2019., Irgita (C-285/18, u daljnjem tekstu: presuda Irgita, EU:C:2019:829, t. 41.), Direktiva 2014/24 za cilj ima, kao što je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 1., koordinirati postupke nacionalne javne nabave koje prelaze određeni iznos.

40 Iz točke 43. presude Irgita proizlazi da je jedini učinak članka 12. stavka 1. te direktive o *in-house* transakcijama, jednako tako nazvanog „*in-house* ugovori", koji se tako ograničava na određivanje uvjeta koje javni naručitelj mora poštovati kada želi sklopiti *in-house* transakciju, taj da državama članicama omogućuje da takvu transakciju isključe iz područja primjene Direktive 2014/24.

41 Slijedom toga, ovom odredbom se državama članicama ne može uskratiti sloboda da daju prednost jednom načinu pružanja usluga, izvođenja radova ili nabave robe na štetu drugih. Naime, ta sloboda podrazumijeva izbor koji se vrši u fazi koja prethodi fazi dodjele ugovora o javnoj nabavi i koji stoga ne može biti obuhvaćen područjem primjene Direktive 2014/24 (presuda Irgita, t. 44.).

42 Sloboda država članica u pogledu izbora načina pružanja usluga na koji će javni naručitelji zadovoljiti vlastite potrebe također proizlazi iz uvodne izjave 5. Direktive 2014/24 u kojoj se navodi da „ništa u ovoj Direktivi ne obvezuje države članice da dodjeljuju ugovore ili eksternaliziraju usluge koje same žele pružati ili ih organizirati na načine koji ne podrazumijevaju sklapanje ugovora o javnoj nabavi u smislu ove Direktive", čime je potvrđena sudska praksa Suda koja prethodi navedenoj direktivi (presuda Irgita, t. 45.).

43 Dakle, kao što se Direktivom 2014/24 države članice ne obvezuju provesti postupak javne nabave, tako ih se njome ne može ni prisiliti na sklapanje *in-house* transakcije kada su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 12. stavkom 1. (presuda Irgita, t. 46.).

44 Uostalom, kako je Sud utvrdio u točki 47. presude Irgita, sloboda koja je tako prepuštena državama članicama još više dolazi do izražaja u članku 2. stavku 1. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci od SL 2018., L 82, str. 17. i SL 2018., L 181, str. 88.), na temelju kojeg:

„Ova Direktiva podržava načelo slobodnog upravljanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti u skladu s nacionalnim pravom i pravom Unije. Te su vlasti slobodne odlučiti kako najbolje upravljati izvršenjem radova ili pružanjem usluga, posebno kako bi osigurale visok stupanj kvalitete, sigurnosti i cjenovne pristupačnosti, jednako postupanje te promicanje univerzalnog pristupa i korisničkih prava u javnim službama.

Te vlasti mogu odabrati izvršavati svoje zadatke od javnog interesa vlastitim sredstvima ili u suradnji s drugim vlastima, ili ih povjeriti gospodarskim subjektima."

45 Međutim, sloboda kojom raspolažu države članice u pogledu izbora načina upravljanja koji smatraju najprikladnijim za izvođenje radova ili pružanje usluga ne može biti neograničena. Naprotiv, ona se mora izvršavati u skladu s temeljnim pravilima UFEU-a, pogotovo s načelom slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, kao i s načelima koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti (presuda Irgita, t. 48.).

46 Posljedično, Sud je u točki 50. presude Irgita utvrdio da članak 12. stavak 1. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno pravilo kojim država članica uvjetuje sklapanje *in-house* transakcije, među ostalim time da se provođenjem postupka javne nabave ne može osigurati kvaliteta usluga koje se pružaju, njihova dostupnost odnosno njihov kontinuitet, sve dok se izborom određenog načina pružanja usluga, koji je izvršen u fazi koja prethodi fazi javne nabave, poštuju načela jednakog postupanja, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti.

47 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, kao prvo, sloboda država članica u pogledu izbora načina pružanja usluga na koji će javni naručitelji zadovoljiti vlastite potrebe daje javnim naručiteljima ovlast, *mutatis mutandis*, da provođenje postupka javne nabave uvjetuju nemogućnošću sklapanja partnerstva između javnih naručitelja u skladu s uvjetima iz članka 12. stavka 4. Direktive 2014/24.

48 Prema ovoj odredbi, partnerstvo među javnim naručiteljima može biti sklopljeno samo ako ugovor utvrđuje ili uspostavlja suradnju između uključenih javnih naručitelja s ciljem osiguravanja da se tražene javne usluge pružaju radi ostvarivanja njihovih zajedničkih ciljeva, ako uspostava takve suradnje poštuje samo potrebe javnog interesa i ako sudjelujući javni naručitelji na otvorenom tržištu izvršavaju manje od 20 % djelatnosti na koje se odnosi suradnja.

49 U tom pogledu valja utvrditi, slično Komisijinim pisanim očitovanjima, da, iako je Croce Verde IPAB, nije sigurno da je zbog toga „subjekt javnog prava” u smislu članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24.

50 Na sudu koji je uputio zahtjev je i da osigura da su stavci 2. i 3. članka 5. Regionalnog zakona br. 26/2012 stvarno takve prirode da omogućavaju utvrđivanje postojanja suradnje među javnim naručiteljima kada su, sukladno toj odredbi, odnosi između ULSS-ova i osoba upisanih na regionalni popis iz članka 4. ovog zakona koje sudjeluju u djelatnostima hitne pomoći uređeni posebnim sporazumima koji su sklopljeni na temelju jedinstvenog obrasca koji je odobrilo regionalno vijeće.

51 Na drugom mjestu, sloboda država članica po pitanju izbora načina pružanja usluga na koji će javni naručitelji zadovoljiti vlastite potrebe daje javnim naručiteljima ovlast, u okviru usluga civilne obrane, civilne zaštite i sprečavanja opasnosti, da daju prednost provođenju, s neprofitnim tijelima ili udruženjima, postupka javne nabave na koji se primjenjuju blaži uvjeti, kako je definiran u člancima 74. do 77. Direktive 2014/24, pod uvjetom da poštuju uvjete predviđene člankom 10. točkom (h) ove direktive.

52 U tom pogledu treba podsjetiti da članak 10. točku (h) navedene direktive treba tumačiti na način da izuzeće primjene pravila o javnoj nabavi koju on predviđa obuhvaća skrb i pomoć pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, a koje vozilima hitne medicinske službe pruža sanitetski asistent odnosno viši medicinski tehničar hitne medicine, obuhvaćene oznakom CPV 75252000-7 (usluge spašavanja) kao i kvalificirani sanitetski prijevoz obuhvaćen CPV oznakom 85143000-3 (usluge vozila hitne medicinske službe), pod uvjetom da taj kvalificirani sanitetski prijevoz doista obavlja osoblje koje je prošlo odgovarajuću obuku iz prve pomoći i da se odnosi na pacijenta za kojeg postoji opasnost od pogoršanja zdravstvenog stanja tijekom tog prijevoza (presuda od 21. ožujka 2019., Falck Rettungsdienste i Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, t. 51.). Za korištenje ovog izuzeća potrebno je, nadalje, da uslugu prijevoza vozilima hitne medicinske službe pružaju neprofitne organizacije ili udruženja u smislu te odredbe te da je riječ o hitnoj situaciji (rješenje od 20. lipnja 2019., Italy Emergenza i Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza „Croce Verde”, C-424/18, EU:C:2019:528, t. 28.).

53 Naposljetku, u dvama slučajevima navedenima u točkama 47. i 51. ovog rješenja, na državama je članicama da po pitanju izbora načina pružanja usluga na koji će javni naručitelji zadovoljiti vlastite potrebe, nadziru da se načela jednakog postupanja, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti poštuju (presuda Irgita, 48.).

54 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 10. točku (h) i članak 12. stavak 4. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način im se ne protivi regionalni propis koji provođenje postupka javne nabave uvjetuje okolnošću da partnerstvo između tijela koja pripadaju javnom sektoru ne može osigurati pružanje usluge redovnog sanitetskog prijevoza, sve dok se izborom određenog načina pružanja usluga, koji je izvršen u fazi koja prethodi fazi javne nabave, poštuju načela jednakog postupanja, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti.

Drugo pitanje

55 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 10. točku (h) i članak 12. stavak 4. Direktive 2014/24 tumačiti na način da im se protivi regionalni propis koji određuje da javni naručitelj treba obrazložiti svoj izbor o dodjeli ugovora o usluzi redovnog sanitetskog prijevoza putem javne nabave umjesto izravne dodjele ugovora na temelju sporazuma sklopljenog s drugim javnim naručiteljem.

56 Kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, ni članku 10. točki (h) ni članku 12. stavku 4. ove direktive ne protivi se regionalni propis koji predviđa provođenje postupka javne nabave samo podredno i iznimno.

57 Pravu Unije, osobito članku 10. točki (h) i članku 12. stavku 4. Direktive 2014/24, ne može se stoga protiviti regionalni propis koji propisuje da javni naručitelj mora dokazati da uvjeti primjene tih odredaba nisu ispunjeni.

58 Na drugo pitanje dakle valja odgovoriti da članak 10. točku (h) i članak 12. stavak 4. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da im se ne protivi regionalni propis koji određuje da javni naručitelj treba obrazložiti svoj izbor o dodjeli ugovora o usluzi redovnog sanitetskog prijevoza putem javne nabave umjesto izravne dodjele ugovora na temelju sporazuma sklopljenog s drugim javnim naručiteljem.

Troškovi

59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 10. točku (h) i članak 12. stavak 4. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ treba tumačiti na način da im se ne protivi regionalni propis koji provođenje postupka javne nabave uvjetuje okolnošću da partnerstvo između tijela koja pripadaju javnom sektoru ne može osigurati pružanje usluge redovnog sanitetskog prijevoza, sve dok se izborom određenog načina pružanja usluga, koji je izvršen u fazi koja prethodi fazi javne nabave, poštuju načela jednakog postupanja, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti.**

2. **Članak 10. točku (h) i članak 12. stavak 4. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da im se ne protivi regionalni propis koji određuje da javni naručitelj treba obrazložiti svoj izbor o dodjeli ugovora o usluzi redovnog sanitetskog prijevoza putem javne nabave umjesto izravne dodjele ugovora na temelju sporazuma sklopljenog s drugim javnim naručiteljem.**

Potpisi