Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

21. ožujka 2019*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedba postupka javne nabave – Direktiva 2014/24/EU – Članak 10. točka (h) – Posebna izuzeća za ugovore o nabavi usluga – Civilna obrana, civilna zaštita i usluge sprečavanja opasnosti – Neprofitne organizacije ili udruženja – Usluge kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata – Kvalificirani sanitetski prijevoz”

U predmetu C-465/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberlandesgericht Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka), odlukom od 12. lipnja 2017., koju je Sud zaprimio 2. kolovoza 2017., u postupku

Falck Rettungsdienste GmbH,

Falck A/S

protiv

Stadt Solingen,

uz sudjelovanje:

Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV,

Malteser Hilfsdienst eV,

Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan i D. Šváby (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. rujna 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Falck Rettungsdienste GmbH i Falck A/S P. Friton, H.-J. Prieß, *Rechtsanwälte*,

* Jezik postupka: njemački

– za Stadt Solingen, H. Glahs, *Rechtsanwältin*, M. Kottmann i M. Rafii, *Rechtsanwälte*,

– za Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV, J.-V. Schmitz i N. Lenger, *Rechtsanwälte*, i J. Wollmann, *Rechtsanwältin*,

– za Maltaser Hilfsdienst eV, W. Schmitz-Rode, *Rechtsanwalt*,

– za Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen, R. M. Kieselmann i M. Pajunk, *Rechtsanwälte*,

– za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,

– za rumunjsku vladu, C.-R. Canțăr, R. H. Radu, R. I. Hațieganu i C.-M. Florescu, u svojstvu agenata,

– za norvešku vladu, M. R. Norum i K. B. Moen, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. C. Becker i P. Ondrůšek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. studenoga 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

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. te ispravci SL 2015., L 27, str. 68. i SL 2016., L 311, str. 26.).

2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između društava Falck Rettungsdienste GmbH i Falck A/S, s jedne strane, i Stadta Soligen (Grad Solingen), s druge strane, o izravnoj dodjeli ugovora „Spasilačke usluge u Solingenu – Projekt br. V16737/128”, dio ugovora 1. i 2. (u daljnjem tekstu: sporni ugovor o nabavi), bez prethodne objave obavijesti o nadmetanju u *Službenom listu Europske unije*.

Pravni okvir

Direktiva 2014/24

3 U uvodnim izjavama 28., 117. i 118. Direktive 2014/24 navodi se:

„(28) Ova se Direktiva ne bi trebala primjenjivati na određene usluge u hitnim slučajevima ako ih pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, s obzirom na to 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 skupina [*Common Procurement Vocabulary* (Jedinstveni rječnik javne nabave)] 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, 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.

[…]

(117) Iskustvo je pokazalo da su brojne druge usluge, poput spasilačkih usluga, vatrogasnih usluga ili zatvorskih usluga, najčešće od prekograničnog interesa samo u vremenu kada se nakupi dovoljna kritična masa putem njihove relativno visoke vrijednosti. U onoj mjeri u kojoj nisu isključene iz područja primjene ove Direktive, trebalo bi ih uključiti u okviru blagog režima. U mjeri u kojoj se njihovo pružanje zapravo temelji na ugovorima, ostale kategorije usluga, poput državnih usluga ili pružanja usluga namijenjenih zajednici, najčešće bi bile od prekograničnog interesa samo počevši od praga od 750.000 [eura] te bi stoga samo tada trebale biti obuhvaćene blagim režimom.

(118) S ciljem osiguravanja kontinuiteta javnih usluga, ova bi Direktiva trebala omogućiti da sudjelovanje u postupcima nabave za određene usluge u području zdravstvenih, socijalnih i usluga vezanih uz kulturu može biti rezervirano za organizacije koje se temelje na vlasništvu zaposlenika ili aktivnom sudjelovanju zaposlenika u upravljanju, a za postojeće organizacije, poput zadruga, da sudjeluju u pružanju tih usluga krajnjim korisnicima. Ova se odredba područjem primjene ograničava isključivo na određene zdravstvene, socijalne i povezane usluge, određene usluge obrazovanja i stručnog osposobljavanja, knjižnice, arhive, muzeje i ostale usluge vezane uz kulturu, usluge vezane uz sport i usluge za privatna kućanstva, te nije namijenjena obuhvaćanju niti jednog izuzetka predviđenog ovom Direktivom. Takve bi usluge trebale biti obuhvaćene blagim režimom.”

4 Naslovljen „Posebna izuzeća za ugovore o uslugama”, članak 10. točka (h) glasi:

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

[…]

h) civilna obrana, civilna zaštita 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;

[…]”

5 Poglavlje I. koje se odnosi na „[d]ruštvene i druge posebne usluge” iz glave III., naslovljene „Posebni režimi nabave” navedene direktive obuhvaća članke 74. do 77.

6 Člankom 77. Direktive 2014/24 naslovljenim „Rezervirani ugovori za određene usluge” propisano je:

„1. Države članice mogu odrediti da javni naručitelji mogu za organizacije rezervirati pravo sudjelovanja u postupcima za dodjelu ugovora o javnoj nabavi isključivo za one zdravstvene, društvene i kulturne usluge iz članka 74., koje su obuhvaćene CPV oznakama 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. Organizacija iz stavka 1. ispunjava sve sljedeće uvjete:

(a) njezin je cilj ispunjavanje misije javnih usluga, povezane s pružanjem usluga iz stavka 1.;

(b) dobit se ponovno ulaže kako bi se ostvario cilj organizacije. Ako se dobit raspodjeljuje ili preraspodjeljuje, to bi se trebalo temeljiti na načelu sudjelovanja;

(c) upravljačke ili vlasničke strukture organizacije koja izvršava ugovor temelje se na vlasništvu zaposlenika ili načelima sudjelovanja ili zahtijevaju aktivno sudjelovanje zaposlenika, korisnika ili zainteresiranih strana; i

(d) dotični javni naručitelj nije dodijelio organizaciji ugovor za dotične usluge u skladu s ovim člankom tijekom protekle tri godine.

[…]”

Njemačko pravo

7 Članak 107. stavak 1. točka 4. Gesetza gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Zakon o zabrani ograničenja tržišnog natjecanja) od 26. lipnja 2013. (BGB1. I, str. 1750.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: GWB), određuje:

„Opće iznimke

1. Taj [četvrti] dio ne primjenjuje se na provedbu postupka javne nabave ni na dodjelu koncesijskih ugovora:

[…]

(4) u vezi s civilnom obranom, civilnom zaštitom i uslugama sprečavanja opasnosti koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja i koje su obuhvaćene CPV oznakama 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 i 85143000-3 osim usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći. Neprofitne organizacije ili udruženja u smislu ove točke osobito su humanitarne organizacije koje su u skladu sa saveznim pravom ili pravom saveznih zemalja priznate kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu.”

8 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Gesetza über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW - RettG NRW) (Zakon o spasilačkoj službi i hitnom spašavanju te sanitetskom prijevozu koje provodi poduzetnik) od 24. studenoga 1992. spasilačka služba obuhvaća hitno spašavanje, sanitetski prijevoz i pružanje pomoći velikom broju ozlijeđenih osoba ili bolesnika u slučaju iznimnih štetnih događaja. U skladu s člankom 2. stavkom 2. prvom rečenicom tog zakona, cilj je hitnog spašavanja provesti mjere za spašavanje života pacijentima kojima je nužno hitno spašavanje na mjestu nesreće, osposobiti ih za prijevoz i uz održavanje njihove sposobnosti za prijevoz i izbjegavanje daljnjeg pogoršanja njihova stanja prevesti ih, među ostalim, vozilom hitne pomoći s liječnikom hitne medicine ili običnim vozilom hitne pomoći u bolnicu gdje im može biti pružena daljnja pomoć. U skladu s člankom 2. stavkom 3. navedenog zakona, cilj je sanitetskog prijevoza pružiti stručnu pomoć bolesnicima, ozlijeđenim osobama ili drugim osobama kojima je potrebna pomoć, a koje nisu obuhvaćene člankom 2. stavkom 2. istog zakona, te ih prevesti, među ostalim, sanitetskim vozilom uz skrb kvalificiranog osoblja.

9 Člankom 26. stavkom 1. drugom rečenicom Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetza (Zakon o civilnoj zaštiti i pomoći u slučaju katastrofa) od 25. ožujka 1997 (BGB1. I., str. 726.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o civilnoj zaštiti), predviđa se da su za suradnju pri obavljanju zadaća u skladu s tim zakonom posebno prikladni Arbeiter-Samariter-Bund (Savez dobrotvornih radnika), Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (Njemačka spasilačka organizacija), Deutsche Rote Kreuz (Njemački Crveni križ), Johanniter-Unfall-Hilfe (Ivanovačka hitna služba) i Malteser-Hilfsdienst (Hitna služba Malteškog reda).

10 Članak 18. stavak 1. prva rečenica i stavak 2. Gesetza über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (Zakon o zaštiti od požara, pomoći i civilnoj obrani), od 17. prosinca 2015. (u daljnjem tekstu: Zakon o zaštiti od požara) glasi kako slijedi:

„(1.) Privatne humanitarne organizacije pomažu u nesretnim slučajevima i javnim izvanrednim situacijama, intervencijama velikih razmjera i katastrofama, ako su izjavile spremnost na suradnju najvišem nadzornom tijelu i ako je ono utvrdilo opću prikladnost za suradnju i potrebu za suradnjom (priznate humanitarne organizacije). […]

(2.) Što se tiče organizacija iz članka 26. stavka 1. druge rečenice [Zakona o civilnoj zaštiti] nije nužno da podnesu izjavu o suradnji niti je nužno utvrditi njihovu opću prikladnost."

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 U ožujku 2016. Grad Solingen (Njemačka) odlučio je ponovno dodijeliti ugovor za pružanje usluga spašavanja u trajanju od pet godina. Točnije nacrt ugovora odnosio se na korištenje komunalnim vozilima hitne pomoći, s jedne strane, za hitno spašavanje, s glavnom zadaćom skrbi i pomoći pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku pomoć, a koju obavlja sanitetski asistent uz potporu višeg medicinskog tehničara hitne medicine i, s druge strane, za sanitetski prijevoz s glavnom zadaćom skrbi i pomoći pacijentima koju obavlja viši medicinski tehničar hitne medicine uz potporu sanitetskog pomoćnika.

12 Grad Solingen nije objavio obavijest o nadmetanju u *Službenom listu Europske unije*. Naprotiv, 11. svibnja 2016. pozvao je četiri humanitarne organizacije, a među njima i tri intervenijenta pred sudom koji je uputio zahtjev, da dostave ponude.

13 Nakon primitka ponuda, i Arbeiter-Samariter-Bundu Regionalverband Bergisch Land eV i Malteser Hilfsdienstu eV dodijeljen je po jedan od dvaju dijelova spornog ugovora.

14 Falck Rettungsdienste, koji pruža usluge spašavanja i usluge u području zdravstva, kao i grupa Falck A/S kojoj Falck Rettungsdienste pripada (u daljnjem tekstu zajedno: Falck i drugi) prigovaraju Gradu Solingenu da je sporni ugovor dodijelio bez prethodne objave obavijesti o nadmetanju u *Službenom listu Europske unije*. Zato su Falck i drugi pred Vergabekammerom Rheinland (Vijeće za javnu nabavu Porajnja, Njemačka) uložili žalbu s ciljem da se utvrdi da su im faktičnom dodjelom narušena prava i da se Gradu Solingenu, u slučaju da ostane pri namjeri provođenja sporne javne nabave, naloži dodjela ugovora nakon provedenog postupka javne nabave koji je u skladu sa zahtjevima prava Unije.

15 Odlukom od 19. kolovoza 2016. to je tijelo odbacilo navedenu žalbu.

16 Protiv odluke Vijeća za javnu nabavu Porajnja Falck i drugi podnijeli su tužbu Oberlandesgerichtu Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka). Tom tijelu prigovaraju da članak 107. stavak 1. točku 4. prvu rečenicu GWB-a, čiji tekst u potpunosti odgovara članku 10. točki (h) Direktive 2014/24, nije protumačilo u skladu s tom direktivom.

17 Falck i drugi u postupku pred Oberlandesgerichtom Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu) navode da spasilačke usluge o kojima je riječ u glavnom postupku nisu usluge sprečavanja opasnosti. Pojam „sprečavanje opasnosti" upućuje samo na sprečavanje opasnosti koje su povezane s velikim mnoštvom ljudi u ekstremnim situacijama tako da nema samostalno značenje i da u njega ne ulazi sprečavanje opasnosti za zdravlje i život pojedinaca. Iz toga proizlazi da tzv. kvalificirani sanitetski prijevoz, koji osim usluge prijevoza, obuhvaća skrb i pomoć, a koje pruža viši medicinski tehničar hitne medicine uz potporu sanitetskog pomoćnika (u daljnjem tekstu: kvalificirani sanitetski prijevoz), nije obuhvaćen izuzećem predviđenim u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24, s obzirom na to da se radi samo o usluzi prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći.

18 Usto, nacionalni zakonodavac ne može odlučiti da su tri intervenijenta pred sudom koji je uputio zahtjev neprofitne organizacije ili udruženja samo zato što ih nacionalno pravo priznaje kao humanitarne organizacije u skladu s člankom 170. stavkom 1. točkom 4. drugom rečenicom GWB-a. Naime, pretpostavke koje prema pravu Unije treba zadovoljiti za kvalifikaciju „neprofitne organizacije" zahtjevnije su imajući u vidu presude od 11. prosinca 2014., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440) i od 28. siječnja 2016., CASTA i dr. (C-50/14, EU:C:2016:56) ili barem s obzirom na članak 77. stavak 1. Direktive 2014/24.

19 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se tužba koju su Falck i drugi podnijeli može prihvatiti ako najmanje jedna konstitutivna pretpostavka izuzeća predviđenog u članku 107. stavku 1. točki 4. GWB-a nije ispunjena. Posljedično treba odrediti, kao prvo, odnosi li se sporni ugovor na usluge sprečavanja opasnosti, kao drugo, od kojeg se trenutka tražene pretpostavke za dobivanje statusa neprofitne organizacije ili udruženja smatraju ispunjenima i, kao treće, prirodu usluga koje su obuhvaćene izrazom „usluge prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći" koji se upotrebljava u toj odredbi.

20 Sud koji je uputio zahtjev smatra da dok civilna obrana obuhvaća nepredvidive velike štetne događaje u vremenima mira, civilna zaštita služi zaštiti civilnog stanovništva u vrijeme rata. Međutim, pojam „usluge sprečavanja opasnosti" može uključivati usluge sprečavanja opasnosti za zdravlje i život pojedinaca, kad su isti mobilizirani protiv neposredne prijetnje povezane s uobičajenim opasnostima poput vatre, bolesti ili nesreća. To tumačenje pojma „sprečavanja opasnosti" tim se više nameće što mu ograničeno shvaćanje koje podupiru Falck i drugi ne daje nikakav samostalan normativni sadržaj s obzirom na to da se miješa kako s pojmom „civilne obrane", tako i s onim „civilne zaštite".

21 K tomu, cilj je izuzeća predviđenog člankom 10. točkom (h) Direktive 2014/24, kako je pojašnjeno prvom rečenicom uvodne izjave 28. te direktive, omogućiti neprofitnim organizacijama da nastave djelovati u području usluga u hitnim slučajevima u korist građana pritom se ne izlažući opasnosti da budu istisnute s tržišta zbog prevelike konkurencije onih poduzetnika koji obavljaju gospodarsku djelatnost. Upravo se cilj tog izuzeća ne bi postigao ako bi se izuzeće primjenjivalo samo na usluge sprečavanja iznimno velikih štetnih događaja s obzirom na to da neprofitne organizacije ili udruženja uglavnom djeluju u području svakodnevnih spasilačkih usluga u korist pojedinaca.

22 Sud koji je uputio zahtjev također postavlja pitanje je li odredba u članku 107. stavku 1. točki 4. drugoj rečenici GWB-a u skladu s pojmom neprofitnih organizacija ili udruženja koji se nalazi u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24 s obzirom na to da pravno priznanje organizacije, u skladu s nacionalnim pravom, kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu ne ovisi nužno o tome je li organizacija neprofitna.

23 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje argumentaciju Falcka i drugih prema kojoj neprofitna organizacija treba ispunjavati druge pretpostavke koje proizlaze iz članka 77. stavka 2. Direktive 2014/24, kao i iz presuda od 11. prosinca 2014., Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440) i od 28. siječnja 2016., CASTA i dr. (C-50/14, EU:C:2016:56).

24 Sud koji je uputio zahtjev također primjećuje da su usluge sprečavanja opasnosti, obuhvaćene CPV oznakom 85143000-3 (usluge kola hitne pomoći), obuhvaćene izuzećem predviđenim u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24 (u daljnjem tekstu: iznimka) osim „usluga prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći" (u daljnjem tekstu: iznimka od iznimke). U tom pogledu, postavlja se pitanje odnosi li se ta iznimka od iznimke samo na sanitetski prijevoz pacijenta bez ikakve medicinske skrbi i pomoći ili ona također uključuje kvalificirani sanitetski prijevoz, u okviru kojeg se pacijentu pruža medicinska skrb.

25 U tim je okolnostima Oberlandesgericht Düsseldorf (Visoki zemaljski sud u Düsseldorfu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. U slučaju skrbi i pomoći koje pacijentima u stanju potrebe za hitnom pomoći u kolima hitne pomoći pruža sanitetski asistent odnosno viši medicinski tehničar hitne medicine te u slučaju skrbi i pomoći koje pacijentima u sanitetskom vozilu pruža viši medicinski tehničar hitne medicine odnosno sanitetski pomoćnik, je li riječ o ‚civilnoj obrani, civilnoj zaštiti i uslugama sprečavanja opasnosti' u smislu članka 10. točke (h) [D]irektive [2014/24], koje su obuhvaćene CPV oznakama 75252000-7 (usluge spašavanja) i 85143000-3 (usluge kola hitne pomoći)?

2. Može li se članak 10. točka (h) [D]irektive [2014/24] tumačiti na način da su ‚neprofitne organizacije ili udruženja' osobito takve humanitarne organizacije koje nacionalno pravo priznaje kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu?

3. Jesu li ‚neprofitne organizacije ili udruženja' u smislu članka 10. točke (h) [D]irektive [2014/24] one čiji se cilj sastoji od ispunjenja zadaća javne službe, koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost i koje eventualnu dobit ponovno ulažu radi postizanja cilja organizacije?

4. Je li prijevoz pacijenta u sanitetskom vozilu dok mu viši medicinski tehničar hitne medicine odnosno sanitetski pomoćnik pruža pomoć ([…] kvalificirani sanitetski prijevoz) ‚usluga kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata' u smislu članka 10. točke (h) [D]irektive [2014/24], koja nije obuhvaćena izuzećem i na koju se primjenjuje [D]irektiva [2014/24]?"

O prethodnim pitanjima

Prvo i četvrto pitanje

26 Uvodno, treba naglasiti da, kao što to smatra sud koji je uputio zahtjev, skrb i pomoć pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, a koju u kolima hitne pomoći pruža sanitetski asistent odnosno viši medicinski tehničar hitne medicine i kvalificirani sanitetski prijevoz ne čine ni „usluge civilne obrane" ni „usluge civilne zaštite".

27 Stoga treba smatrati da, prvim i četvrtim pitanjem, koja treba zajedno ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 10. točku (h) Direktive 2014/24 tumačiti na način da su, s jedne strane, skrb i pomoć pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, a koju u kolima hitne pomoći pruža sanitetski asistent odnosno viši medicinski tehničar hitne medicine i, s druge strane, kvalificirani sanitetski prijevoz obuhvaćeni pojmom „usluge sprečavanja opasnosti" i CPV oznaka 75252000-7 (usluge spašavanja) i 85143000-3 (usluge kola hitne pomoći) te da su posljedično isključeni iz područja primjene te direktive ili su te usluge „usluge kola hitne pomoći za prijevoz pacijenata", i kao takve podliježu posebnom režimu ustanovljenom za socijalne usluge i druge posebne usluge.

28 Valja naglasiti da Direktiva 2014/24 ne definira pojam „sprečavanje opasnosti" te da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kako iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije tako i iz načela jednakosti proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije, koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega, moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Europskoj uniji uzimajući u obzir kontekst odredbe i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ (vidjeti osobito presude od 18. siječnja 1984., Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, t. 11. i od 19. rujna 2000., Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, t. 43.)

29 Iako je točno da pojmovi „civilna zaštita” i „civilna obrana” upućuju na situacije u kojima je potrebno suočiti se s kolektivnom štetom, kao što je, primjerice, potres, tsunami ili pak rat, iz toga ne proizlazi nužno da pojam „sprečavanje opasnosti”, koji je također spomenut u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24, mora imati takvu kolektivnu dimenziju.

30 Iz doslovnog i kontekstualnog, članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 proizlazi da se „sprečavanje opasnosti” odnosi i na kolektivne i na individualne opasnosti.

31 Kao prvo, sam tekst te odredbe poziva se na različite CPV oznake koje navode opasnosti koje mogu biti i kolektivne i individualne. To je osobito slučaj s 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) te posebno, s obzirom na predmet glavnog postupka, oznake CPV 75252000-7 (usluge spašavanja) i 85143000-3 (usluge kola hitne pomoći).

32 Kao drugo, kada bi se zahtijevalo da sprečavanje opasnosti ima kolektivnu dimenziju taj izraz lišio bi se svakog samostalnog sadržaja s obzirom na to da bi se taj pojam sustavno miješao bilo s civilnom zaštitom, bilo s civilnom obranom. Međutim, ako odredba prava Unije može biti predmet više tumačenja, prednost valja dati onomu koje može sačuvati njezin koristan učinak (presuda od 24. veljače 2000., Komisija/Francuska, C-434/97, EU:C:2000:98, t. 21.).

33 Kao treće, što se tiče konteksta, to tumačenje članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 potvrđeno je uvodnom izjavom 28. iste. Naime, ta uvodna izjava određuje u prvoj rečenici da se „[o]va […] Direktiva ne bi trebala primjenjivati na određene usluge u hitnim slučajevima ako ih pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, s obzirom na to da bi bilo teško zadržati posebne karakteristike tih organizacija ako bi se pružatelji usluga trebali birati u skladu s postupcima iz ove direktive”. U tom pogledu, treba naglasiti da se izuzeće od primjene te direktive ne ograničava samo na usluge u hitnim slučajevima koje se obavljaju kad se ostvari kolektivna opasnost. Osim toga, važno je utvrditi da se, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev, glavni dio djelatnosti humanitarnih organizacija o kojima je riječ u predmetu u glavnom postupku odnosi na usluge u hitnim slučajevima koje se u pravilu odnose na pojedinačne i svakodnevne intervencije. Naime, upravo zahvaljujući iskustvu stečenom kroz izvršavanje svakodnevnih usluga spašavanja te neprofitne organizacije ili udruženja mogu, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, biti operativne za pružanje usluga „civilne zaštite” i „civilne obrane”.

34 Kao četvrto i kao što to ističe njemačka vlada u pisanim očitovanjima, da je sprečavanje opasnosti i posljedično opće izuzeće iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 ograničeno samo na intervencije spašavanja u ekstremnim slučajevima, zakonodavac Unije ne bi trebao navoditi običan sanitetski prijevoz kao iznimku od iznimke. U tom pogledu, treba smatrati, kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 48. svojeg mišljenja, da je taj zakonodavac Unije smatrao korisnim uputiti na „usluge prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći” zato što bi u suprotnom te usluge bile obuhvaćene izuzećem predviđenim u toj odredbi.

35 Iz toga proizlazi da cilj naveden u uvodnoj izjavi 28. Direktive 2014/24 ne bi bio postignut kada bi pojam „sprečavanje opasnosti” trebalo shvatiti kao da se odnosi samo na sprečavanje kolektivnih opasnosti.

36 S obzirom na prethodna razmatranja, treba zaključiti da su kako skrb i pomoć pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, a koje u kolima hitne pomoći pruža sanitetski asistent odnosno viši medicinski tehničar hitne medicine, tako i kvalificirani sanitetski prijevoz obuhvaćeni pojmom „sprečavanje opasnosti” u smislu članka 10. točke (h) Direktive 2014/24.

37 Dakle, preostaje utvrditi jesu li te dvije usluge obuhvaćene nekom od CPV oznaka navedenom u toj odredbi.

38 Uvodno, treba se prisjetiti strukture članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 koji sadržava jednu iznimku i jednu iznimku od iznimke. Naime, ta odredba isključuje iz područja primjene klasičnih pravila javne nabave ugovore o javnoj nabavi usluga koji se odnose na usluge civilne obrane, civilne zaštite i sprečavanja opasnosti, uz dvostruki uvjet da te usluge odgovaraju CPV oznakama koje su navedene u toj odredbi i da ih pružaju neprofitne organizacije ili udruženja. Ta iznimka od primjene pravila o javnoj nabavi istodobno sadržava iznimku od iznimke, u smislu da se ne odnosi na usluge prijevoza pacijenata kolima hitne pomoći, koje proizlaze iz pojednostavljenog režima javne nabave predviđenog u člancima 74. do 77. Direktive 2014/24.

39 Cilj iznimke je, kako to proizlazi iz uvodne izjave 28. te direktive zadržati posebne karakteristike neprofitnih organizacija ili udruženja, tako da se izbjegne da se na njih primjenjuju postupci utvrđeni u navedenoj direktivi. Bez obzira na to, ta ista uvodna izjava navodi da tu iznimku ne bi trebalo proširiti van strogo nužnog okvira.

40 U tom kontekstu i kao što to u biti ističe nezavisni odvjetnik u točki 64. mišljenja, nema nikakve sumnje da su skrb i pomoć pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, a koje, osim toga, u vozilu hitne pomoći pruža sanitetski asistent odnosno viši medicinski tehničar hitne medicine obuhvaćene CPV oznakom 75252000-7 (usluge spašavanja).

41 Dakle, treba ocijeniti može li se kvalificirani sanitetski prijevoz jednako tako obuhvatiti tom istom oznakom ili CPV oznakom 85143000-3 (usluge hitne pomoći).

42 U tom pogledu, iz načina na koji je prvo prethodno pitanje postavljeno proizlazi da kvalificirani sanitetski prijevoz ne odgovara prijevozu pacijenata koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb. Naime, kao što je to iznio nezavisni odvjetnik u točki 33. mišljenja, sud koji je uputio zahtjev razlikuje skrb i pomoć pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb u kolima hitne pomoći od skrbi i pomoći koju pacijentima u sanitetskom vozilu pružaju viši medicinski tehničar hitne medicine odnosno sanitetski pomoćnik. Dakle, treba utvrditi da se potonja skrb i pomoć, koje sud koji je uputio zahtjev kvalificira kao kvalificirani sanitetski prijevoz, ne pruža u kolima hitne pomoći, sa svom specijaliziranom medicinskom opremom koju to podrazumijeva, nego u sanitetskom vozilu koje može biti obično prijevozno sredstvo.

43 Međutim, proizlazi iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 28., da se izuzeće od pravila o javnoj nabavi, koju ta odredba predviđa u korist usluga sprečavanja opasnosti, odnosi samo na neke usluge u hitnim slučajevima koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja i da je ne bi trebalo proširiti van strogo nužnog okvira.

44 Iz toga proizlazi da je neprimjenjivost pravila o javnoj nabavi koja je predviđena u članku 10. točki (h) te direktive neodvojivo povezana s postojanjem usluge u hitnim slučajevima.

45 Iz toga proizlazi da prisutnost kvalificiranog osoblja u sanitetskom vozilu nije dovoljna da bi se samo po sebi utvrdilo da postoji usluga kola hitne pomoći obuhvaćena CPV oznakom 85143000-3.

46 Hitnost se može, usprkos svemu, utvrditi, barem potencijalno, kada je potrebno prevesti pacijenta za kojeg postoji opasnost pogoršanja njegova zdravstvenog stanja tijekom navedenog prijevoza. Tek ako su te pretpostavke ispunjene kvalificirani sanitetski prijevoz može ući u područje primjene iznimke od primjene pravila o javnoj nabavi koja je predviđena u članku 10. točki (h) Direktive 2014/24.

47 U tom pogledu, treba naglasiti da su, na raspravi pred Sudom, kako grad Solingen tako i njemačka vlada iznijeli, u biti, da kvalificirani sanitetski prijevoz obilježava činjenica da, zbog zdravstvenog stanja pacijenta, do hitne situacije može doći u svakom trenutku u vozilu u kojem se pacijent prevozi.

48 Dakle, zbog postojanja opasnosti od pogoršanja zdravstvenog stanja pacijenta tijekom njegova prijevoza, u vozilu treba biti osoblje koje je prošlo odgovarajuću obuku iz prve pomoći kako bi moglo pacijentu pružiti skrb i pomoć i, ovisno o slučaju, pružiti mu hitnu medicinsku skrb koja mu može zatrebati.

49 Osim toga treba istaknuti da se opasnost od pogoršanja zdravstvenog stanja pacijenata treba u pravilu moći objektivno ocijeniti.

50 Iz toga proizlazi da kvalificirani sanitetski prijevoz može predstavljati „uslugu kola hitne pomoći" obuhvaćenu CPV oznakom 85143000-3, iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24, isključivo kad se, s jedne strane, u njemu nalazi osoblje koje je prošlo odgovarajuću obuku iz prve pomoći i, s druge strane, kad se odnosi na pacijenta za kojeg postoji opasnost od pogoršanja zdravstvenog stanja tijekom navedenog prijevoza.

51 Stoga treba odgovoriti na prvo i četvrto pitanje da članak 10. točku (h) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da iznimka od pravila o javnoj nabavi koju on predviđa obuhvaća skrb i pomoć pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, a koje u kolima hitne pomoći 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 kola hitne pomoći), 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.

Drugo i treće pitanje

52 Drugim i trećim pitanjem, koja treba zajedno ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 10. točku (h) Direktive 2014/24 tumačiti na način da mu se, s jedne strane, protivi to da se humanitarne organizacije koje nacionalno pravo priznaje kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu smatraju „neprofitnim organizacijama ili udruženjima" u smislu te odredbe ako se priznanje statusa humanitarne organizacije u nacionalnom pravu ne uvjetuje time da ona ne ostvaruje dobit i, s druge strane, organizacije ili udruženja kojima se cilj sastoji od ispunjenja socijalnih zadaća, koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost i koje eventualnu dobit ponovno ulažu radi postizanja cilja organizacije ili udruženja čine „neprofitne organizacije ili udruženja" u smislu navedene odredbe.

53 Kao prvo, dovoljno je utvrditi da iz same odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da pravno priznanje statusa organizacije za civilnu obranu i zaštitu, u skladu s njemačkim pravom na temelju članka 107. stavka 1. točke 4. druge rečenice GWB-a, ne ovisi nužno o tome je li dotična organizacija neprofitna.

54 Naime, u članku 26. stavku 1. drugoj rečenici Zakona o civilnoj zaštiti jedino se navodi da su za suradnju pri obavljanju zadaća u skladu s ovim zakonom posebno prikladni Savez dobrotvornih radnika, Njemačka spasilačka organizacija, Njemački crveni križ, Ivanovačka hitna služba i Hitna služba Malteškog reda. Svjedodžba o sposobnosti koja je tako dodijeljena u korist tih pet humanitarnih organizacija ih izuzima, u skladu s člankom 18. stavkom 2. Zakona o zaštiti od požara, od toga da se mora utvrditi njihova opća sposobnost za suradnju u operacijama spašavanja ili pomoći u nesretnim slučajevima i javnim izvanrednim situacijama, intervencijama širokih razmjera i katastrofama.

55 Razvidno je usto da ni članak 26. stavak 1. druga rečenica Zakona o civilnoj zaštiti ni članak 18. stavak 2. Zakona o zaštiti od požara ne navode uzima li se i u kojoj mjeri u obzir neprofitnost aktivnosti te je li ona pretpostavka za priznanje statusa humanitarne organizacije.

56 U tim okolnostima dodjela statusa „organizacije za civilnu obranu i zaštitu”, u skladu s njemačkim pravom, ne može sa sigurnošću garantirati da subjekti koji su nositelji prava na taj status ne obavljaju gospodarsku djelatnost.

57 Istodobno treba naglasiti da je Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch-Land (Područno udruženje Saveza dobrotvornih radnika Bergisch-Landa) u pisanim očitovanjima iznio da, pod prijetnjom gubitka statusa neprofitne organizacije, osoba treba, u skladu s člankom 52. Abgabenordnunga (Poreznog zakona), stalno izvršavati aktivnost s ciljem nesebičnog pružanja koristi općoj javnosti u materijalnom, duhovnom i moralnom području.

58 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev mora ocijeniti može li se članak 107. stavak 1. točka 4. druga rečenica GWB-a, u vezi s člankom 52. Poreznog zakona, tumačiti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 10. točke (h) Direktive 2014/24.

59 Kao drugo, organizacije ili udruženja čiji se cilj sastoji od ispunjenja socijalnih zadaća, koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost, i koje eventualnu dobit ponovno ulažu radi postizanja cilja organizacije ili udruženja čine „neprofitne organizacije ili udruženja” u smislu članka 10. točke (h) Direktive 2014/24.

60 U tom pogledu, treba utvrditi, kao što to iznosi nezavisni odvjetnik u točkama 74. do 77. mišljenja, da neprofitne organizacije ili udruženja iz uvodne izjave 28. Direktive 2014/24 ne trebaju ispunjavati i uvjete utvrđene u članku 77. stavku 2. te direktive. Naime, nema jednakosti između, s jedne strane, tih organizacija ili udruženja iz navedene uvodne izjave 28. i, s druge strane, „organizacija koje se temelje na vlasništvu zaposlenika ili aktivnom sudjelovanju zaposlenika u upravljanju”, kao ni „postojećih organizacija, poput zadruga”, spomenutih u uvodnoj izjavi 118. te iste direktive. Stoga ne mogu biti jednaki članak 10. točka (h) Direktive 2014/24 koji isključuje određene aktivnosti neprofitnih organizacija iz područja primjene te direktive i članak 77. navedene direktive koji određene aktivnosti organizacija koje se temelje na vlasništvu zaposlenika ili aktivnom sudjelovanju zaposlenika u upravljanju i postojećih organizacija, poput zadruga, podvrgava blažem režimu predviđenom u člancima 74. do 77. Direktive 2014/24.

61 Stoga na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da članak 10. točku (h) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način, s jedne strane, da mu se protivi to da se humanitarne organizacije koje nacionalno pravo priznaje kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu smatraju „neprofitnim organizacijama ili udruženjima” u smislu te odredbe ako se priznanje statusa humanitarne organizacije u nacionalnom pravu ne uvjetuje time da ne ostvaruju dobit i, s druge strane, da organizacije ili udruženja čiji se cilj sastoji od ispunjenja socijalnih zadaća, koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost i koje eventualnu dobit ponovno ulažu radi postizanja cilja organizacije ili udruženja čine „neprofitne organizacije ili udruženja” u smislu navedene odredbe.

Troškovi

62 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 navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 10. točku (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 treba tumačiti na način da iznimka od pravila o javnoj nabavi koju on predviđa obuhvaća skrb i pomoć pacijentima koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, a koje u kolima hitne pomoći pruža sanitetski asistent odnosno viši medicinski tehničar hitne medicine, obuhvaćene oznakom CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Jedinstveni rječnik javne nabave)] 75252000-7 (usluge spašavanja) kao i kvalificirani sanitetski prijevoz koji, osim usluge prijevoza, obuhvaća skrb i pružanje pomoći koju pacijentima u sanitetskom vozilu pruža viši medicinski tehničar hitne medicine uz potporu sanitetskog pomoćnika, obuhvaćen oznakom CPV 85143000-3 (usluge kola hitne pomoći), pod uvjetom da navedeni 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.**

2. **Članak 10. točku (h) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način, s jedne strane, da mu se protivi da se humanitarne organizacije koje nacionalno pravo priznaje kao organizacije za civilnu obranu i zaštitu smatraju „neprofitnim organizacijama ili udruženjima” u smislu te odredbe ako se priznanje statusa humanitarne organizacije u nacionalnom pravu ne uvjetuje time da ne ostvaruje dobit i, s druge strane, da organizacije ili udruženja čiji se cilj sastoji od ispunjenja socijalnih zadaća, koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost i koje eventualnu dobit ponovno ulažu radi postizanja cilja organizacije ili udruženja čine „neprofitne organizacije ili udruženja” u smislu navedene odredbe.**

Potpisi