Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

6 февруари 2020 година*

„Преюдициално запитване — Член 99 от Процедурния правилник на Съда — Обществени поръчки — Директива 2014/24/ЕС — Член 10, буква з) — Член 12, параграф 4 — Специални изключения за поръчки за услуги — Услуги, свързани с гражданска отбрана, гражданска защита и предотвратяване на опасности — Организации или сдружения с нестопанска цел — Услуга за обикновен медицински превоз и за медицински превоз за оказване на спешна помощ — Регионално законодателство, което предвижда да се отдаде предимство на партньорство между възлагащите органи — Свобода на държавите членки по отношение на избора на начина за предоставяне на услуги — Граници — Задължение за мотивиране“

По дело C-11/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 26 юли 2018 г., постъпил в Съда на 7 януари 2019 г., в рамките на производство по дело

Azienda ULSS n. 6 Euganea

срещу

Pia Opera Croce Verde Padova,

с участието на:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: S. Rodin, председател на състава, D. Šváby (докладчик) и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: италиански.

като има предвид становищата, представени:

– за Pia Opera Croce Verde Padova, от A. Veronese и R. Colagrande, avvocati,

– за румънското правителство, от C.-R. Canțăr и S.-A. Purza, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от G. Gattinara и P. Ondrůšek, както и от L. Haasbeek, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, да се произнесе с мотивирано определение в съответствие с член 99 от Процедурния правилник на Съда,

постанови настоящото

Определение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 10, буква з) от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65) във връзка със съображение 28 и член 12, параграф 4 от тази директива.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Azienda ULSS n. 6 Euganea (агенция на местно звено по социални и здравни въпроси № 6 Euganea, Италия) (наричана по-нататък „AULSS № 6“) и Pia Opera Croce Verde Padova (благотворителна организация „Зелен кръст“, Падуа, Италия) (наричана по-нататък „Croce Verde“) относно възлагането на услугата за медицински превоз на пациенти с линейка и пациенти на хемодиализа от AULSS № 6 и Azienda ospedaliera di Padova (болничен център на Падуа, Италия).

Правна уредба

Директива 2014/24

3 Съображения 2, 5, 28, 31 и 33 от Директива 2014/24 гласят:

„2) Обществените поръчки играят ключова роля в стратегията „Европа 2020“, предвидена в съобщението на [Европейската комисия] от 3 март 2010 г., озаглавено „Европа 2020“, стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ […], като един от пазарните инструменти, които трябва да се използват за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и едновременно с това — за гарантиране на най-ефективното използване на публичните средства. За тази цел правилата за възлагане на обществени поръчки, приети съгласно Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1)] и Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги (ОВ L 134, 2004 г., стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116 и поправка в ОВ L 182, 2008 г., стр. 282], следва да се преработят и актуализират, за да се повиши ефективността на публичните разходи, да се улесни по-специално участието на малките и средните предприятия (МСП) в обществените поръчки и да се даде възможност на възложителите да използват по-добре обществените поръчки в подкрепа на

общи цели от обществен характер. Налице е и необходимост от изясняване на основните понятия и концепции, за да се гарантира правна сигурност и за да се включат определени аспекти на утвърдената практика на Съда на Европейския съюз в тази област.

[…]

(5) Следва да се припомни, че никоя разпоредба на настоящата директива не задължава държавите членки да възлагат с договори или да прехвърлят на външни лица предоставянето на услуги, които желаят да предоставят сами или да организират по различен начин, а не чрез договори за обществени поръчки по смисъла на настоящата директива. […]

[…]

(28) Настоящата директива следва да не се прилага за определени услуги при спешни случаи, когато те се осигуряват от организации или от сдружения с нестопанска цел, тъй като ще е трудно да се запази особеното естество на тези организации, в случай че доставчиците на услуги трябва да бъдат избирани в съответствие с процедурите, предвидени в настоящата директива. Изключението обаче следва да не надхвърля строго необходимото. Ето защо следва изрично да се предвиди, че услугите за превоз на пациенти с линейка не са изключени. Освен това във връзка с това е необходимо да се поясни, че група 601 „Услуги на сухопътния транспорт“ по CPV [Common Procurement Vocabulary „Общ терминологичен речник, свързан с обществените поръчки“] не обхваща услугите за превоз с линейки, които са обхванати от клас 8514 по CPV. Ето защо следва да се поясни, че за услугите, обхванати от код 85143000-3 по CPV, които се състоят само от услуги за превоз на пациенти с линейка, следва да се прилага специалният режим, предвиден за социални и други специфични услуги (наричан по-долу „облекченият режим“). Поради това за смесените поръчки за предоставяне на услуги за превоз с линейка по принцип също ще се прилага облекченият режим, ако стойността на услугите за превоз на пациенти с линейка надвишава стойността на другите услуги за превоз с линейка

[…]

(31) Съществува значителна правна несигурност до каква степен договорите за поръчки, сключени между субекти в публичния сектор, следва да бъдат обхванати от правилата за обществените поръчки. Съдебната практика на Съда на Европейския съюз в тази област се тълкува по различен начин от държавите членки и дори от възлагащите органи. Следователно е необходимо да се поясни в кои случаи правилата за обществените поръчки не се прилагат по отношение на договорите за поръчки, сключени в рамките на публичния сектор.

Това пояснение следва да се основава на принципите, установени в съдебната практика на Съда на Европейския съюз в тази област. Сам по себе си фактът, че и двете страни по договора са публични органи, не изключва прилагането на правилата за обществените поръчки. Прилагането на правилата за обществените поръчки обаче не следва да засяга свободата на публичните органи да изпълняват възложените им задачи за осигуряване на обществени услуги, като използват собствените си ресурси, което включва възможността за сътрудничество с други публични органи.

Следва да се гарантира, че изключеното от прилагането на правилата сътрудничество между публични органи не води до нарушаване на конкуренцията по отношение на частните икономически оператори, дотолкова доколкото поставя частен доставчик на услуги в по-изгодна позиция в сравнение с неговите конкуренти.

[…]

(33) Възлагащите органи следва да могат да решат да предоставят съвместно обществени услуги посредством сътрудничество, без да са задължени да използват определена правна форма. Това сътрудничество може да обхваща всички видове дейности, свързани с изпълнението на услуги и задължения, възложени на участващите органи или поети от тях, като задължителни или доброволни задачи на местните или регионалните органи или услуги, възложени на конкретни органи съобразно публичното право. Услугите, предоставяни от различните участващи органи, не трябва непременно да бъдат еднакви; те могат и да се допълват взаимно.

Предвидените в настоящата директива правила не следва да се прилагат за договорите за съвместно предоставяне на обществени услуги, при условие че последните са сключени изключително между възлагащи органи, че осъществяването на това сътрудничество се ръководи единствено от съображения, свързани с обществения интерес, и че никой частен доставчик на услуги не е поставен в по-изгодна позиция в сравнение с конкурентите си.

За да отговаря на тези условия, сътрудничеството следва да се основава на концепция за сътрудничество. Това сътрудничество не налага всички участващи органи да поемат изпълнението на основните договорни задължения, ако съществува ангажимент за оказване на принос към съвместното изпълнение на съответната обществена услуга. Освен това осъществяването на сътрудничеството, включително финансовите трансфери между участващите възлагащи органи, следва да се ръководи единствено от съображения, свързани с обществения интерес“.

4 Член 2, параграф 1, точка 4 от тази директива определя понятието „публичноправни организации“, както следва:

„организации, които имат всички изброени по-долу характеристики:

а) създадени са с конкретната цел да задоволяват нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер;

б) имат правосубектност; както и

в) финансират се в по-голямата си част от държавни, регионални или местни органи или от други публичноправни организации; или са обект на управленски контрол от страна на тези органи; или имат административен, управителен или надзорен орган, повечето от половината от членовете на който са назначени от държавните, регионалните или местните органи или от други публичноправни организации“.

5 В озаглавената „Обхват, определения и общи принципи“ глава I от тази директива се съдържа раздел 3, посветен на изключенията, който обхваща членове 7—12.

6 Член 10 от Директива 2014/24, озаглавен „Специални изключения за поръчки за услуги“, предвижда:

„Настоящата директива не се прилага за обществени поръчки за услуги при:

[…]

з) услуги, свързани с гражданска отбрана, гражданска защита и предотвратяване на опасности, които се предоставят от организации или сдружения с нестопанска цел и които попадат в обхвата на кодове 75250000-3 [услуги по пожарна и аварийна безопасност], 75251000-0

[услуги по пожарна безопасност], 75251100-1 [услуги по гасене на пожари], 75251110-4 [услуги, свързани с предотвратяване на пожари], 75251120-7 [услуги, свързани с борба срещу горски пожари], 75252000-7 [услуги по аварийна безопасност], 75222000-8 [услуги в областта на гражданската защита], 98113100-9 [услуги, свързани с ядрената безопасност] и 85143000-3 [услуги за превоз с линейка] по CPV, с изключение на услугите за превоз на пациенти с линейка;

[…]“.

7 Член 12 от тази директива, озаглавен „Обществени поръчки между субекти в публичния сектор“, гласи:

„1. Обществена поръчка, която се възлага от възлагащ орган на частноправно или публичноправно юридическо лице, попада извън обхвата на настоящата директива, когато са изпълнени всички условия по-долу:

а) възлагащият орган упражнява върху съответното юридическо лице контрол, подобен на този, който упражнява върху собствените си структурни звена;

б) повече от 80 % от дейността на контролираното юридическо лице се извършва при изпълнението на задачи, възложени му от контролиращия възлагащ орган или от други юридически лица, контролирани от същия възлагащ орган; и

в) в контролираното юридическо лице няма пряко частно капиталово участие, с изключение на форми на частно капиталово участие, които не са свързани с контролни или блокиращи правомощия, които се изискват от разпоредби на националното законодателство в съответствие с Договорите и които не оказват решаващо влияние върху контролираното юридическо лице.

[…]

4. Договор за поръчка, сключен изключително между два или повече възлагащи органа, попада извън обхвата на настоящата директива, когато са изпълнени всички условия по-долу:

а) поръчката установява или осъществява сътрудничество между участващите възлагащи органи, за да се гарантира, че задълженията им за предоставяне на обществени услуги се изпълняват с оглед постигането на общи за тях цели;

б) осъществяването на това сътрудничество се ръководи единствено от съображения, свързани с обществения интерес; и

в) участващите възлагащи органи извършват на свободния пазар по-малко от 20 % от дейността, свързана със сътрудничеството.

[…]“.

8 Облекченият режим, посочен в съображение 28 от тази директива, е определен в членове 74—77.

Италианското право

9 Посветеният на „[с]поразуменията между органи на публичната администрация“ член 15 от Legge n. 241 — Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Закон № 241 за новите правила на административното производство и

правото на достъп до административни документи) от 7 август 1990 г. (GURI № 192 от 18 август 1990 г.) в редакцията му, приложима към фактите по главното производство (наричан по-нататък „Закон № 241/1990“), предвижда в параграф 1:

„Дори извън случаите, предвидени в член 14, органите на публичната администрация винаги могат да сключват помежду си споразумения за сътрудничеството в дейности от общ интерес“.

10 Озаглавеният „Общи принципи в областта на изключенията относно концесиите, обществените поръчки и споразуменията между публични организации и възлагащи органи в публичния сектор“ член 5 от Decreto legislativo n. 50 — Codice dei contratti pubblici (Законодателен декрет № 50 за приемане на Кодекс за обществените поръчки) от 18 април 2016 г. (редовна притурка на GURI № 91 от 19 април 2016 г., наричан по-нататък „Кодекс за обществените поръчки“), предвижда в параграф 6:

„Настоящият кодекс не се прилага за договори за поръчка, сключени само между два или повече възлагащи органа, когато са изпълнени всички условия по-долу:

а) поръчката установява или осъществява сътрудничество между участващите възлагащи органи или възложители публични органи, за да се гарантира, че задълженията им за предоставяне на обществени услуги се изпълняват с оглед постигането на общи за тях цели;

б) осъществяването на това сътрудничество се ръководи единствено от съображения, свързани с обществения интерес, и

в) участващите възлагащи органи или възложители публични органи извършват на свободния пазар по-малко от 20 % от дейността, свързана със сътрудничеството“.

11 Озаглавеният „Специални изключения за поръчки и концесии за услуги“ член 17 от този кодекс предвижда в параграф 1:

„Разпоредбите на настоящия кодекс не се прилагат за обществени поръчки за услуги и за концесии за обществени услуги с предмет:

[…]

з) услуги, свързани с гражданска отбрана, гражданска защита и предотвратяване на опасности, които се предоставят от организации или сдружения с нестопанска цел и които попадат в обхвата на кодове 75250000-3 [услуги по пожарна и аварийна безопасност], 75251000-0 [услуги по пожарна безопасност], 75251100-1 [услуги по гасене на пожари], 75251110-4 [услуги, свързани с предотвратяване на пожари], 75251120-7 [услуги, свързани с борба срещу горски пожари], 75252000-7 [услуги по аварийна безопасност], 75222000-8 [услуги в областта на гражданската защита], 98113100-9 [услуги, свързани с ядрената безопасност] и 85143000-3 [услуги за превоз с линейка] по CPV, с изключение на услугите за превоз на пациенти с линейка;

[…]“.

12 Decreto legislativo n. 117 — Codice del Terzo settore (Законодателен декрет № 117 за приемане на Кодекс за третия сектор) от 3 юли 2017 г. (редовна притурка на GURI № 179 от 2 август 2017 г.) предвижда в параграф 1 от член 57, озаглавен „Услуга за медицински превоз при спешни и неотложни случаи“:

„Услугите за превоз с линейка при спешни и неотложни случаи могат да се възлагат приоритетно чрез споразумение на доброволчески организации, включени от поне шест месеца в Единния национален регистър на Третия сектор, принадлежащи към мрежа от сдружения, предвидена в член 41, параграф 2, и одобрени в съответствие с регионалната правна уредба в тази област, ако има такава, в случаите, когато поради специфичния характер на услугата прякото възлагане гарантира предоставянето на услугата от общ интерес, в рамките на система за действителен принос за постигането на социална цел, както и за преследването на целите за солидарност, при условия на икономическа ефективност и целесъобразност, както и при спазване на принципите на прозрачност и недопускане на дискриминация“.

13 Legge regionale n. 26 — Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (Регионален закон № 26 за приемане на правила на регионалната система за медицински превоз за оказване на спешна помощ) от 27 юли 2012 г. (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* № 61 от 3 август 2012 г., наричан по-нататък „Регионален закон № 26/2012“) въвежда „регионалната система за превоз с линейка за оказване на спешна помощ“.

14 Озаглавеният „Предмет и цели“ член 1 от този закон предвижда:

„1. Регион Венето [(Италия)] урежда регионалната система за превоз с линейка за оказване на спешна помощ, като предоставя на здравните заведения и сдруженията, получили разрешение и акредитация, възможността да участват в изпълнението на дейности по превоз за оказване на спешна помощ, като се вземат предвид географското им разпределение, вписването им в социалната и медицинска среда на Венето и равнището на ефикасност и качество на предоставяната услуга, в общ интерес и при спазване на принципите на универсалност, солидарност, икономия и адекватност“.

15 Озаглавеният „Определения“ член 2 от посочения закон предвижда в параграф 1:

„За целите на настоящия закон [„]превоз с линейка за оказване на спешна помощ[“] означава дейността, извършвана с превозни средства за оказване на помощ от медицински и немедицински персонал, на който е възложено да извършва тази услуга, в изпълнение на следните задачи:

а) услуги за превоз при спешни и неотложни случаи, извършвани чрез превозни средства за оказване на помощ и управлявани от оперативните централи за координиране на [*Servizio urgenze ed emergenze mediche* (услугата за спешна и неотложна медицинска помощ) (SUEM)];

б) услуги за превоз, предвидени в рамките на [*livelli essenziali di assistenza* (равнището на основната здравна помощ) (LEA)], извършвани с превозни средства за оказване на помощ;

в) услуги за превоз, при които клиничното състояние на пациента изисква да се използва само превозно средство за оказване на помощ и по време на пътуването е необходимо оказването на помощ от медицински или друг обучен за тази цел персонал, както и осигуряването на непрекъснатост на полаганите грижи“.

16 Съгласно член 4 от Регионален закон № 26/2012, който се отнася до „[р]егионалния списък“:

„1. В срок от 60 дни, считано от влизане в сила на настоящия закон, регионалният съвет одобрява регионален списък, в който първоначално се включват здравните заведения и сдружения, които вече са получили разрешение и извършват дейност по превоз с линейка за оказване на спешна помощ на територията на региона най-малко от пет години за сметка на компетентните на територията [*unità locali socio-sanitarie* (местни социално-медицински звена) (ULSS)] въз основа на специфични договори и споразумения, сключени за тази цел и отговарящи на условията за издаване на разрешение, посочени в [Legge regionale n. 22 — Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (Регионален закон № 22 за издаването на разрешения и акредитации за медицинско, социално-медицинско и социално оборудване) от 16 август 2002 г. (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* № 82)] и последователните му изменения при спазване на европейската правна уредба в областта на свободата на установяване и свободното движение на услуги.

2. Наред с лицата, посочени в параграф 1, в предвидения в същия параграф регионален списък, се включват комитетите на Италианския червен кръст (ИЧК) след специално споразумение с регионалния комитет на Венето на същата организация и Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza (публични институции за подпомагане и благотворителност) (IPAB), които извършват дейности по превоз с линейка за оказване на спешна помощ, въз основа на споразумение и заместваща декларация, що се отнася до спазването на условията за получаване на разрешение, предвидени в Регионалния закон [№ 22], и последователните му изменения, както и на условията, посочени от регионалния съвет съобразно с член 3, параграф 2 при спазване на европейската правна уредба в областта на свободата на установяване и свободното движение на услуги.

3. Регионалният списък, посочен в параграф 1, се актуализира всяка година с нови здравни заведения и сдружения, които отговарят на условията за получаване на разрешение и акредитация, предвидени в Регионалния закон [№ 22] и последователните му изменения.

4. Включените в регионалния списък лица се подлагат на периодични проверки, за да се установи дали продължават да отговарят на тези изисквания“.

17 Член 5 от този закон относно „[о]рганизацията на дейността по превоз с линейка за оказване на спешна помощ“ гласи:

„1. Дейността по превоз с линейка за оказване на спешна помощ се извършва от [ULSS] и от лицата, включени в посочения в член 4 регионален списък.

2. Отношенията с [ULSS], както и редът и условията, при които лицата, включени в посочения в член 4 регионален списък, участват в дейността по оказване на спешна помощ, се уреждат със специални споразумения, сключени въз основа на образец, одобрен от регионалния съвет, и публикувани в съответствие с разпоредбите на националната и европейската правна уредба, които са в сила в областта на обществените поръчки.

3. Споразуменията, посочени в параграф 2, предвиждат бюджетна система по критерии, основаващи се на прилагането на стандартни разходи, определени от регионалния съвет и актуализирани на всеки три години.

[…]

5. Ако дейността по превоз с линейка за оказване на спешна помощ не може да бъде осигурена от лицата, включени в посочения в член 4 регионален списък, [ULSS] могат да я поверят на определени лица срещу заплащане чрез процедури за възлагане на обществени поръчки при

спазване на разпоредбите на националната и европейската правна уредба, които са в сила в областта на обществените поръчки и отговарят на изискванията за гарантиране на подходящо равнище на качество и за придаване на по-висока стойност на социалната функция на услугата“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

18 През 2017 г. AULSS № 6 открива процедура за възлагане на обществена поръчка съобразно с критерия за икономически най-изгодната оферта относно обществена поръчка за услуга за медицински превоз на пациенти с линейка и пациенти на хемодиализа за период от пет години с възможност за продължаване на срока с една година (наричана по-нататък „спорната процедура за възлагане на обществена поръчка“). Годишната стойност на поръчката е оценена на 5 043 560 EUR, която за петгодишния период съответства на 25 217 800 EUR.

19 Croce Verde оспорва пред Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Регионален административен съд Венето, Италия) решението на AULSS № 6 да открие процедура за възлагане на обществена поръчка, вместо да предпочете партньорство между субекти от публичния сектор. Всъщност, когато са изпълнени условията за такова партньорство, Регионален закон № 26/2012 изисква да се сключи споразумение по член 12, параграф 4 от Директива 2014/24 и член 5, параграф 6 от Кодекса за обществените поръчки с одобрената публична организация, без да е необходимо да се предвижда възлагане на обществена поръчка, нито дори възлагане по опростения режим, предвиден в член 10, буква з) от тази директива и в член 17, параграф 1, буква з) от посочения кодекс.

20 В това отношение Croce Verde посочва, че не е частноправно сдружение, извършващо доброволческа дейност, а публична нестопанска организация, и по-точно IPAB. На това основание тя участвала от повече от век в медицинското подпомагане на жителите на територията на Падуа (Италия), като осигурявала главно превоза с нестопанска цел на ранени и болни. Впрочем AULSS № 6 ѝ е възложила услугата по спешна и неотложна медицинска помощ със споразумение, сключено на 22 декември 2017 г. въз основа на Регионален закон № 26/2012. Освен това след провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка през 2010 г., която е била продължавана на два пъти и чийто срок е изтекъл на 31 март 2018 г., услугата за обикновен превоз също ѝ е била възложена.

21 Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Регионален административен съд Венето) обаче приема, че членове 10 и 74 от Директива 2014/24, както и член 17, параграф 1, буква з) от Кодекса на обществените поръчки предвиждат възлагането на обществена поръчка за превоз с линейка, който не е за оказване на спешна помощ, посредством процедура за възлагане на обществена поръчка.

22 При все това, тъй като посочената юрисдикция уважава основанието, с което се поддържа, че AULSS № 6 няма правомощието да проведе спорната процедура за възлагане на обществена поръчка, същата обжалва решението на Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Регионален административен съд, Венето) в тази негова част пред запитващата юрисдикция, а именно Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия).

23 Въпреки че запитващата юрисдикция отхвърля главната жалба, тя трябва да се произнесе по насрещната жалба, в рамките на която Croce Verde повторно излага доводите, които е повдигнала в първоинстанционното производство.

24 Запитващата юрисдикция счита, че следва да се прави разграничение между, от една страна, услугата за неотложна медицинска помощ, и от друга страна, услугата за превоз с линейка. Член 10 от Директива 2014/24 във връзка със съображение 28 от нея, както и член 17, параграф 1, буква з) от Кодекса за обществените поръчки изключват от правилата за възлагане

на обществени поръчки неотложната медицинска помощ, която за организации с нестопанска цел се състои в превозване с линейка и оказване на първа помощ на пациент в особено тежко положение. За разлика от това спрямо услугата за превоз с линейка, която не е за оказване на спешна помощ, се прилага „облекченият режим“, предвиден в членове 74—77 от Директива 2014/24, тъй като, подобно на случая по главното производство, нейната стойност е най-малкото равна на прага от 750 000 EUR, предвиден в Директива 2014/24.

25 При това положение член 5 от Регионален закон № 26/2012 предвижда, че когато не се извършва пряко от ULSS, превозът с линейка „за оказване на спешна помощ“ трябва да се извършва от лицата, включени в регионалния списък по член 4 от този закон и че отношенията с тези ULSS, както и редът и условията за изпълнение на посочената услуга, се уреждат със споразумения ad hoc. Освен това поръчката за дейността по превоз с линейка за оказване на спешна помощ може да бъде възложена чрез конкурентно възлагане само когато не може да бъде осигурена от лицата, включени в посочения регионален списък.

26 Впрочем по силата на член 2 от Регионален закон № 26/2012 приложното поле на режима за възлагане на поръчка относно услугата за „превоз за оказване на спешна помощ“ обхваща дейността, която се извършва посредством превозни средства за оказване на помощ от медицински персонал, наред с други, и която се състои по-специално в „транспортни услуги, предоставяни на равнището на основната здравна помощ (ОЗП), извършвани с превозни средства за оказване на помощ“, както и в „транспортни услуги, при които клиничното състояние на пациента изисква единствено използването на превозно средство за оказване на помощ и по време на пътуването е необходима помощ от медицински персонал или друг подходящо обучен персонал, като е необходимо да се осигури и непрекъснатост на грижите“. Поради това запитващата юрисдикция счита, че обхванатите от посочения режим дейности са дейности, които, най-вече в последния случай, явно спадат не към превоз при спешни случаи, а към обикновения превоз на пациенти.

27 Ето защо запитващата юрисдикция смята, че разглежданата в главното производство услуга може да се квалифицира като „услуга за обикновен превоз“ или като „услуга за медицински превоз за оказване на помощ“, но не и като „услуга за медицински превоз за оказване на неотложна помощ“. При това положение съобразно с член 5 от Регионален закон № 26/2012 запитващата юрисдикция счита, че възлагащият орган може да прибегне до процедура за възлагане на обществена поръчка само при невъзможност да се извърши пряко възлагане посредством споразумение.

28 Запитващата юрисдикция обаче изпитва съмнения относно съвместимостта с правото на Съюза на член 5 от Регионален закон № 26/2012, когато тази разпоредба се прилага за услуги, различни от услугите за медицински превоз за оказване на спешна помощ. Това съмнение се отнася и до хипотезата, при която прякото възлагане на поръчка би представлявало прилагане на партньорство между възлагащи органи.

29 Запитващата юрисдикция отбелязва, че по силата на член 15 от Закон № 241/1990 публичните организации могат винаги да използват инструмента на споразумението, за да сключат помежду си съглашения, с които да уредят при условията на сътрудничество провеждането на дейността от общ интерес. Подобно сътрудничество между публичните организации обаче не може да постави под въпрос основната цел на правилата на Съюза, приложими в областта на обществените поръчки, а именно свободното движение на услуги и създаването на условия за ненарушена конкуренция във всички държави членки.

30 Член 5, параграф 6 от Кодекса за обществените поръчки потвърждава неприлагането на правилата за възлагане на обществени поръчки, когато са изпълнени предвидените в него условия. Такъв е обаче конкретният случай. Всъщност AULSS № 6 и Croce Verde имат за общи цели да привлекат към участие лицата, включени в регионалния списък по член 4 от

Регионален закон № 26/2012, и да насърчават доброволческите дейности. Освен това Croce Verde е вписана в посочения регионален списък в качеството си на IPAB. Накрая, тя упражнява минимална част от дейността си на пазара на услугите за медицински превоз за оказване на спешна помощ.

31 Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че член 15 от Закон № 241/1990 и член 5, параграф 6 от Кодекса на обществените поръчки само представят партньорството между субекти от публичния сектор като алтернатива на възлагането на обществена поръчка, и че не му отдават предимство. Следователно споразумението между възложителите е възможност за възлагащите органи и изисквало постигането на двустранно съглашение между договарящите страни. От това следва, че възлагащ орган може само да изрази волята си за постигане на такова партньорство, без да може да задължи друг възлагащ орган да избере тази възможност. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че в конкретния случай AULSS № 6 не е възнамерявала да се позове на тази възможност, тъй като е решила да открие спорната процедура за възлагане на обществена поръчка.

32 Освен това запитващата юрисдикция счита, че член 5 от Регионален закон № 26/2012 не може да задължи възлагащия орган да мотивира избора си да възложи поръчката за разглежданата в главното производство услуга посредством процедура за възлагане на обществена поръчка. Всъщност такова изискване за мотивиране било обосновано само в хипотезата, при която възлагащият орган възнамерява да прибегне до пряко възлагане след провеждане на двустранни преговори, тъй като подобен подход не позволява да се разполага с елементи за сравнение, предназначени да се определи икономически най-изгодната оферта.

33 Напротив, процедурата за възлагане на обществена поръчка гарантира спазването на принципите на правото на Съюза, каквито са принципите на безпристрастност, публичност, прозрачност, участие и равно третиране чрез сравняване на няколко оферти с оглед на критерия за икономически най-изгодната оферта.

34 В този смисъл, след като правото на Съюза не квалифицира различни и съвпадащи по време общи интереси, сред които е популяризирането на доброволческа дейност, извършването на пряко възлагане на поръчката посредством споразумение, не може да бъде обосновано. Такъв е конкретният случай, тъй като Croce Verde твърди, че е единственото лице, одобрено в района на Венето, което има качеството на публична организация, а това изключва всякаква конкуренция и сравнение между потенциалните оператори, заинтересовани от предоставянето на разглежданата в главното производство услуга. За разлика от това, подобно на другите доброволчески организации, включени в регионалния списък по член 4 от Регионален закон № 26/2012, Croce Verde има пълното право в качеството си на икономически оператор да участва в спорната процедура за възлагане на обществена поръчка и така може да изтъкне изгодния характер на своята оферта.

35 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Когато и двете страни са публични организации, допускат ли съображение 28, член 10 и член 12, параграф 4 от Директива [2014/24] прилагането на член 5 във връзка с членове 1[—]4 от Регионален закон [№ 26/2012] въз основа на партньорството между субекти в публичния сектор, предвидено в член 12, параграф 4 [от тази директива], […] в член 5, параграф 6 от [Кодекса на обществените поръчки] и [в] член 15 от Закон № 241/1990?

„2) Когато и двете страни са публични организации, допускат ли съображение 28, член 10 и член 12, параграф 4 от Директива [2014/24] прилагането на разпоредбите на Регионален закон [№ 26/2012] въз основа на партньорството между субекти в публичния сектор,

предвидено в член 12, параграф 4 [от тази директива], […] в член 5, параграф 6 от [Кодекса на обществените поръчки] и [в] член 15 от Закон № 241/1990 само в смисъл че възлагащият орган е длъжен да посочи мотивите за избора си да възложи услугата за обикновен медицински транспорт чрез обществена поръчка, вместо да я възложи пряко посредством споразумение?“.

По преюдициалните въпроси

36 Съгласно член 99 от Процедурния правилник на Съда, когато отговорът на преюдициален въпрос се налага недвусмислено от съдебната практика или отговорът на такъв въпрос не оставя място за разумно съмнение, Съдът може във всеки един момент да се произнесе с мотивирано определение по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат.

37 Тази разпоредба следва да се приложи по настоящото дело.

По първия въпрос

38 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 10, буква з) и член 12, параграф 4 от Директива 2014/24 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат регионална правна уредба, която обуславя възлагането на обществена поръчка от обстоятелството, че услугата за обикновен медицински превоз не може да бъде осигурена чрез партньорството между субекти в публичния сектор.

39 Както отбелязва Съдът в решение от 3 октомври 2019 г., Irgita (C-285/18, наричано по-нататък „решение Irgita“, EU:C:2019:829, т. 41), Директива 2014/24 има за цел, както се посочва в съображение 1 от нея, да координира националните процедури за възлагане на обществени поръчки над определена стойност.

40 От точка 43 от решение Irgita е видно, че член 12, параграф 1 от тази директива, отнасящ се до вътрешните сделки, наричани още „сделки *in house*“, който се свежда до това да се уточнят условията, които възлагащият орган трябва да спазва, когато желае да сключи вътрешна сделка, води само до овластяване на държавите членки да изключат подобна сделка от приложното поле на Директива 2014/24.

41 Следователно тази разпоредба не може да лиши държавите членки от свободата да отдадат предимство на определен начин за предоставяне на услуги, за изпълнение на строителни дейности или за извършване на доставки спрямо останалите начини. Действително тази свобода предполага избор, който се извършва на етап, предхождащ възлагането на обществена поръчка и който при това положение не може да попадне в приложното поле на Директива 2014/24 (решение Irgita, т. 44).

42 Свободата на държавите членки по отношение на избора на начина за предоставяне на услуги, с който възлагащите органи ще удовлетворяват свои собствени потребности, произтича и от съображение 5 от Директива 2014/24, съгласно което „никоя разпоредба на настоящата директива не задължава държавите членки да възлагат с договори или да прехвърлят на външни лица предоставянето на услуги, които желаят да предоставят сами или да организират по различен начин, а не чрез договори за обществени поръчки по смисъла на настоящата директива“, като с това се възприема и практиката на Съда, предхождаща посочената директива (решение Irgita, т. 45).

43 По този начин, след като Директива 2014/24 не задължава държавите членки да използват процедура за възлагане на обществена поръчка, тя не може и да ги принуждава да прибягват до вътрешна сделка, когато са изпълнени условията, предвидени в член 12, параграф 1 (решение Irgita, т. 46).

44 Впрочем, както отбелязва Съдът в точка 47 от решение Irgita, така предоставената на държавите членки свобода се откроява още по-ясно в член 2, параграф 1 от Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 2014 г., стр. 1), съгласно който:

„С настоящата директива се признава принципа на оперативна самостоятелност на националните, регионалните и местните органи в съответствие с националното право и правото на Съюза. Тези органи имат право сами да определят най-добрия начин за извършване на строителство или за предоставяне на услуги с цел, по-специално, да се гарантира високо ниво по отношение на качество, безопасност и достъпност, равнопоставеност и насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите при обществените услуги.

Посочените органи могат да избират да изпълняват задачите си, свързани с обществения интерес, със собствени ресурси или в сътрудничество с други органи или да възлагат тези задачи на икономически оператори“.

45 Въпреки това свободата, с която разполагат държавите членки по отношение на избора на начина на управление, който считат за най-подходящ за изпълнението на строителните дейности или предоставянето на услуги, не може да бъде неограничена. Напротив, тя трябва да се упражнява при спазване на основните правила на Договора за функционирането на ЕС, по-специално свободното движение на стоки, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, както и на произтичащите от тях принципи като тези на равно третиране, недопускане на дискриминация, взаимно признаване, пропорционалност и прозрачност (решение Irgita, т. 48).

46 Ето защо, както отбелязва Съдът в точка 50 от решение Irgita член 12, параграф 1 от Директива 2014/24 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална норма, с която държава членка поставя сключването на вътрешна сделка в зависимост от условието по-конкретно възлагането на обществена поръчка да не може да осигури качеството, наличността или непрекъснатостта на извършваните услуги, при положение че изборът, който е изразен в полза на конкретен начин на предоставяне на услуги и е направен на етап, предхождащ възлагането на обществена поръчка, е съобразен с принципите на равно третиране, недопускане на дискриминация, взаимно признаване, пропорционалност и прозрачност.

47 От изложените по-горе съображения следва, на първо място, че свободата на държавите членки по отношение на избора на начина за предоставяне на услуги, с който възлагащите органи ще удовлетворяват свои собствени потребности, им позволява mutatis mutandis да обусловят възлагането на обществена поръчка от невъзможността да се постигне партньорство между възлагащите органи в съответствие с условията по член 12, параграф 4 от Директива 2014/24.

48 Съгласно тази разпоредба партньорство между възлагащите органи може да бъде постигнато само ако поръчката установява или осъществява сътрудничество между участващите възлагащи органи, за да се гарантира, че задълженията им за предоставяне на обществени услуги се изпълняват с оглед постигането на общи за тях цели, ако осъществяването на това сътрудничество се ръководи единствено от съображения, свързани с обществения интерес и ако участващите възлагащи органи извършват на свободния пазар по-малко от 20 % от дейността, свързана със сътрудничеството.

49 В това отношение следва да се отбележи, както прави Комисията в писменото си становище, че макар Croce Verde да представлява IPAB, не е сигурно, че тя представлява „публичноправна организация“ по смисъла на член 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/24.

50 Запитващата юрисдикция следва също да се увери, че член 5, параграфи 2 и 3 от Регионален закон № 26/2012 действително може да предвижда наличието на сътрудничество между възлагащите органи, след като съгласно тази разпоредба отношенията между ULSS и лицата, които са включени в регионалния списък по член 4 от този закон и участват в дейността по оказване на спешна помощ, се уреждат със специални споразумения, сключени въз основа на образец, одобрен от регионалния съвет.

51 На второ място, свободата на държавите членки по отношение на избора на начина за предоставяне на услуги, с който възлагащите органи ще удовлетворяват свои собствени потребности, им позволява в рамките на услуги, свързани с гражданска отбрана, гражданска защита и предотвратяване на опасности да отдадат предимство на възлагането на поръчка на организации и сдружения с нестопанска цел при облекчения режим, определен в членове 74—77 от Директива 2014/24, без да се изключва спазването на условията, предвидени в член 10, буква з) от тази директива.

52 В това отношение следва да се припомни, че член 10, буква з) от посочената директива трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в него изключване на прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки включва обслужването и грижата за спешни пациенти в линейка за оказване на спешна медицинска помощ от медицински специалист/парамедик, обхванати от код 75252000-7 (услуги по аварийна безопасност) по CPV, както и квалифицирания медицински превоз, обхванат от код 85143000-3 (услуги за превоз с линейка) по CPV, доколкото квалифицираният медицински превоз действително се осигурява от лица, които са надлежно обучени да предоставят първа помощ, и се отнася до пациент, чието здравословно състояние има опасност да се влоши по време на този превоз (решение от 21 март 2019 г., Falck Rettungsdienste и Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, т. 51). Освен това, за да се ползва посоченото изключение, е необходимо услугата за превоз с линейка да се предоставя от организации или сдружения с нестопанска цел по смисъла на посочената разпоредба, както и конкретното наличие на спешен случай (определение от 20 юни 2019 г., Italy Emergenza et Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza „Croce Verde“, C-424/18, EU:C:2019:528, т. 28).

53 Накрая, и в двете хипотези, посочени в точки 47 и 51 от настоящото решение, при упражняване на свободата им на избор на начина за предоставяне на услуги, с който възлагащите органи ще удовлетворяват свои собствени потребности, държавите членки трябва да следят за спазването на принципите на равно третиране, недопускане на дискриминация, взаимно признаване, пропорционалност и прозрачност (решение Irgita, т. 48).

54 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че член 10, буква з) и член 12, параграф 4 от Директива 2014/24 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която обуславя възлагането на обществена поръчка от обстоятелството, че услугата за обикновен медицински превоз не може да бъде осигурена чрез партньорството между субекти в публичния сектор, при положение че изборът, който е изразен в полза на конкретен начин на предоставяне на услуги и е направен на етап, предхождащ възлагането на обществена поръчка, е съобразен с принципите на равно третиране, недопускане на дискриминация, взаимно признаване, пропорционалност и прозрачност.

По втория въпрос

55 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 10, буква з) и член 12, параграф 4 от Директива 2014/24 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат регионална правна уредба, която задължава възлагащия орган да мотивира избора си да възложи поръчката за услугата за обикновен медицински превоз посредством процедура за възлагане на обществена поръчка, вместо да я възложи пряко чрез споразумение, сключено с друг възлагащ орган.

56 Както следва от отговора на първия въпрос, както член 10, буква з), така и член 12, параграф 4 от тази директива допускат регионална правна уредба, която предвижда възлагане на обществена поръчка само при условията на евентуалност и на дерогация.

57 Следователно правото на Съюза, по-специално член 10, буква з) и член 12, параграф 4 от Директива 2014/24, допуска регионална правна уредба, която задължава възлагащия орган да докаже, че условията за прилагане на тези разпоредби не са изпълнени.

58 Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че член 10, буква з) и член 12, параграф 4 от Директива 2014/24 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат регионална правна уредба, която задължава възлагащия орган да мотивира избора си да възложи поръчката за услугата за обикновен медицински превоз посредством процедура за възлагане на обществена поръчка, вместо да я възложи пряко чрез споразумение, сключено с друг възлагащ орган.

По съдебните разноски

59 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (девети състав) реши:

1) **Член 10, буква з) и член 12, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат регионална правна уредба, която обуславя възлагането на обществена поръчка от обстоятелството, че услугата за обикновен медицински превоз не може да бъде осигурена чрез партньорството между субекти в публичния сектор, при положение че изборът, който е изразен в полза на конкретен начин на предоставяне на услуги и е направен на етап, предхождащ възлагането на обществена поръчка, е съобразен с принципите на равно третиране, недопускане на дискриминация, взаимно признаване, пропорционалност и прозрачност.**

2) **Член 10, буква з) и член 12, параграф 4 от Директива 2014/24 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат регионална правна уредба, която задължава възлагащия орган да мотивира избора си да възложи поръчката за услугата за обикновен медицински превоз посредством процедура за възлагане на обществена поръчка, вместо да я възложи пряко чрез споразумение, сключено с друг възлагащ орган.**

Подписи