Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 21 marca 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Udzielanie zamówień publicznych – Dyrektywa 2014/24/UE – Artykuł 10 lit. h) – Wyłączenia szczególne dotyczące zamówień na usługi – Usługi obrony cywilnej, ochrony ludności i zapobiegania niebezpieczeństwom – Organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym – Usługi transportu sanitarnego pacjentów – Kwalifikowany transport sanitarny

W sprawie C-465/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberlandesgericht Düsseldorf (wyższy sąd krajowy w Düsseldorfie, Niemcy) postanowieniem z dnia 12 czerwca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 sierpnia 2017 r., w postępowaniu:

**Falck Rettungsdienste GmbH,**

**Falck A/S**

przeciwko

**Stadt Solingen**

przy udziale:

**Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV,**

**Malteser Hilfsdienst eV,**

**Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen,**

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan i D. Šváby (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 września 2018 r.,

* Język postępowania: niemiecki.

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Falck Rettungsdienste GmbH oraz Falck A/S przez P. Fritona oraz H.J. Prieß, Rechtsanwälte,

– w imieniu Stadt Solingen przez H. Glahs, Rechtsanwältin, oraz M. Kottmanna i M. Rafiiego, Rechtsanwälte,

– w imieniu Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV przez J.V. Schmitza i N. Lengera, Rechtsanwälte, oraz J. Wollmann, Rechtsanwältin,

– w imieniu Maltaser Hilfsdienst eV przez W. Schmitz-Rodego, Rechtsanwalt,

– w imieniu Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen przez R.M. Kieselmanna oraz M. Pajunka, Rechtsanwälte,

– w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu rumuńskiego przez C.R. Canțăra, R.H. Radu, R.I. Hațieganu oraz C.M. Florescu, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu norweskiego przez M.R. Norum oraz K.B. Moena, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez A.C. Becker oraz P. Ondrůška, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 listopada 2018 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy 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/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Falck Rettungsdienste GmbH i Falck A/S a Stadt Soligen (miastem Solingen, Niemcy) w przedmiocie bezpośredniego udzielenia zamówienia „służby ratownicze w Solingen – numer projektu V16737/128”, części 1 i 2 (zwanego dalej „spornym zamówieniem”) bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

## Ramy prawne

### *Dyrektywa 2014/24*

3 Motywy 28, 117 i 118 dyrektywy 2014/24 mają następujące brzmienie:

„(28) Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć zastosowania do niektórych usług ratownictwa, gdy są one wykonywane przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym, gdyż trudno byłoby zachować szczególny charakter takich organizacji, gdyby usługodawców trzeba było wybrać zgodnie z procedurami określonymi w niniejszej dyrektywie. Niemniej jednak wyłączenia tego nie należy stosować szerzej niż jest to absolutnie konieczne. Należy zatem wyraźnie określić, że usługi transportu sanitarnego pacjentów nie powinny być objęte wyłączeniem. W tym kontekście trzeba również sprecyzować, że grupa 601 w CPV [„Wspólnym słowniku zamówień" (Common Procurement Vocabulary)] »Usługi w zakresie transportu drogowego« nie obejmuje usług transportu sanitarnego, które są objęte w CPV klasą 8514. Należy zatem doprecyzować, że usługi objęte w CPV kodem 85143000-3, obejmujące wyłącznie usługi transportu sanitarnego pacjentów, powinny podlegać szczególnemu systemowi przewidzianemu dla usług społecznych i innych usług (zwanemu dalej »łagodniejszym reżimem«). W związku z tym zamówienia mieszane na świadczenie usług transportu sanitarnego zasadniczo również podlegałyby łagodniejszemu reżimowi, jeżeli wartość usług transportu sanitarnego pacjentów byłaby większa niż wartość innych usług transportu sanitarnego.

[…]

(117) Doświadczenie pokazuje, że szereg innych usług, takich jak usługi ratownictwa, usługi przeciwpożarnicze i usługi więzienne, zwykle stanowi w pewnym stopniu przedmiot zainteresowania w ujęciu transgranicznym dopiero od momentu, gdy usługi te nabiorą wystarczającej masy krytycznej dzięki swojej relatywnie wysokiej wartości. O ile usługi te nie są wyłączone z zakresu niniejszej dyrektywy, powinny one być objęte łagodniejszym reżimem. W zakresie, w jakim świadczenie tych usług faktycznie odbywa się na podstawie umów, inne kategorie usług, takie jak usługi rządowe lub świadczenie usług na rzecz społeczności, zwykle stanowiłyby przedmiot zainteresowania w ujęciu transgranicznym dopiero powyżej progu 750 000 EUR, w związku z czym powinny w takim przypadku podlegać tylko łagodniejszemu reżimowi.

(118) Aby zapewnić ciągłość usług publicznych, niniejsza dyrektywa powinna dopuszczać możliwość rezerwowania udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia na określone usługi w dziedzinie usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych dla organizacji opartych na udziale pracowników lub aktywnym udziale pracowników w zarządzaniu; powinna także zezwalać istniejącym organizacjom, takim jak spółdzielnie, na udział w świadczeniu tych usług na rzecz użytkowników końcowych. Zakres niniejszego przepisu ogranicza się wyłącznie do określonych usług zdrowotnych i społecznych oraz usług powiązanych, określonych usług edukacyjnych i szkoleniowych, usług związanych z bibliotekami, archiwami, muzeami i innych usług kulturalnych, usług sportowych oraz usług na rzecz prywatnych gospodarstw domowych; przepis ten nie ma również obejmować żadnych wyłączeń przewidzianych ponadto w niniejszej dyrektywie. Takie usługi powinny podlegać jedynie łagodniejszemu reżimowi".

4 Artykuł 10 lit. h) tej dyrektywy, zatytułowany „Wyłączenia szczególne dotyczące zamówień na usługi”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych na usługi w zakresie:

[…]

h) usług w dziedzinie obrony cywilnej, ochrony ludności i zapobiegania niebezpieczeństwom, świadczonych przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym i objętych następującymi kodami CPV: 75250000-3 [usługi straży pożarnej oraz ratownicze], 75251000-0 [usługi straży pożarnej], 75251100-1 [usługi służb pożarniczych], 75251110-4 [usługi ochrony przeciwpożarowej], 75251120-7 [usługi ochrony przeciwpożarowej lasów], 75252000-7 [służby ratownicze], 75222000-8 [usługi obrony cywilnej]; 98113100-9 [usługi w zakresie bezpieczeństwa jądrowego] i 85143000-3 [usługi transportu sanitarnego], z wyjątkiem usług transportu sanitarnego pacjentów;

[…]”.

5 Zatytułowany „Usługi społeczne i inne szczególne usługi” rozdział I dyrektywy, w tytule III, „Szczególne reżimy udzielania zamówień”, zawiera art. 74–77.

6 Zgodnie z art. 77 dyrektywy 2014/24, zatytułowanym „Zamówienia zastrzeżone w odniesieniu do określonych usług”:

„1. Państwa członkowskie mogą postanowić, że instytucje zamawiające mogą zastrzec dla organizacji prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie w odniesieniu do tych usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych, o których mowa w art. 74, objętych kodami CPV: 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, od 85000000-9 do 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.

2. Organizacja, o której mowa w ust. 1, musi spełniać wszystkie następujące warunki:

a) jej celem jest realizacja misji w zakresie służby publicznej związanej ze świadczeniem usług, o których mowa w ust. 1;

b) zyski są ponownie inwestowane z myślą o osiągnięciu celu organizacji. W przypadku gdy zyski podlegają dystrybucji lub redystrybucji, podstawą takich działań powinny być udziały;

c) struktura zarządzająca lub struktura własnościowa organizacji realizującej zamówienie opiera się na akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji bądź też struktury te wymagają aktywnej partycypacji pracowników, użytkowników lub akcjonariuszy; oraz

d) dana instytucja zamawiająca nie udzieliła danej organizacji zamówienia na odnośne usługi na mocy niniejszego artykułu w ciągu trzech poprzednich lat.

[…]”.

### *Prawo niemieckie*

7 Paragraf 107 ust. 1 pkt 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (ustawy o zwalczaniu ograniczeń konkurencji) z dnia 26 czerwca 2013 r. (BGBl. I, s. 1750), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „GWB") stanowi:

„Wyjątki ogólne

1. Owa [czwarta] część nie ma zastosowania do udzielania zamówień publicznych ani do udzielania koncesji na usługi:

[…]

(4) obrony cywilnej, ochrony ludności i zapobiegania niebezpieczeństwom, świadczonych przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym i objętych kodami CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 oraz 85143000-3, z wyjątkiem usług transportu sanitarnego pacjentów; Organizacjami lub stowarzyszeniami o charakterze niekomercyjnym w rozumieniu tego punktu są w szczególności organizacje użyteczności publicznej uznane zgodnie z prawem federalnym lub krajów związkowych za organizacje działające w dziedzinie obrony cywilnej i ochrony ludności".

8 Stosownie do § 2 ust. 1 Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW) (ustawy kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii o służbie ratownictwa medycznego i ratownictwie w nagłych przypadkach oraz transporcie sanitarnym wykonywanym przez przedsiębiorców) z dnia 24 listopada 1992 r. usługi ratownictwa obejmują ratownictwo w nagłych przypadkach, transport chorych i pomoc większej liczbie rannych lub chorych w przypadku katastrof o nadzwyczajnym rozmiarze. Zgodnie z § 2 ust. 2 zdanie pierwsze tej ustawy ratownictwo w nagłych przypadkach ma na celu podejmowanie w miejscu wypadku działań ratujących życie pacjentom w nagłych przypadkach, doprowadzenie pacjentów do stanu umożliwiającego transport, utrzymanie ich w tym stanie i zapobieganie powstaniu dalszych szkód oraz przewiezienie ich pojazdem lekarza pierwszej pomocy lub karetką pogotowia ratunkowego do szpitala posiadającego wyposażenie niezbędne do dalszego leczenia. Zgodnie z § 2 ust. 3 owej ustawy transport chorych ma za zadanie udzielenie specjalistycznej opieki chorym, rannym lub innym osobom wymagającym pomocy, poza wskazanymi w ust. 2 tego paragrafu, oraz ich przewóz pod opieką wykwalifikowanego personelu, np. pojazdem sanitarnym.

9 Paragraf 26 ust. 1 zdanie drugie Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ustawy o obronie cywilnej i pomocy w przypadku katastrof) z dnia 25 marca 1997 r. (BGBl. I, s. 726), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o ochronie cywilnej") stanowi, że zdolnością do współdziałania przy wykonywaniu zadań określonych w tej ustawie dysponują w szczególności Arbeiter-Samariter-Bund (związek pracowników-samarytan), Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (niemieckie towarzystwo ratowania życia), Deutsches Rotes Kreuz (Niemiecki Czerwony Krzyż), Johanniter-Unfall-Hilfe (joanici – dzieło pomocy) i Malteser-Hilfsdienst (stowarzyszenie maltańska służba medyczna).

10 Paragraf 18 ust. 1 zdanie pierwsze i § 18 ust. 2 Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (ustawy o ochronie przeciwpożarowej, pomocy i obronie cywilnej) (zwanej dalej „ustawą o ochronie przeciwpożarowej") z dnia 17 grudnia 2015 r. ma następujące brzmienie:

„(1) Prywatne organizacje pomocowe świadczą pomoc w przypadku nieszczęśliwych wypadków i sytuacji nadzwyczajnych, sytuacji wymagających dużego zaangażowania środków oraz katastrof, jeżeli wyraziły one wobec najwyższego organu nadzoru swoją gotowość do współdziałania i organ ten potwierdził ich ogólną zdolność do współdziałania oraz potrzebę współdziałania (uznane organizacje pomocowe) […].

(2) W odniesieniu do organizacji wymienionych w § 26 ust. 1 zdanie drugie [ustawy o ochronie cywilnej] złożenie oświadczenia dotyczącego gotowości do współdziałania ani stwierdzenie ogólnej zdolności nie są wymagane".

## Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

11 W marcu 2016 r. miasto Solingen postanowiło udzielić nowego zamówienia publicznego na usługi ratownictwa na okres pięciu lat. Projekt zamówienia odnosił się w szczególności do używania komunalnych karetek pogotowia z jednej strony dla celów ratownictwa, z głównym zadaniem udzielania pomocy i opieki pacjentom wymagającym pilnego leczenia przez ratownika wpieranego przez sanitariusza, oraz z drugiej strony dla celów transportu sanitarnego, z głównym zadaniem udzielania pomocy i opieki pacjentom przez sanitariusza wspieranego przez pomocnika ratowniczego.

12 Miasto Solingen nie opublikowało ogłoszenia o zamówieniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Natomiast w dniu 11 maja 2016 r. zaprosiło ono cztery organizacje pomocowe, w tym trzech interwenientów przed sądem odsyłającym, do składania ofert.

13 Po otrzymaniu ofert przydzielono po jednej z dwóch części spornego zamówienia Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV i Malteser Hilfsdienst eV.

14 Spółka Falck Rettungsdienste, świadcząca usługi ratownicze i usługi w dziedzinie zdrowia, a także grupa Falck A/S, do której należy Falck Rettungsdienste (zwane dalej łącznie „Falck i in.") zarzucają miastu Solingen udzielenie spornego zamówienia bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Falck i in. wnieśli odwołanie do Vergabekammer Rheinland (izby ds. zamówień publicznych Nadrenii Północnej-Westfalii, Niemcy) skargę mającą na celu stwierdzenie, że udzielenie zamówienia de facto naruszyło ich prawa oraz że miasto Solingen było zobowiązane, gdyby podtrzymało zamiar udzielenia spornego zamówienia, do udzielenia go w procedurze udzielenia zamówienia zgodnej z prawem Unii.

15 Postanowieniem z dnia 19 sierpnia 2016 r. wskazana izba ds. zamówień publicznych odrzuciła skargi skarżących jako niedopuszczalne.

16 Falck i in. wnieśli odwołanie od postanowienia izby ds. zamówień publicznych Nadrenii Północnej-Westfalii do Oberlandesgericht Düsseldorf (wyższego sądu krajowego w Düsseldorfie, Niemcy). Zarzucają one owej izbie ds. zamówień publicznych brak dokonania wykładni art. 107 ust. 1 pkt 4 zdanie pierwsze GWB, którego treść pokrywa się w pełni z art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, w sposób zgodny z rzeczoną dyrektywą.

17 Przed Oberlandesgericht Düsseldorf (wyższym sądem krajowym w Düsseldorfie) Falck i in. podnieśli, że usługi ratunkowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie stanowią usług zapobiegania niebezpieczeństwom. Pojęcie „zapobiegania niebezpieczeństwom" odnosi się wyłącznie do zapobiegania niebezpieczeństwom związanym z dużymi zgromadzeniami w sytuacjach ekstremalnych, w związku z czym nie ma ono odrębnego znaczenia i nie rozciąga się na zapobieganie niebezpieczeństwom życia i zdrowia pojedynczych osób. Wynika z tego, że kwalifikowany transport sanitarny, obejmujący poza świadczeniem przewozu udzielanie pomocy przez sanitariusza wspieranego przez pomocnika ratowniczego (zwany dalej „kwalifikowanym transportem sanitarnym"), nie jest objęty wyłączeniem przewidzianym w art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, ponieważ stanowi jedynie usługę transportu sanitarnego pacjentów.

18 Ponadto ustawodawca krajowy nie mógł zdecydować, że trzej interwenienci w postępowaniu przed sądem odsyłającym stanowią organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym z tego tylko powodu, że są oni uznawani przez prawo krajowe za organizacje użyteczności publicznej zgodnie z art. 107 ust. 1 pkt 4 zdanie drugie GWB. Warunki, od których prawo Unii uzależnia kwalifikację

„organizacji o charakterze niekomercyjnym", są bowiem bardziej wymagające w świetle wyroku z dnia 11 grudnia 2014 r., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in. (C-113/13, EU:C:2014:2440), a także wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., CASTA i in. (C-50/14, EU:C:2016:56) lub w każdym razie w świetle art. 77 ust. 1 dyrektywy 2014/24.

19 Sąd odsyłający uważa, że apelacja wniesiona przez Falck i in. mogłaby zostać uwzględniona, gdyby nie była spełniona przynajmniej jedna z przesłanek konstytutywnych wyłączenia przewidzianego w art. 107 ust. 1 pkt 4 GWB. Należy zatem ustalić, po pierwsze, czy sporne zamówienie dotyczy usług w zakresie zapobiegania niebezpieczeństwom, po drugie, od jakiego momentu warunki wymagane dla uzyskania statusu organizacji lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym uznaje się za spełnione, i po trzecie, charakter usług, które objęte są pojęciem „usług transportu sanitarnego pacjentów" użytego w tym przepisie.

20 Zdaniem sądu odsyłającego mimo że obrona cywilna obejmuje poważne katastrofy w czasie pokoju, ochrona ludności obejmuje ochronę ludności cywilnej w czasie wojny. Pojęcie „usług zapobiegania niebezpieczeństwom" może jednak obejmować usługi w zakresie zapobiegania zagrożeniom dla zdrowia i życia osób, rozpatrywanym osobno, gdy są one podejmowane w celu przeciwdziałania bezpośredniemu zagrożeniu związanemu ze zwykłymi niebezpieczeństwami, takimi jak ogień, choroby lub wypadki. Taka wykładnia pojęcia „zapobiegania niebezpieczeństwom" narzuca się tym bardziej, że koncepcja zawężająca broniona przez Falck i in. nie przyznaje temu pojęciu jakiejkolwiek samodzielnej treści normatywnej, gdyż pokrywałoby się ono z pojęciami zarówno „obrony cywilnej", jak również „ochrony ludności".

21 Ponadto celem wyłączenia określonego w art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, w świetle pierwszego zdania motywu 28 tej dyrektywy, jest umożliwienie organizacjom o charakterze niekomercyjnym dalszej pracy w sektorze usług ratownictwa w interesie ogółu, bez narażenia na ryzyko wyeliminowania z rynku ze względu na zbyt dużą konkurencję ze strony przedsiębiorstw o charakterze komercyjnym. Tymczasem organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym działają głównie w sektorze codziennych usług ratownictwa świadczonych na rzecz jednostek, w związku z czym wyłączenie to nie osiągnie swojego celu, jeżeli będzie miało zastosowanie wyłącznie do usług prewencji przed poważnymi katastrofami.

22 Sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy zasada ustanowiona w art. 107 ust. 1 pkt 4 zdanie drugie GWB jest zgodna z pojęciem organizacji lub stowarzyszeń o charakterze niekomercyjnym zawartym w art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, ponieważ w ramach prawa krajowego uznanie statusu organizacji obrony cywilnej i ochrony ludności nie zależy bezwzględnie od tego, czy organizacja ma charakter niekomercyjny.

23 W tym względzie sąd odsyłający ma wątpliwości dotyczące argumentacji Falck i in., wedle której organizacja o charakterze niekomercyjnym powinna spełniać inne przesłanki wynikające z art. 77 ust. 2 dyrektywy 2014/24 względnie wyroku z dnia 11 grudnia 2014 r., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in. (C-113/13, EU:C:2014:2440), a także wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., CASTA i in. (C-50/14, EU:C:2016:56).

24 Sąd odsyłający zauważa ponadto, że usługi zapobiegania niebezpieczeństwom objęte kodem CPV 85143000-3 (usługi transportu sanitarnego), objęte są wyjątkiem przewidzianym w art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 (zwanym dalej „wyjątkiem"), z wyjątkiem „usług transportu sanitarnego pacjentów" (zwanym dalej „wyjątkiem od wyjątku"). W związku z tym powstaje pytanie, czy tego rodzaju wyjątek od wyjątku obejmuje wyłącznie transport pacjenta pojazdem sanitarnym bez opieki medycznej, czy też obejmuje on również kwalifikowany transport sanitarny, w ramach którego pacjent korzysta z opieki medycznej.

25 W tych okolicznościach Oberlandesgericht Düsseldorf (sąd okręgowy w Düsseldorfie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy udzielanie w karetce pogotowia ratunkowego przez ratownika medycznego lub sanitariusza ratownictwa medycznego pomocy i opieki pacjentom dotkniętym nagłym przypadkiem oraz udzielanie w pojeździe sanitarnym przez sanitariusza ratownictwa medycznego lub pomocnika ratowniczego pomocy i opieki pacjentom stanowią »usług[i] w dziedzinie obrony cywilnej, ochrony ludności i zapobiegania niebezpieczeństwom« w rozumieniu art. 10 lit. h) dyrektywy [2014/24], objęte następującymi kodami CPV: 75252000-7 (służby ratownicze) oraz 85143000-3 (usługi transportu sanitarnego)?

2) Czy art. 10 lit. h) dyrektywy [2014/24] może być interpretowany w ten sposób, że »organizacj[ami] lub stowarzyszenia[mi] o charakterze niekomercyjnym« są w szczególności takie organizacje pomocowe, które zgodnie z prawem krajowym są uznane za organizacje działające w dziedzinie obrony cywilnej i ochrony ludności?

3) Czy »organizacj[ami] lub stowarzyszenia[mi] o charakterze niekomercyjnym« w rozumieniu art. 10 lit. h) dyrektywy [2014/24] są takie organizacje, których celem jest wykonywanie zadań użyteczności publicznej, nieprowadzące działalności w celach zarobkowych i reinwestujące ewentualne zyski, aby osiągnąć cel danej organizacji?

4) Czy transport pacjenta pojazdem sanitarnym w przypadku udzielania opieki przez sanitariusza ratownictwa medycznego lub pomocnika ratowniczego (tzw. kwalifikowany transport medyczny) stanowi »usług[ę] transportu sanitarnego pacjentów« w rozumieniu art. 10 lit. h) dyrektywy [2014/24], która nie jest objęta zakresem wyłączenia i do której ma zastosowanie dyrektywa [2014/24]?”.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytań pierwszego i czwartego*

26 Tytułem wstępu należy podkreślić, podobnie jak sąd odsyłający, że udzielanie pomocy w sytuacjach pilnych pacjentom przez ratownika lub sanitariusza w karetce pogotowia ratunkowego i kwalifikowany transport sanitarny nie stanowią ani „usług w dziedzinie obrony cywilnej”, ani „usług w dziedzinie ochrony ludności”.

27 Należy zatem uznać, że poprzez pytania pierwsze i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że z jednej strony udzielanie pomocy w sytuacjach pilnych pacjentom przez ratownika lub sanitariusza w karetce pogotowia ratunkowego, a z drugiej strony kwalifikowany transport sanitarny wchodzą w zakres pojęcia „usług w zakresie zapobiegania niebezpieczeństwom” i odpowiednio kodów CPV 75252000-7 (służby ratownicze) i 85143000-3 (usługi transportu sanitarnego) i są one w związku z tym wyłączone z zakresu zastosowania tej dyrektywy, czy też usługi te stanowią „usługi transportu sanitarnego pacjentów”, podlegające w związku z tym szczególnemu systemowi przewidzianemu dla usług społecznych i innych usług.

28 Należy podkreślić, że dyrektywa 2014/24 nie definiuje pojęcia „zapobiegania niebezpieczeństwom” i że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasada równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich, dla określenia jego znaczenia i zakresu należy zwykle nadać w całej Unii Europejskiej autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić przy uwzględnieniu

kontekstu przepisu i celu danego uregulowania (zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 stycznia 1984 r., Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, pkt 11; z dnia 19 września 2000 r., Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, pkt 43).

29 O ile prawdą jest, że pojęcia „ochrony ludności" i „obrony cywilnej" odnoszą się do sytuacji, w których należy stawić czoła szkodzie zbiorowej, takiej jak na przykład trzęsienie ziemi, tsunami lub wojna, o tyle nie wynika z tego w sposób bezwzględny, że pojęcie „zapobiegania niebezpieczeństwom", które jest również wymienione w art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, musi mieć takie wymiary zbiorowe.

30 Zarówno z wykładni literalnej, jak i kontekstualnej art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 wynika bowiem, że „zapobieganie niebezpieczeństwom" dotyczy zarówno niebezpieczeństw zbiorowych, jak również niebezpieczeństw indywidualnych.

31 Po pierwsze, samo brzmienie tego przepisu odwołuje się do różnych kodów CPV odnoszących się do niebezpieczeństw, które mogą być grupowe lub indywidualne. Dotyczy to w szczególności kodów CPV 75250000-3 (usługi straży pożarnej oraz ratownicze), 75251000-0 (usługi straży pożarnej), 75251100-1 (usługi służb pożarniczych), 75251110-4 (usługi ochrony przeciwpożarowej) oraz w szczególności, z uwagi na przedmiot sporu w postępowaniu głównym, kodów 75252000-7 (służby ratownicze) i 85143000-3 (usługi transportu sanitarnego).

32 Po drugie, wymaganie, aby zapobieganie niebezpieczeństwom miało wymiar zbiorowy, pozbawiałoby ten termin całkowicie samodzielnego znaczenia, ponieważ pojęcie to pokrywałoby się w sposób systematyczny z ochroną ludności względnie obroną cywilną. Należy wskazać, że w przypadku gdy przepis prawa Unii można interpretować w różny sposób, pierwszeństwo należy dać wykładni, która zagwarantuje jego skuteczność (effet utile) (wyrok z dnia 24 lutego 2000 r., Komisja/Francja, C-434/97, EU:C:2000:98, pkt 21).

33 Po trzecie, na poziomie kontekstu, taką interpretację art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 potwierdza jej motyw 28. Motyw ten wskazuje bowiem w zdaniu pierwszym, że „dyrektywa [ta] nie powinna mieć zastosowania do niektórych usług ratownictwa, gdy są one wykonywane przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym, gdyż trudno byłoby zachować szczególny charakter takich organizacji, gdyby usługodawców trzeba było wybrać zgodnie z procedurami określonymi w niniejszej dyrektywie". W tym względzie należy podkreślić, iż wyłączenie stosowania tej dyrektywy nie ogranicza się jedynie do służb ratunkowych przeprowadzanych w przypadku wystąpienia zagrożeń zbiorowych. Należy ponadto stwierdzić, że jak wynika z postanowienia odsyłającego, podstawowa działalność stowarzyszeń pożytku publicznego rozpatrywanych w postępowaniu głównym odnosi się do służb ratunkowych, które zasadniczo obejmują działania o charakterze indywidualnym i codziennym. Właśnie bowiem w związku z owym nabytym w ten sposób doświadczeniem przy wykonywaniu ich codziennych usług ratowniczych owe organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym mogą, zdaniem sądu odsyłającego, być operacyjne, gdy świadczą usługi „ochrony ludności" i „obrony cywilnej".

34 Po czwarte, jak podniósł rząd niemiecki w swych uwagach na piśmie, gdyby zapobieganie niebezpieczeństwom, a tym samym ogólne wyłączenie przewidziane w art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, było ograniczone jedynie do interwencji ratowniczych w sytuacjach ekstremalnych, prawodawca Unii nie musiałby wskazywać zwykłego transportu pojazdem sanitarnym w ramach wyjątku od wyjątków. W tym względzie należy stwierdzić, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 48 opinii, że jeśli prawodawca Unii uznał za użyteczne odniesienie do „usług transportu sanitarnego pacjentów", to uczynił to właśnie ze względu na to, że w przeciwnym wypadku usługi te powinny być uznawane za objęte zakresem odstępstwa przewidzianego w tym przepisie.

35 Z powyższego wynika, że cel wskazany w motywie 28 dyrektywy 2014/24 nie zostałby osiągnięty, gdyby pojęcie „zapobiegania niebezpieczeństwom" należało rozumieć jako obejmujące jedynie zapobieganie niebezpieczeństwom zbiorowym.

36 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zarówno udzielanie pomocy w sytuacjach pilnych pacjentom przez ratownika lub sanitariusza w karetce pogotowia ratunkowego, jak i kwalifikowany transport sanitarny wchodzą w zakres pojęcia „zapobiegania niebezpieczeństwom" w rozumieniu art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24.

37 Pozostaje zatem do ustalenia, czy te dwie usługi są objęte jednym z kodów CPV wymienionych w tym przepisie.

38 Na wstępie należy rozpatrzyć strukturę art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, która zawiera wyjątek i wyjątek od wyjątku. Przepis ten wyłącza bowiem z zakresu klasycznych reguł udzielania zamówień publicznych zamówienia publiczne na usługi w dziedzinie obrony cywilnej, ochrony ludności i zapobiegania niebezpieczeństwom pod dwoma warunkami: że usługi te są objęte kodami CPV wskazanymi w tym przepisie i że są one świadczone przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym. Ów wyjątek od stosowania reguł udzielania zamówień publicznych zawiera jednak wyjątek od wyjątku w tym znaczeniu, że nie korzystają z niego usługi transportu sanitarnego pacjentów, które wchodzą w zakres uproszczonego systemu udzielania zamówień publicznych przewidzianego w art. 74–77 dyrektywy 2014/24.

39 Celem tego wyjątku jest, jak wynika z motywu 28 tej dyrektywy, zachowanie szczególnego charakteru organizacji lub stowarzyszeń o charakterze niekomercyjnym dzięki brakowi objęcia ich procedurami określonymi w owej dyrektywie. Jednocześnie ten sam motyw stanowi, że ów wyjątek nie powinien wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne.

40 W tym kontekście, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 64 opinii, nie ulega wątpliwości, że udzielanie pomocy pacjentom w sytuacjach pilnych, które jest ponadto zapewniane w karetce pogotowia ratunkowego przez ratownika lub sanitariusza, jest objęte kodem CPV 75252000-7 (służby ratownicze).

41 Należy zatem ocenić, czy kwalifikowany transport sanitarny może być również objęty tym samym kodem lub kodem CPV 85143000-3 (usługi transportu sanitarnego).

42 W tym względzie z brzmienia pierwszego pytania prejudycjalnego wydaje się wynikać, że kwalifikowany transport sanitarny nie odpowiada transportowi pacjentów w sytuacjach pilnych. Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 33 opinii, sąd odsyłający odróżnił udzielanie pomocy pacjentom w sytuacjach pilnych w karetce pogotowia ratunkowego od udzielania pomocy pacjentom w pojeździe sanitarnym przez sanitariusza ratownictwa medycznego lub pomocnika ratowniczego. Należy zatem stwierdzić, że ten drugi rodzaj udzielania pomocy, który sąd odsyłający kwalifikuje jako kwalifikowany transport sanitarny, nie odbywa się za pomocą karetki pogotowia ratunkowego ze znajdującym się w niej medycznym sprzętem specjalistycznym, lecz za pomocą pojazdu sanitarnego, którym może być jedynie zwykły pojazd transportowy.

43 Tymczasem, jak wynika z art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 czytanego w świetle jej motywu 28, wyłączenie z reguł udzielania zamówień publicznych przewidziane w tym przepisie w zakresie usług zapobiegania niebezpieczeństwom może przysługiwać jedynie w odniesieniu do niektórych usług ratownictwa świadczonych przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym i nie powinno wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne.

44 Wynika stąd, że brak stosowalności reguł udzielania zamówień publicznych, o którym mowa w art. 10 lit. h) tej dyrektywy, jest nieodłącznie związany z istnieniem usług ratunkowych.

45 Z powyższego wynika, że obecność wykwalifikowanego personelu na pokładzie pojazdu sanitarnego nie wystarcza sama w sobie, by wykazać zaistnienie usługi transportu sanitarnego objętej kodem CPV 85143000-3.

46 Pilny charakter może mimo wszystko zostać wykazany, przynajmniej potencjalnie, gdy należy przewieźć pacjenta, którego dotyczy ryzyko pogorszenia się stanu zdrowia podczas transportu. Tylko w takich warunkach transport pojazdem sanitarnym mógłby wejść w zakres wyjątku od stosowania reguł udzielania zamówień publicznych przewidzianego w art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24.

47 W tym względzie należy podkreślić, że podczas rozprawy przed Trybunałem zarówno miasto Solingen, jak również rząd niemiecki podniosły zasadniczo, że kwalifikowany transport sanitarny charakteryzuje się tym, iż ze względu na stan zdrowia pacjenta pilna sytuacja może wystąpić w dowolnym momencie w pojeździe służącym do transportu.

48 Zatem, ponieważ istnieje ryzyko pogorszenia stanu zdrowia pacjenta podczas transportu, odpowiednio przeszkolony personel w zakresie udzielania pierwszej pomocy powinien znajdować się w pojeździe, aby móc udzielić pomocy pacjentowi oraz, w stosownych przypadkach, zapewnić mu opiekę medyczną w nagłym przypadku, której mógłby potrzebować.

49 Należy ponadto wyjaśnić, że ryzyko pogorszenia się stanu zdrowia pacjenta powinno co do zasady być możliwe do ocenienia w sposób obiektywny.

50 Wynika z tego, że kwalifikowany transport sanitarny może stanowić „usługi transportu sanitarnego" objęte kodem CPV 85143000-3, o którym mowa w art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, tylko jeżeli z jednej strony jest faktycznie wykonywany przez personel odpowiednio przeszkolony w zakresie pierwszej pomocy, a z drugiej strony dotyczy pacjenta, w przypadku którego istnieje ryzyko pogorszenia się jego stanu zdrowia podczas tego transportu.

51 W związku z tym na pytania pierwsze i czwarte należy udzielić odpowiedzi, że art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w nim wyjątek od stosowania reguł udzielania zamówień publicznych obejmuje udzielanie pomocy w sytuacjach pilnych pacjentom przez ratownika lub sanitariusza w karetce pogotowia ratunkowego w ramach kodu CPV 75252000-7 (służby ratownicze), a także kwalifikowany transport sanitarny w ramach kodu 85143000-3 (usługi transportu sanitarnego), o ile ów kwalifikowany transport sanitarny jest faktycznie wykonywany przez personel odpowiednio przeszkolony w zakresie pierwszej pomocy i dotyczy pacjenta, w przypadku którego istnieje ryzyko pogorszenia się jego stanu zdrowia podczas tego transportu.

### *W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego*

52 Poprzez pytania drugie i trzecie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że z jednej strony sprzeciwia się on temu, aby stowarzyszenia pożytku publicznego uznane przez prawo krajowe za organizacje obrony cywilnej i ochrony ludności były uważane za organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym w rozumieniu tego przepisu, w zakresie, w jakim uznawanie statusu stowarzyszenia pożytku publicznego nie jest na mocy prawa krajowego uzależnione od dążenia do osiągnięcia celu niekomercyjnego, a z drugiej strony, że organizacje lub stowarzyszenia o celu wykonywania zadań społecznych i niekomercyjnym, reinwestujące ewentualne zyski, by osiągnąć cel organizacji lub stowarzyszenia, stanowią „organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym" w rozumieniu tego przepisu.

53 Po pierwsze, wystarczy stwierdzić, że z samego postanowienia odsyłającego wynika, iż uznanie przez prawo niemieckie na podstawie art. 107 ust. 1 pkt 4 zdanie drugie GWB statusu organizacji ochrony ludności i obrony cywilnej nie jest w sposób konieczny uzależnione od tego, czy dana organizacja jest organizacją niekomercyjną.

54 Artykuł 26 ust. 1 zdanie drugie ustawy o ochronie cywilnej ogranicza się do stwierdzenia, że nadają się w szczególności do udziału w wykonywaniu zadań określonych w owej ustawie związek pracowników-samarytan, niemieckie towarzystwo ratowania życia, Niemiecki Czerwony Krzyż, joanici – dzieło pomocy i stowarzyszenie maltańska służba medyczna. Świadectwo kompetencji wydane na rzecz pięciu stowarzyszeń użyteczności publicznej zwalnia je, na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, z obowiązku uzyskania stwierdzenia ich ogólnej przydatności do udziału w działaniach ratowniczych lub wsparcia w razie wypadków, sytuacji nadzwyczajnych w społeczeństwie, interwencji na dużą skalę i katastrof.

55 Wydaje się ponadto, że ani art. 26 ust. 1 zdanie drugie ustawy o ochronie cywilnej, ani art. 18 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej nie wskazują, czy – i w jakim zakresie – uwzględniany jest cel niekomercyjny działalności i czy stanowi on warunek uznania statusu organizacji pożytku publicznego.

56 W tych okolicznościach przyznanie przez prawo niemieckie statusu „organizacji ochrony ludności i obrony cywilnej" nie może zagwarantować z pewnością, że podmioty korzystające z tego statutu nie mają celu komercyjnego.

57 Należy jednak zauważyć, że w swoich uwagach na piśmie, Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch-Land (oddział regionalny Bergisch-Land związku pracowników-samarytan) podniósł, że pod rygorem utraty swego statutu organizacji o charakterze niekomercyjnym dany podmiot powinien, zgodnie z art. 52 Abgabenordnung (ordynacji podatkowej), stale prowadzić działalność przynoszącą w sposób bezinteresowny społeczeństwu korzyści w dziedzinie materialnej, duchowej lub moralnej.

58 W tym względzie do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny, czy art. 107 ust. 1 pkt 4 zdanie drugie GWB w związku z art. 52 ordynacji podatkowej może być interpretowany w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24.

59 Po drugie, organizacje lub stowarzyszenia o celu wykonywania zadań społecznych i niekomercyjnym, reinwestujące ewentualne zyski, by osiągnąć cel organizacji lub stowarzyszenia, stanowią „organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym" w rozumieniu art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24.

60 W tym względzie należy stwierdzić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 74–77 opinii, że organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym, o których mowa w motywie 28 dyrektywy 2014/24, nie muszą spełniać dodatkowo warunków określonych w art. 77 ust. 2 tej dyrektywy. Brak jest bowiem równoważności między z jednej strony organizacjami lub stowarzyszeniami wymienionymi we wspomnianym motywie 28 a z drugiej strony „organizacjami opartymi na udziale pracowników lub aktywnym udziale pracowników w zarządzaniu", a także „istniejącymi organizacjami, takimi jak spółdzielnie", wskazanymi w motywie 118 tej dyrektywy. W związku z tym nie może również występować równoważność między art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24, który wyłącza niektóre rodzaje działalności organizacji lub stowarzyszeń o charakterze niekomercyjnym z zakresu tej dyrektywy, a art. 77 tej dyrektywy, który poddaje niektóre działania organizacji opartych na udziale pracowników lub aktywnym udziale pracowników w zarządzaniu i istniejących organizacji, takich jak spółdzielnie, uproszczonemu systemowi przewidzianemu w art. 74–77 dyrektywy 2014/24.

61 Na pytania drugie i trzecie należy zatem odpowiedzieć, że art. 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że z jednej strony sprzeciwia się on temu, aby stowarzyszenia pożytku publicznego uznane przez prawo krajowe za organizacje obrony cywilnej i ochrony ludności były uważane za „organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym" w rozumieniu tego przepisu, w zakresie, w jakim uznawanie statusu stowarzyszenia pożytku publicznego nie jest na mocy prawa krajowego uzależnione od dążenia do osiągnięcia celu niekomercyjnego, a z drugiej strony, że organizacje lub stowarzyszenia o celu wykonywania zadań społecznych i niekomercyjnym, reinwestujące ewentualne zyski, by osiągnąć cel organizacji lub stowarzyszenia, stanowią „organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym" w rozumieniu tego przepisu.

## W przedmiocie kosztów

62 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 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/WE należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w nim wyjątek od stosowania reguł udzielania zamówień publicznych obejmuje udzielanie pomocy w sytuacjach pilnych pacjentom przez ratownika lub sanitariusza w karetce pogotowia ratunkowego w ramach kodu CPV [„Wspólnego słownika zamówień" (Common Procurement Vocabulary)] 75252000-7 (służby ratownicze), a także kwalifikowany transport sanitarny, obejmujący poza świadczeniem przewozu udzielanie pomocy w pojeździe sanitarnym przez sanitariusza wspieranego przez pomocnika ratowniczego w ramach kodu 85143000-3 (usługi transportu sanitarnego), o ile ów kwalifikowany transport sanitarny jest faktycznie wykonywany przez personel odpowiednio przeszkolony w zakresie pierwszej pomocy i dotyczy pacjenta, w przypadku którego istnieje ryzyko pogorszenia się jego stanu zdrowia podczas tego transportu.**

2) **Artykuł 10 lit. h) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że z jednej strony sprzeciwia się on temu, by stowarzyszenia pożytku publicznego uznane przez prawo krajowe za organizacje obrony cywilnej i ochrony ludności były uważane za „organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym" w rozumieniu tego przepisu, w zakresie, w jakim uznawanie statusu stowarzyszenia pożytku publicznego nie jest na mocy prawa krajowego uzależnione od dążenia do osiągnięcia celu niekomercyjnego, a z drugiej strony, że organizacje lub stowarzyszenia o celu wykonywania zadań społecznych i niekomercyjnym, reinwestujące ewentualne zyski, by osiągnąć cel organizacji lub stowarzyszenia stanowią „organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym" w rozumieniu tego przepisu.**

Podpisy