Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

28 януари 2016 година*

„Преюдициално запитване — Обществени поръчки — Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС — Директива 2004/18/ЕО — Услуги за медицински транспорт — Национална правна уредба, която позволява на местните здравни власти да възлагат пряко и без разгласяване услугата за медицински транспорт на регистрирани доброволчески сдружения, които отговарят на предвидените в закона условия, срещу възстановяване на направените разходи — Допустимост“

По дело C-50/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Областен административен съд Пиемонт, Италия) с акт от 9 януари 2014 г., постъпил в Съда на 3 февруари 2014 г., в рамките на производство по дело

Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) и др.

срещу

Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4),

Regione Piemonte,

в присъствието на:

Associazione Croce Bianca del Canavese и др.,

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

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на четвърти състав, изпълняващ функцията на председател на пети състав, D. Šváby (докладчик), A. Rosas, E. Juhász и C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) и др., от M. Bellardi и P. Troianello, avvocati,

* Език на производството: италиански.

— за Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4), от F. Dealessi, avvocato,

— за Associazione Croce Bianca del Canavese и др., от E. Thellung De Courtelary и C. Tamburini, avvocati,

— за Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) — Comitato regionale Liguria, от R. Damonte, avvocato,

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,

— за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vláčil и T. Müller, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от L. Pignataro-Nolin и A. Tokár, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване е във връзка с тълкуването на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) и две транспортни предприятия (наричани по-нататък „CASTA и др.“), от една страна, и от друга страна, Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) (местна здравна агенция на Ciriè, Chivasso и Ivrea (ASL TO4) и Regione Piemonte (област Пиемонт), от една страна, относно възлагането без обществена поръчка за услугата за транспорт на лицата на диализа до различни заведения за медицински грижи за периода между юни и декември 2013 г. на Associazione Croce Bianca del Canavese и на няколко други доброволчески сдружения (наричани по-нататък „Associazione Croce Bianca и др.“) и от друга страна, относно свързаното с това разрешение за разходи.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 В член 1, параграфи 2 и 5 от 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, стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116 и поправки в ОВ L 182, 2008 г., стр. 282 и ОВ L 18, 2012 г., стр. 7), изменена с Регламент (ЕС) № 1251/2011 на Комисията от 30 ноември 2011 г. (ОВ L 319, стр. 43, наричана по-нататък „Директива 2004/18“), са дадени следните определения:

„2. а) „Обществени поръчки“ са писмени договори с определен паричен интерес, сключени между един или повече икономически оператори и един или повече възлагащи органи, с обект изпълнение на строителство, доставяне на стоки или предоставяне на услуги по смисъла на настоящата директива.

[…]

г) „Обществени поръчки за услуги“ са обществени поръчки, различни от обществените поръчки за строителство или доставки, с обект предоставянето на услуги, посочени в приложение II.

[…]

5. „Рамково споразумение“ е споразумение между един или повече възлагащи органи и един или повече икономически оператори, чиято цел е да се определят условията на поръчките, които следва да бъдат възложени в рамките на определен период, по-специално относно цените и, при възможност — предвидените количества“.

4 Приложимостта на Директива 2004/18 при възлагането на обществените поръчки за услуги зависи от няколко условия, по-специално що се отнася до стойността на тези поръчки и естеството на съответните услуги.

5 Така, от една страна, според член 7, буква б), първо и трето тире от Директива 2004/18 тя се прилага по-специално за обществени поръчки за услуги на стойност (без данъка върху добавената стойност), равна или по-висока от 200 000 EUR, чийто обект, съответно, са услугите, включени в приложение II A към тази директива, които се организират от възлагащи органи, различни от централните държавни органи, посочени в приложение IV към посочената директива, или чийто обект са услуги, включени в приложение II Б към същата директива. По силата на член 9, параграф 9 от посочената директива стойността, която трябва да се вземе предвид по отношение на рамковите споразумения, е максималната прогнозна стойност на всички поръчки, които се предвижда да бъдат възложени през целия срок на действие на съответното рамково споразумение. В член 9, параграф 8, буква б), подточка ii) от Директива 2004/18 обаче се уточнява, че при поръчките за услуги без фиксирана продължителност се взема предвид стойност, ограничена до умножената по 48 месечна стойност на такава поръчка.

6 От друга страна, по силата на членове 20 и 21 от Директива 2004/18 поръчки с обект услуги, включени в приложение II A, се възлагат в съответствие с членове 23—55 от нея, докато възлагането на поръчки с обект услуги, включени в приложение II Б, се подчинява единствено на член 23 и член 35, параграф 4 от нея, които съответно са относно техническите спецификации и обявлението за резултатите от процедурата на възлагане. Според член 22 от Директива 2004/18 поръчки с обект услуги, включени едновременно в приложение II A и приложение II Б към директивата, се възлагат в съответствие с членове от 23 до 55, когато стойността на услугите, включени в приложение II A, е по-голяма от стойността на услугите, включени в приложение II Б, а в останалите случаи поръчките се възлагат в съответствие с член 23 и член 35, параграф 4 от същата директива.

7 В категория 2 от приложение II A към Директива 2004/18 се посочват услуги, свързани със сухопътния транспорт, включително услуги с блиндирани превозни средства и куриерски услуги, без транспортиране на поща. В категория 25, включена в приложение II Б към тази директива, са посочени услуги на здравеопазването и социалните дейности.

8 Накрая, в съответствие с член 32, параграф 2 от Директива 2004/18 при сключване на рамково споразумение възлагащите органи следват процедурните правила, предвидени в тази директива, през всички етапи до възлагане на поръчките, които се основават на рамковото споразумение.

Италианското право

9 Въз основа на утвърдения в член 2 от Конституцията на Италианската република принцип на солидарност и на принципа на субсидиарност, гарантиран в член 118 от този акт, италианската правна уредба, както национална, така и областна, възлага във връзка със здравните услуги

активна роля на доброволческите сдружения, за които характерни са липса на стопанска цел, преобладаващ дял на предоставените под формата на доброволен труд услуги, само странична и второстепенна търговска или производствена дейност.

10 Така в членове 1 и 45 от Закон № 833 от 23 декември 1978 г. за въвеждане на национално здравна обслужване (legge n. 833 — Istituzione del servizio sanitario nazionale) (редовна притурка на GURI № 360 от 28 декември 1978 г.) се признава ролята на доброволческите сдружения и на институциите с характер на сдружения, създадени с цел да съдействат за постигане на институционалните цели на националното здравно обслужване. Предвижда се, че тяхното участие се организира чрез споразумения, сключени с местните здравни структури в съответствие с установените на регионално равнище програми и здравно законодателство.

11 На национално равнище доброволният характер на това участие е регламентиран в рамков Закон № 266 от 11 август 1991 г. за доброволческата дейност (legge n. 266 — Legge-quadro sul volontariato) (GURI № 196 от 22 август 1991 г., наричан по-нататък „Закон № 266/1991“). Член 1 от този закон прогласява принципа на признаване на доброволческата дейност по следния начин:

„Италианската република признава социалната значимост на доброволческата дейност и нейната роля като израз на солидарност и плурализъм, насърчава развитието ѝ, като същевременно зачита независимостта ѝ и създава благоприятни условия за своеобразния ѝ принос при преследването на целите от социален, граждански и културен характер, установени от държавата, областите и автономните провинции Трента и Болцано и органите на местното самоуправление“.

12 Съгласно член 3 от Закон № 266/1991 за доброволческо сдружение се счита всяко формирование, създадено, за да упражнява доброволческа дейност, което използва основно и предимно личния, доброволен и безплатен труд на своите членове, като същият член разрешава на такова формирование да използва наети или самостоятелно заети лица само доколкото е необходимо за неговото нормално функциониране или за извършването на квалифицирана или специализирана дейност. В този член се предвижда също, че доброволческите формирования осъществяват дейността си чрез собствени структури или в рамките на публични структури или чрез структури, сключили договор с последните.

13 В член 5 от Закон № 266/1991 са изброени средствата, с които доброволческите сдружения могат да финансират дейността си. Сред тях са посочени възстановявания, извършени въз основа на споразумения, сключени с публични структури и приходите от странични и второстепенни по естеството си търговски или производствени дейности.

14 Накрая в член 7 от този закон е уредено сключването на такива споразумения с публични структури, в които трябва да се регламентира дейността на сдруженията, по-конкретно във връзка с качеството на услугите, а също и да се предвидят редът и условията за възстановяване на направените разходи.

15 За прилагането и конкретизирането на тази правна уредба в областта Пиемонт е приет Областен закон № 38 от 29 август 1994 г. за използването и насърчаването доброволческата дейност (legge regionale n. 38 — Disciplina del volontariato). В член 9 от този закон е предвидено по-конкретно, че в споразуменията, сключени със самата област и с органите на местно самоуправление или другите публичноправни субекти, установени на нейната територия, от една страна, и доброволческите организации, от друга страна, трябва да се посочат видът на съответните ползватели, услугите, които ще се предоставят, редът и условията за предоставянето на тези услуги, както и редът и условията за възстановяване на разноските за застраховане и на документираните разходи, направени от организацията съконтрахент за осъществяване на

предвидената в споразуменията дейност; редът и условията за проверка на изпълнението на споразумението, включително чрез редовни срещи между ръководителите на обществените служби и изпълнителните органи на организацията.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

16 В рамките на националното медицинско обслужване ASL TO4 предоставя на лица на диализа транспортни услуги, като по този начин им осигурява физически достъп до здравните заведения, когато тези лица не могат да направят това сами. Чрез тази услуга се постига двойна цел: да се направи физически и икономически достъпна здравна услуга, предоставена в рамките на националното здравно обслужване.

17 С решение № 381 от 31 май 2013 г. генералният директор на ASL TO4 чрез споразумение възлага тази услуга за периода от юни до декември 2013 г. на доброволческите сдружения, членуващи в Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) — Comitato regionale Piemonte (Национално сдружение за социално подпомагане — Областен комитет за Пиемонт), а именно на Associazione Croce Bianca и др. Страните по делото в главното производство, които са представили писмени становища на Съда, посочват различни суми за бюджетната линия, предвидена за покриване на съответните разходи за посочения период, вариращи между 195 975,37 и 277 076,61 eur.

18 CASTA и др., които са занаятчийски предприятия за таксиметрови превози и отдаване под наем на автомобили с шофьор, или техните представители, оспорват това решение пред Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Областен административен съд за Пиемонт), като се позовават по-конкретно на нарушение на правото на Съюза. От преписката, с която разполага Съдът, се установява, че CASTA и др. са предоставяли на ASL TO4 услугата, предмет на делото в главното производство, до 30 май 2013 г.

19 От тази преписка се установява освен това, че изпълнителният орган на областта Пиемонт (Giunta regionale del Piemonte) и ANPAS — Comitato regionale Piemonte, в качеството си на координираща териториална организация, са сключили споразумение за уреждане на отношенията между местните здравни агенции в тази област и доброволческите сдружения във връзка с медицинския транспорт. Това споразумение е одобрено с решение на областния съвет на Пиемонт от 12 ноември 2007 г. и действието му е продължено.

20 Запитващата юрисдикция посочва, че споразумението, разглеждано по делото в главното производство, като цяло се отнася до серия от транспортни услуги, като спешния транспорт, а транспортът на лица на диализа е само малка част от тях. ASL TO4 освен това сключило споразумения с други доброволчески сдружения, чийто предмет на дейност също включва медицински транспортни услуги, които обаче не са предмет на делото в главното производство. Според тази юрисдикция в посочените споразумения се предвиждало, че на възстановяване подлежат само реалните разходи, отговарящи на установени с разходооправдателен документ разноски. Запитващата юрисдикция уточнява, че е предвидено и отреждането на помещение в близост до болничните заведения и получаването на купони за храна от лицата, извършващи посочените в тези споразумения услуги, но тя смята, че тези мерки не противоречат на принципа на ограничаване на финансовите трансфери само до възстановяване на оправданите разходи, тъй като тяхната цел е само да се осигури предоставянето на съответните услуги като цяло, като се държи сметка за услугата за спешен транспорт.

21 От акта за запитване се установява, че използването на доброволчески сдружения за разглежданите услуги е позволило на ASL TO4 да реализира големи икономии от цената на осигурената услуга.

22 Запитващата юрисдикция посочва, че в правото на Съюза като че ли е отделено специално място за услугите от социално-медицинско естество, когато държава членка реши да повери извършването им на организации, които не преследват стопанска цел. Във връзка с това тя се позовава по-конкретно на решение Sodemare и др. (C-70/95, EU:C:1997:301) и на подготвителната работа за новата директива във връзка с обществените поръчки, която се извършвала тогава и която по-късно приключила с приемането на 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, стр. 65), по-специално на съображение 28 от нея. В това съображение се посочва по-конкретно, че директивата не следва да 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 посочената директива.

23 Запитващата юрисдикция посочва също, като се позовава по-конкретно на решение Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577), че според практиката на Съда липсата на стопанска цел на организация, извършваща стопанска дейност, а именно дейност по медицински транспорт, не води до изключване на качеството ѝ на предприятие по смисъла на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, така че доброволческите сдружения могат да извършват стопанска дейност в конкуренция с други икономически оператори именно като участват в процедури за обществени поръчки. Тя допълва, че в тази съдебна практика се установява също, че понятието за договор с определен паричен интерес по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2004/18 включва също договорите, за които договореното възнаграждение е сведено до възстановяване на направените за предоставянето на договорената услуга разходи, като се позовава по-конкретно на решение Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce и др. (C-159/11, EU:C:2012:817).

24 С оглед на всички изложени съображения запитващата юрисдикция счита, че е необходимо да се съгласуват принципите на защита на конкуренцията с допълнителните специфични изисквания във връзка с участието на доброволчески сдружения при осъществяване на медико-социални услуги в рамките на услугата за общественото здравеопазване, при положение че макар да е вярно, че такива сдружения по принцип се допускат до участие в процедури за обществени поръчки като „икономически оператори“ по смисъла на Директива 2004/18, това все пак не означава, че поради това те са длъжни да имат при всякакви обстоятелства поведение като на такива оператори и още по-малко, че търговската дейност е смисълът на тяхното съществуване.

25 Впрочем да се задължават тези структури да извършват търговска дейност вместо това просто да им се разреши, би довело до парадоксален резултат, при който използването на доброволческата дейност ще стане неизползваемо за здравните услуги в широк смисъл, при положение че социалното сближаване, субсидиарността и дори икономическата жизнеспособност на услугите, предоставяни от публичните структури, са особено важни в този отрасъл.

26 В този контекст запитващата юрисдикция смята, че след като предмет на разглежданите по делото в главното производство споразумения е доставката на услуги, които са част от услугата за обществено здравеопазване, и икономическият аспект на тези споразумения е съобразен с принципа на възстановяване на разходите, доброволческите сдружения осъществяват дейностите, предмет на споразуменията, извън търговската сфера, което обосновавало изключението от задължението за отправяне на покана за представяне на оферти. Това било така a fortiori, след като при приемане на Директива 2014/24 законодателят посочва, че запазването на особеното естество на организациите с нестопанска цел трудно се съчетава с участието в подбор в процедура за представяне на оферти и че със самото използване на доброволен труд оферта, направена от доброволческа организация, трудно може да се сравни с тази на традиционен икономически оператор.

27 Според тази юрисдикция би трябвало все пак съответният административен орган да направи сравнение на офертите на заинтересованите доброволчески сдружения, евентуално установени в държава членка различна от Италианската република, за да се увери, че възстановените суми не покриват излишни разходи във връзка с управлението.

28 Накрая, дори да се предположи, че доброволческите сдружения могат да се обърнат към обикновения пазар, според запитващата юрисдикция изглеждало необходимо да се гарантира съществуването на някакви предели, за да се избегнат нарушения на конкуренцията на пазара с класическите икономически оператори. Фактът, че италианското законодателство забранява на тези сдружения да извършват търговска дейност, която не е странична и второстепенна, бил достатъчен за премахване на опасността от какъвто и да е значителен ефект, водещ до нарушения. Могло все пак да се помисли за количествено определяне на този незначителен и страничен характер, като се използват предвидените в Директива 2014/24 прагове във връзка с възможността за възлагащ орган да договаря пряко с друг възлагащ орган.

29 В този контекст Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Административен областен съд за Пиемонт) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли правото на Съюза в областта на обществените поръчки — в случая, тъй като става дума за изключени [от приложното поле на Директива 2004/18] договори, това са общите принципи на свобода на конкуренция, на недопускане на дискриминация, на прозрачност и на пропорционалност — национална правна уредба, която позволява прякото възлагане на услугата за медицински транспорт на доброволчески сдружения, най-често организирани въз основа на безвъзмездно извършени услуги и срещу действително възстановяване на разходите?

2) Ако се приеме, че това възлагане е съвместимо с правото на Съюза, необходимо ли е предварително сравняване на оферти на няколко еднородни оператори (включително евентуално оператори от други държави членки), които могат да бъдат избрани при пряко възлагане, за да се ограничи опасността от извършване на прекомерни или необосновани разходи, и следователно в този смисъл ли трябва да се тълкува национална правна уредба, позволяваща пряко възлагане?

3) Ако се приеме, че това възлагане е съвместимо с правото на Съюза, трябва ли доброволческите сдружения, избрани при преки възлагания, да бъдат подложени на точни процентни ограничения за паралелен достъп до пазара и следователно в този смисъл ли трябва да се тълкува национална разпоредба, която предвижда, че тези сдружения могат да имат само странична и второстепенна търговска дейност?“.

По допустимостта на преюдициалното запитване

30 Италианското правителство оспорва допустимостта на преюдициалното запитване поради липсата в акта за запитване на достатъчно данни относно естеството на услугите, предмет на делото в главното производство, или за наличието на трансграничен интерес, поради което не било възможно да се прецени дали наистина в случая правото на Съюза е приложимо.

31 Това възражение за недопустимост трябва да се отхвърли.

32 Наистина, първо, съдържащите се в акта за запитване обяснения във връзка с естеството на услугите, предмет на разглежданите в главното производство споразумения, а именно услугите за медицински транспорт, и по-конкретно услугите за транспорт за нуждите на лечението им,

на лица на диализа, които не са в състояние да се обслужват сами, както и контекстът, в който са сключени тези споразумения, са достатъчни, за да могат заинтересованите лица да изложат надлежно становището си по поставените въпроси, а Съдът да може да им отговори.

33 Второ, следва да се отбележи, че безспорно, както се установява от съдържанието на първия поставен въпрос, запитващата юрисдикция изхожда от хипотезата, че в случая Директива 2004/18 не би трябвало да се прилага, така че биха били приложими само съответните принципи на Договора и задължението за прозрачност, което произтича от тях.

34 Това обаче не е единствената хипотеза, която трябва да се вземе предвид.

35 Наистина, следва на първо място да се припомни, че Директива 2004/18 се прилага за обществените поръчки за услуги, които в член 1, параграф 2, буква г) от тази директива са определени като различни от поръчки за строителство или доставка, които имат за предмет предоставянето на услуги, посочени в приложение II от посочената директива.

36 Това приложение е разделено на две части — А и Б. Според дадените от запитващата юрисдикция указания услуги за медицински транспорт като разглежданите по делото в главното производство могат да попаднат едновременно в категория 2 от приложение II А към Директива 2004/18, що се отнася до транспортните аспекти на тези услуги, и в категория 25 от приложение II Б към тази директива относно техните медицински аспекти (вж. относно услугите за спешен медицински транспорт решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 34 и цитираната съдебна практика).

37 Когато обаче става въпрос за услуги със смесен характер, които са посочени едновременно в приложения II А и II Б към Директива 2004/18, се прилага член 22 от нея. Според този член обществените поръчки, чиято стойност надвишава съответния посочен в член 7 от тази директива праг и които се отнасят до такива услуги, трябва да се възлагат съгласно всички процедурни правила, предвидени в членове 23—55 от същата директива, ако стойността на транспортните услуги, включени в приложение II А, е по-голяма от стойността на медицинските услуги, включени в приложение II Б (вж. решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 40).

38 В обратната хипотеза, т.е. когато стойността на медицинските услуги превишава тази на транспортните услуги, поръчката се възлага в съответствие само с член 23 и член 35, параграф 4 от Директива 2004/18. Останалите правила относно координирането на процедурите, посочени в тази директива, по-специално правилата, приложими към задълженията за провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка с предварително публикуване на обявление, и правилата, отнасящи се до критериите за възлагане на поръчката, обаче не са приложими за посочените поръчки (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 41 и цитираната съдебна практика).

39 Наистина, законодателят на Съюза изхожда от презумпцията, че поради специфичния характер на поръчките, свързани с услугите по приложение II Б към Директива 2004/18, a priori към тях няма достатъчен трансграничен интерес, който да може да оправдае възлагането им след процедура с покана за представяне на оферти, за която се предполага, че ще даде възможност на предприятия от други държави членки да се запознаят с обявлението за обществена поръчка и да участват с предложения (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 42 и цитираната съдебна практика).

40 От точки 38 и 39 от настоящото решение следва, че доколкото стойността на разглежданото по делото в главното производство споразумение надхвърля съответния установен в член 7 от Директива 2004/18 праг, процедурата за възлагане на обществена поръчка трябва да стане в съответствие с предвидените в тази директива правила. Така в зависимост от това дали

стойността на транспортните услуги е по-голяма от стойността на медицинските услуги или не, приложими са или всички процедурни правила на тази директива, или само тези, посочени в член 23 и член 35, параграф 4 от нея. Запитващата юрисдикция следва да провери дали приложими за това споразумение са едновременно приложение II А към Директива 2004/18 и приложение II Б към тази директива и дали стойността му надхвърля приложимия праг. Тя трябва освен това да определи съответната стойност на разглежданите транспортни и медицински услуги (вж. в този смисъл решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 43).

41 В случай че стойността на разглежданото по делото в главното производство споразумение надхвърля съответния праг, установен в член 7, и стойността на транспортните услуги е по-голяма от тази на медицинските услуги, Директива 2004/18 се прилага изцяло. Ако обаче запитващата юрисдикция установи, че този праг или не е достигнат, или че стойността на медицинските услуги е по-голяма от стойността на транспортните услуги, в последния случай освен член 23 и член 35, параграф 4 от Директива 2004/18, биха се прилагали общите принципи на прозрачност и на равно третиране, произтичащи от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС (вж. в този смисъл решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 44 и 45 и цитираната съдебна практика).

42 При все това, за да могат тези принципи да се приложат в областта на обществените поръчки към дейности, при които всички релевантни обстоятелства са настъпили в границите само на една държава членка, се изисква разглежданата в главното производство обществена поръчка да представлява сигурен трансграничен интерес (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 46 и цитираната съдебна практика).

43 Освен това не може да се изключи възможността разглежданото по делото в главното производство споразумение да е сключено въз основа на споразумение между изпълнителния орган на областта Пиемонт и ANPAS — Comitato regionale Piemonte, в качеството му на координираща териториална организация, с което се цели да бъдат уредени отношенията във връзка с медицинския транспорт между местните здравни агенции в тази област и членуващите в тази организация доброволчески сдружения.

44 Такова споразумение трябва да се разглежда като рамково споразумение по смисъла на Директива 2004/18, ако отговаря на съдържащото се в член 1, параграф 5 от нея определение, което се отнася до всяко споразумение между един или повече възлагащи органи и един или повече икономически оператори, чиято цел е да се определят условията на поръчките, които следва да бъдат възложени в рамките на определен период, по-специално относно цените и при възможност — предвидените количества, като трябва да се има предвид, че както следва от член 32, параграф 4, втора алинея, второ тире от тази директива, не е необходимо в рамковото споразумение непременно да са предвидени всички условия на последващите обществени поръчки. Запитващата юрисдикция трябва да направи необходимите преценки във връзка с посоченото в предходната точка на настоящото решение споразумение и да провери дали то е рамково споразумение по смисъла на Директива 2004/18 и ако това е така, дали разглежданото по делото в главното производство споразумение е сключено въз основа на това рамково споразумение.

45 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че според член 9, параграф 9 от Директива 2004/18 стойността, която следва да се вземе предвид, когато става въпрос за рамково споразумение, е максималната прогнозна стойност на всички поръчки, предвидени за възлагане за целия срок на действие на съответното рамково споразумение.

46 От друга страна, когато става въпрос за приложимостта по отношение на такова рамково споразумение на Директива 2004/18 или на общите принципи на прозрачност и на равно третиране, произтичащи от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, се прилагат именно преценките,

посочени в точки 37, 38, 41 и 42 от настоящото решение. Следва да се отбележи, че ако запитващата юрисдикция установи, че Директива 2004/18 се прилага изцяло по отношение на това рамково споразумение, според член 32, параграф 2 от тази директива при сключване на рамково споразумение възлагащите органи трябва да следват процедурните правила, предвидени в същата директива, през всички етапи на това рамково споразумение до възлагането на поръчките, които се основават на него. В тази разпоредба се предвижда освен това, че поръчките, основаващи се на рамково споразумение, трябва да се възлагат при определените в рамковото споразумение условия, в съответствие с процедурите, предвидени в член 32, параграфи 3 и 4 от Директива 2004/18.

47 Независимо че изхожда от хипотезата, че са приложими общите принципи на прозрачност и на равно третиране, произтичащи от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, запитващата юрисдикция все пак не е установила обстоятелствата, необходими на Съда, за да провери дали в главното производство съществува сигурен трансграничен интерес. Според член 94 от Процедурния правилник на Съда обаче последният трябва да може да намери в преюдициалното запитване изложение на фактите, на които се основават въпросите, както и съществуващата връзка именно между тези факти и въпросите. При това положение обстоятелствата, необходими, за да се провери наличието на сигурен трансграничен интерес, а и като цяло всички констатации, които националните юрисдикции трябва да направят и от които зависи приложимостта на даден акт на вторичното или на първичното право на Съюза, би трябвало да се направят, преди да бъде сезиран Съдът (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 47).

48 Предвид духа на сътрудничество, от който се ръководят отношенията между националните юрисдикции и Съда в рамките на преюдициалното производство, липсата на такива предварителни констатации от запитващата юрисдикция относно евентуалното наличие на сигурен трансграничен интерес все пак не води до недопустимост на запитването, ако въпреки тези пропуски предвид установените въз основа на преписката обстоятелства Съдът счита, че е в състояние да даде полезен отговор на запитващата юрисдикция. Това е така по-специално когато преюдициалното запитване съдържа достатъчно релевантна информация, за да се прецени дали евентуално е налице такъв интерес. Съдът обаче дава отговора си, при условие че по делото в главното производство запитващата юрисдикция може да установи сигурен трансграничен интерес въз основа на подробна преценка на всички релевантни елементи по делото в главното производство (вж. решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 48 и цитираната съдебна практика).

49 Като се има предвид тази уговорка, трябва да се приеме, че поначало общите принципи на прозрачност и на равно третиране, произтичащи от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, могат да се приложат към споразуменията, предмет на делото в главното производство, и ако са налице условията за това, към рамковото споразумение, въз основа на което те са сключени.

50 Поради това следва да се приеме, че преюдициалното запитване е допустимо.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

51 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали разпоредбите от правото на Съюза относно обществените поръчки трябва да се тълкуват в смисъл, че те не допускат национална правна уредба като тази, предмет на делото в главното производство, която разрешава на местните власти да поверят доставката на услуги за медицински транспорт

чрез пряко възлагане, при липсата на каквото и да е разгласяване, на доброволчески сдружения, които получават за доставката на тези услуги само възстановяване на реално направените за тази цел разходи.

52 В самото начало следва да се припомни, че договор не може да се изключи от понятието за обществена поръчка само поради факта че предвиденото възнаграждение е сведено до възстановяване на направените за предоставянето на договорената услуга разходи или поради това че този договор е сключен с образувание с нестопанска цел (вж. в този смисъл решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 36 и 37 и цитираната съдебна практика).

53 Като се вземе предвид това, отговорът на поставения въпрос е различен в зависимост от това дали Директива 2004/18 се прилага изцяло или, напротив, трябва да се вземат предвид общите принципи на прозрачност и на равно третиране, произтичащи от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

54 В първия случай следва да се приеме, че Директива 2004/18 не допуска правна уредба като разглежданата в главното производство, която позволява на местните органи да поверят доставката на услуги за медицински транспорт чрез пряко възлагане и без никакво разгласяване на доброволчески формирования (вж. в този смисъл решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 44).

55 Във втория случай следва, от една страна, да се припомни, че правото на Съюза в областта на обществените поръчки, що се отнася в частност до обществените поръчки за услуги, има за цел да осигури свободното движение на услугите и създаването на условия за ненарушена и възможно най-широка конкуренция в държавите членки; от друга страна, следва да се отбележи, че прилагането на национална правна уредба като разглежданата в главното производство води до резултат, който противоречи на тези цели, тъй като изключва образуванията, които не са доброволчески, от съответните пазари (вж. в този смисъл решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 51 и 52).

56 Възлагането на поръчка, при липса на каквато и да е прозрачност, на предприятие, установено в държавата членка на възлагащия поръчката орган, обаче представлява разлика в третирането във вреда на установените в друга държава членка предприятия, които биха могли да се интересуват от тази поръчка. Освен ако не е оправдана от обективни обстоятелства, такава разлика в третирането, която, изключвайки всички установени в друга държава членка предприятия, действа основно в тяхна вреда, представлява непряка дискриминация, основана на гражданството, забранена от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС (вж. в този смисъл решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 52 и цитираната съдебна практика).

57 При все това от всички обстоятелства и данни, а именно националната правна уредба, естеството на разглежданите доставки, които се вписват в контекста на националното здравно обслужване, констатациите на запитващата юрисдикция относно положителното отражение върху бюджета на споразумения като разглежданите в главното производство и по същество доброволческия характер на сдруженията, сключили такива споразумения, се установява, че използването на тези сдружения за организирането на услугата за медицински транспорт може да се обоснове с принципите на универсалност и на солидарност, както и със съображения за стопанска ефективност и целесъобразност, тъй като позволява тази услуга от общ интерес да се осигурява при условия на икономическо равновесие от гледна точка на бюджета от формирования, създадени основно с цел да обслужват общия интерес.

58 Впрочем правото на Съюза взема предвид такива цели.

59 В това отношение е важно да се припомни, на първо място, че правото на Съюза не засяга компетентността на държавите членки да уреждат своите системи за обществено здравеопазване и за социална сигурност (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 55 и цитираната съдебна практика).

60 Разбира се, при упражняването на тази компетентност държавите членки не могат да въвеждат или да оставят в сила необосновани ограничения на упражняването на основните свободи в областта на здравеопазването. Когато обаче се преценява дали тази забрана е спазена, следва да се вземе предвид фактът, че здравето и животът на хората са на първо място сред защитаваните от Договора ценности и интереси и че държавите членки, които имат свобода на преценка, следва да решат в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве, както и по какъв начин същата трябва да бъде постигната (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 56 и цитираната съдебна практика).

61 Впрочем не само опасността от сериозно нарушаване на финансовата стабилност на системата за социална сигурност може сама по себе си да представлява императивно съображение от общ интерес, което е в състояние да обоснове пречка пред свободното предоставяне на услуги, но освен това и целта да се поддържа балансирано и достъпно за всички медицинско и болнично обслужване по съображения, свързани с общественото здраве, може също да се отнася до една от дерогациите, предвидени от свързани с общественото здраве съображения, доколкото подобна цел допринася за достигането на висока степен на закрила на здравето. Тук се имат предвид мерките, които, от една страна, отговарят на общата цел да се осигури достатъчен и постоянен достъп до балансиран пакет от качествени медицински грижи на територията на съответната държава членка и от друга страна, са част от волята да се осигури контрол на разходите и доколкото е възможно, да се избягва разхищаването на финансови, технически и човешки ресурси (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 57 и цитираната съдебна практика).

62 На второ място, в рамките на свободата на преценка, с която разполага при взимане на решения относно степента на закрила на общественото здраве и организиране на системата си за социална сигурност, държава членка има право да приеме, че използването на доброволчески сдружения отговаря на социалната цел на услуга за медицински транспорт и може да допринесе за контрола върху разходите, свързани с тази услуга (вж. в този смисъл решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 59).

63 Все пак система за организация на услугата за медицински транспорт като разглежданата в главното производство, която позволява на компетентните органи да използват доброволчески сдружения, трябва действително да допринася за постигането на социалната цел, както и за преследването на целите за солидарност и бюджетна ефективност, на които се основава тази система (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 60).

64 Във връзка с това се изисква, когато извършват такава дейност, доброволческите сдружения да не преследват други цели освен посочените в предходната точка на настоящото решение, да не реализират никаква печалба от извършваните от тях услуги освен възстановяването на променливите и дългосрочните фиксирани разходи, необходими за тяхното предоставяне, и да не осигуряват печалба на своите членове. Освен това, макар да се допуска използването на наети лица, тъй като в противен случай тези сдружения почти не биха имали реална възможност да извършват дейност в редица области, в които е явно, че може да се приложи принципът за солидарност, дейността на тези сдружения трябва стриктно да спазва въведените за тях изисквания на националното законодателство (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino” и др., EU:C:2014:2440, т. 61).

65 Предвид общия принцип на правото на Съюза за забрана на злоупотребата с право прилагането на това законодателство не може да се разшири дотолкова, че да обхване злоупотреби от страна на доброволческите сдружения или от техните членове. Така дейността на доброволческите сдружения може да бъде упражнявана от наети лица само в необходимите за нормалното им функциониране граници. Що се отнася до възстановяването на разходите, трябва да се гарантира, че никаква стопанска цел, дори и непряка, не може да бъде преследвана под прикритието на доброволческа дейност и че на доброволеца могат да бъдат възстановявани единствено действително направените за извършената дейност разходи в предварително установените от самите сдружения граници (решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino" и др., EU:C:2014:2440, т. 62).

66 В хипотезата, посочена в точка 55 от настоящото решение запитващата юрисдикция трябва да направи всички необходими преценки, за да провери дали споразумението и евентуално рамковото споразумение, предмет на делото в главното производство, така както са регламентирани от приложимата правна уредба, действително допринасят за постигането на социалните цели, както и за преследването на целите за солидарност и бюджетна ефективност.

67 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която позволява на местните власти да поверяват на доброволчески сдружения предоставянето на услуги за медицински транспорт чрез пряко възлагане и без никакво разгласяване, стига правната уредба и споразуменията, въз основа на които тези организации извършват дейността си, действително да допринасят за постигането на социална цел, както и за преследването на целите за солидарност и за бюджетна ефективност.

По втория въпрос

68 С втория си въпрос, основаващ се на хипотезата, че Директива 2004/18 не се прилага по отношение на споразумение като разглежданото в главното производство, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали, когато държава членка позволява на публичните власти да прибягват за изпълнението на някои задачи направо към доброволчески сдружения, при спазване на условията, наложени от правото на Съюза във връзка с това, публичен орган, който смята да сключи споразумения с такива сдружения, трябва преди това да сравни предложенията на различни сдружения, за да избегне евентуални прекомерни разходи.

69 В това отношение следва да се отбележи, че според диспозитива на решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino" и др.(C-113/13, EU:C:2014:2440) и точка 67 от настоящото решение, когато са налице всички условия, при които с оглед на правото на Съюза държава членка може да предвиди използването на доброволчески сдружения, доставката на услуги за медицински транспорт може да се повери на тези сдружения чрез пряко възлагане без никакво разгласяване.

70 Липсата на изискване за разгласяване предполага, че публичните власти, които при посочените условия прибягват към доброволчески сдружения, не са длъжни по силата на правото на Съюза да направят сравнение между доброволческите сдружения.

71 Следва все пак да се припомни, както се подчертава в точка 60 от решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino" и др. (C-113/13, EU:C:2014:2440) и в точка 63 от настоящото решение, че законосъобразността на използването на доброволчески сдружения зависи по-конкретно от условието това използване действително да допринася за постигането на бюджетна ефективност. Поради това редът и условията за осъществяването на това използване, така както са установени в сключените с тези сдружения споразумения, както и в евентуално рамково

споразумение, също трябва да допринасят за постигането на тази цел. Освен това, както се посочва в точка 62 от решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino" и др. (C-113/13, EU:C:2014:2440) и в точка 65 от настоящото решение, общият принцип за забрана на злоупотребата с право се прилага по отношение на възстановяването на разходите, направени от доброволческите сдружения.

72 Поради това на втория въпрос трябва да се отговори, че когато държава членка позволява на публичните власти да се обръщат за изпълнението на някои задачи направо към доброволчески сдружения, публичен орган, който смята да сключи споразумения с такива сдружения, не е длъжен по силата на правото на Съюза преди това да сравни предложенията на различни сдружения.

По третия въпрос

73 С третия си въпрос, основаващ се на хипотезата, че Директива 2004/18 не се прилага по отношение на споразумение като разглежданото в главното производство, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали, когато държава членка, която позволява на публичните власти да прибягват за изпълнението на някои задачи направо към доброволчески сдружения, при спазване на условията, наложени от правото на Съюза във връзка с това, позволява на тези сдружения да извършват някои търговски дейности, във връзка с това същата държава членка трябва да определи точни ограничения в проценти от дейностите или от средствата на тези сдружения.

74 Още в началото относно самия принцип на извършване на търговска дейност от формирование с нестопанска цел следва да се посочи, че от точка 48 от решение CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) следва, че този въпрос е от компетентността на националните законодателни органи.

75 Освен това според точка 61 от решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino" и др. (C-113/13, EU:C:2014:2440) и от точка 64 от настоящото решение следва, че в дейността си доброволческите сдружения трябва стриктно да спазват изискванията, поставени от приложимото за тях национално законодателство. Затова Съдът приема, че в определените в това решение предели регламентирането на дейностите на тези сдружения е от компетентността на държавите членки.

76 Поради това националният законодателен орган, който, като позволява на публичните власти да използват за изпълнението на някои задачи доброволчески сдружения, предвижда възможност за тези сдружения да развиват търговска дейност на пазара, трябва да реши дали е по-добре тази дейност да се регламентира, като се определят количествени ограничения или като се характеризира по друг начин.

77 За съобразяването с ограниченията, определени в точки 60—62 от решение Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino" и др. (C-113/13, EU:C:2014:2440), припомнени в точки 63—65 от настоящото решение, все пак от основно значение е съобразяването със самото естество на тези доброволчески сдружения.

78 От това следва, че осъществяваната от такива сдружения търговска дейност на пазара трябва да бъде странична и второстепенна и да подпомага осъществяването на тяхната доброволческа дейност.

79 Поради това на третия въпрос трябва да се отговори, че когато държава членка, която позволява на публичните власти за изпълнението на някои задачи да се обръщат направо към доброволчески сдружения, позволява на тези сдружения да извършват някои търговски

дейности, тази държава членка трябва да определи пределите, в които могат да се осъществяват тези дейности. Тези предели трябва все пак да гарантират, че посочените търговски дейности са странични и второстепенни спрямо съвкупността от дейностите на тези сдружения и подпомагат осъществяването на тяхната доброволческа дейност.

По съдебните разноски

80 С оглед на обстоятелството, че за страните в 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 (пети състав) реши:

1) **Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която позволява на местните власти да поверяват на доброволчески сдружения предоставянето на услуги за медицински транспорт чрез пряко възлагане и без никакво разгласяване, стига правната уредба и споразуменията, въз основа на които тези сдружения извършват дейността си, действително да допринасят за постигането на социална цел, както и за преследването на целите за солидарност и за бюджетна ефективност.**

2) **Когато държава членка позволява на публичните власти да се обръщат за изпълнението на някои задачи направо към доброволчески сдружения, публичен орган, който смята да сключи споразумения с такива сдружения, не е длъжен по силата на правото на Съюза преди това да сравни предложенията на различни сдружения.**

3) **Когато държава членка, която позволява на публичните власти за изпълнението на някои задачи да се обръщат направо към доброволчески сдружения, позволява на тези сдружения да извършват някои търговски дейности, тази държава членка трябва да определи пределите, в които могат да се осъществяват тези дейности. Тези предели трябва все пак да гарантират, че посочените търговски дейности са странични и второстепенни спрямо съвкупността от дейностите на тези сдружения и подпомагат осъществяването на тяхната доброволческа дейност.**

Подписи