Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

28. siječnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku ? Javna nabava – Članak 49. UFEU-a i članak 56. UFEU-a – Direktiva 2004/18/EZ ? Usluge zdravstvenog prijevoza – Nacionalno zakonodavstvo kojim se područnim zdravstvenim tijelima dopušta povjeravanje obavljanja djelatnosti zdravstvenog prijevoza volonterskim udrugama koje ispunjavaju zakonske uvjete te su registrirane, izravnim dodjeljivanjem i bez oglašavanja, naknadom nastalih troškova – Dopuštenost“

U predmetu C-50/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionalni upravni sud u Pijemontu, Italija), odlukom od 9. siječnja 2014., koju je Sud zaprimio 3. veljače 2014., u postupku

Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) i dr.

protiv

Azienda Sanitaria Locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL T04),

Regione Piemonte,

uz sudjelovanje:

Associazione Croce Bianca del Canavese i dr.,

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

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Šváby (izvjestitelj), A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) i dr., M. Bellardi i P. Troianello, *avvocati*,

* Jezik postupka: talijanski

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

— za Associazione Croce Bianca del Canavese i dr., E. Thellung De Courtelary i C. Tamburini, *avvocati*,

— za Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, R. Damonte, *avvocato*,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentillija, *avvocato dello Stato*,

— za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i T. Müller, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, L. Pignataro-Nolin i A. Tokár, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegova mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. UFEU-a i članka 56. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) i dvaju operatora poduzeća za prijevoz (u daljnjem tekstu: CASTA i dr.) s Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) (mjesna zdravstvena služba za Ciriè, Chivasso i Ivreu (ASL TO4)) i s Regione Piemonte (regija Pijemont) u vezi s, s jedne strane, dodjeljivanjem bez poziva na nadmetanje usluga prijevoza osoba liječenih dijalizom u različite ustanove zdravstvene skrbi za razdoblje od lipnja do prosinca 2013. udruzi Associazione Croce Bianca del Canavese i nekoliko drugih volonterskih udruga (u daljnjem tekstu: Associazione Croce Bianca i dr.) i, s druge strane, odobravanjem troškova s tim u vezi.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, str. 114.; ispravak u SL L 351, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1251/2011 od 30. studenoga 2011. (SL L 319, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 11., str. 159.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/18), u članku 1. stavcima 2. i 5. sadržava sljedeće definicije:

„2. (a) ‚Ugovori o javnoj nabavi' su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja i čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga u smislu ove Direktive.

[...]

(d) [‚Ugovori o javnoj nabavi usluga'] su ugovori o javnoj nabavi koji nisu ugovori o javnim radovima ni ugovori o javnoj nabavi robe i čiji je predmet pružanje usluga navedenih u Prilogu II.

[...]

5. ‚Okvirni sporazum' je sporazum između jednog ili više javnih naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata, a čija je svrha utvrđivanje uvjeta pod kojima se [provodi javna nabava] tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, po potrebi, predviđenih količina."

4 Primjenjivost Direktive 2004/18 na provedbu javne nabave usluga podliježe različitim uvjetima, osobito kad je riječ o vrijednosti te nabave i vrsti predmetnih usluga.

5 Tako se, s jedne strane, u skladu s člankom 7. točkom (b) prvom i trećom alinejom Direktive 2004/18, ona osobito primjenjuje na javnu nabavu usluga u vrijednosti (bez poreza na dodanu vrijednost) jednakoj ili višoj od 200 000 eura, a čiji su predmet, redom, usluge iz Priloga II. A toj direktivi i čiji postupak provode javni naručitelji koji nisu tijela središnje državne uprave iz Priloga IV. navedenoj direktivi, ili su joj predmet usluge iz Priloga II. B istoj direktivi. Na temelju članka 9. stavka 9. te direktive, vrijednost koja se uzima u obzir kad je riječ o okvirnim sporazumima jest maksimalna procijenjena vrijednost cjelokupne nabave čija je provedba planirana tijekom ukupnog trajanja predmetnog okvirnog sporazuma. Članak 9. stavak 8. točka (b) podtočka ii. iste direktive određuje da je za javnu nabavu usluga čije je trajanje neodređeno vrijednost koja se uzima u obzir ograničena na mjesečnu vrijednost takve nabave pomnoženu s 48.

6 S druge strane, na temelju članaka 20. i 21. Direktive 2004/18, na provedbu postupka nabave koja za predmet ima usluge iz Priloga II. A toj direktivi primjenjuju se svi njezini članci od 23. do 55., a na provedbu postupka nabave koja za predmet ima usluge iz Priloga II. B navedenoj direktivi primjenjuju se samo njezini članci 23. i 35. stavak 4., koji se, redom, odnose na tehničke specifikacije i na obavijest o rezultatu postupka. U skladu s člankom 22. Direktive 2004/18, postupak nabave koja se istodobno odnosi na usluge iz Priloga II. A toj direktivi i na usluge iz njezina Priloga II. B mora se provesti ili u skladu s člancima 23. do 55. navedene direktive, kada je vrijednost usluga iz tog Priloga II. A veća od vrijednosti usluga iz tog Priloga II. B, ili, u protivnom, samo u skladu s člancima 23. i 35. stavkom 4. navedene direktive.

7 Kategorija 2. iz Priloga II. A Direktivi 2004/18 odnosi se na usluge cestovnog prijevoza, uključujući usluge oklopnih vozila i kurirske usluge, osim prijevoza pošte. Kategorija 25. iz Priloga II. B toj direktivi odnosi se na zdravstvene i socijalne usluge.

8 Naposljetku, u skladu s člankom 32. stavkom 2. Direktive 2004/18, sklapanje okvirnog sporazuma podrazumijeva da javni naručitelj slijedi postupovna pravila utvrđena tom direktivom za sve faze do sklapanja ugovora o javnoj nabavi na temelju tog sporazuma.

Talijansko pravo

9 Na temelju načela solidarnosti, ugrađenog u članak 2. ustava Talijanske Republike, i načela supsidijarnosti, zajamčenog člankom 118. tog akta, talijansko pravo, i nacionalno i regionalno, volonterskim udrugama – koje karakterizira nepostojanje cilja stjecanja dobiti, to da većinu usluga pružaju volonterski kao i minimalan udio obavljanja poslovne ili proizvodne djelatnosti – dodjeljuje aktivnu ulogu u području pružanja zdravstvenih usluga.

10 Tako se člancima 1. i 45. Zakona br. 833 o uspostavi nacionalne zdravstvene službe (legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale) od 23. prosinca 1978. (redovni dodatak GURI-ju br. 360 od 28. prosinca 1978.) volonterskim udrugama i institucijama utemeljenima udruživanjem koje su osnovane radi doprinosa ostvarivanju institucionalnih ciljeva nacionalne zdravstvene službe priznaje uloga u njezinu djelovanju. Predviđeno je da se taj doprinos uredi sporazumima sklopljenima s lokalnim zdravstvenim tijelima u skladu s programom i propisima donesenima na regionalnoj razini.

11 Dragovoljnost takvog sudjelovanja na nacionalnoj razini uređena je Zakonom br. 266 o okvirnom zakonu o volonterstvu (legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato) od 11. kolovoza 1991. (GURI br. 196 od 22. kolovoza 1991., u daljnjem tekstu: Zakon br. 266/1991). Njegov članak 1. propisuje načelo priznanja volonterske djelatnosti na sljedeći način:

„Talijanska Republika priznaje društvenu vrijednost i ulogu volonterske djelatnosti kao izraz oblika solidarnosti i pluralizma, promiče njezin razvoj, zadržavajući istodobno njezinu samostalnost, i potiče njezin izvorni doprinos u postizanju društvenih, građanskih i kulturnih ciljeva koje su odredili država, regije, autonomne pokrajine Trento i Bolzano i mjesna tijela.“

12 U skladu s člankom 3. Zakona br. 266/1991, volonterskom udrugom smatra se svaka organizacija osnovana s ciljem obavljanja volonterske djelatnosti koristeći se redovno i pretežno osobnim, dragovoljnim i besplatnim uslugama svojih članova, pri čemu isti članak takvoj organizaciji dopušta korištenje uslugama zaposlenih ili samozaposlenih osoba samo u granicama potrebnima za njezin redovan rad ili za djelatnosti osposobljavanja ili specijalizacije. Tim se člankom također određuje da volonterske organizacije svoju djelatnost obavljaju ili u okviru vlastitih struktura ili u okviru javnih struktura ili struktura koje su s potonjima sklopile ugovor.

13 U članku 5. Zakona br. 266/1991 navode se načini na koje se volonterske udruge mogu financirati. Među njima su i naknade isplaćene na temelju ugovora sklopljenih s javnim subjektima i prihodi od sporednih poslovnih ili proizvodnih djelatnosti.

14 Naposljetku, člankom 7. tog zakona uređeno je sklapanje takvih ugovora s javnim subjektima. Tim se ugovorima mora regulirati djelatnost udruga osobito u pogledu kvalitete pružanja usluga te se također moraju predvidjeti načini naknade nastalih troškova.

15 Taj je okvir na razini regije Pijemont utvrđen i proveden Regionalnim zakonom br. 38 o vrednovanju i promicanju volonterstva (legge regionale n. 38 – Valorizzazione e promozione del volontariato) od 29. kolovoza 1994. Člankom 9. tog zakona određeno je, među ostalim, da se ugovorima sklopljenima između te regije kao i mjesnih tijela ili drugih javnih tijela sa sjedištem na njezinu području, s jedne strane, i volonterskih organizacija, s druge strane, mora odrediti vrsta predmetnih korisnika, usluge koje će se pružati i načini njihova pružanja kao i načini naknade troškova osiguranja i troškova koji su opravdano nastali organizaciji ugovornici za potrebe djelatnosti koja je predmet ugovora te načini nadzora provedbe ugovora, uključujući povremene sastanke između rukovoditelja javnih službi i operativnih rukovoditelja te organizacije.

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 U okviru nacionalne zdravstvene službe, ASL TO4 osobama liječenima dijalizom pruža usluge prijevoza, osiguravajući na taj način stvarni pristup ustanovama zdravstvene skrbi kada im te osobe same ne mogu pristupiti. Tom se uslugom postiže dvostruki cilj činjenja fizički i ekonomski dostupnom usluge zdravstvene skrbi koja se pruža u okviru nacionalne zdravstvene službe.

17 Odlukom br. 381 od 31. svibnja 2013. glavni direktor ASL-a TO4 ugovorom je pružanje te usluge za razdoblje od lipnja do prosinca 2013. dodijelio volonterskim udrugama koje su članice Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Piemonte (Nacionalna udruga za javnu pomoć – regionalni odbor za Pijemont), to jest Associazioneu Croce Bianca i dr. Stranke glavnog postupka, koje su podnijele pisana očitovanja Sudu, navele su različite iznose u pogledu proračunske stavke predviđene za pokrivanje predmetnih troškova za to razdoblje, koji su varirali od 195 975,37 do 277 076,61 euro.

18 CASTA i dr., koji su obrtnici u sektoru prijevoza taksijem i iznajmljivanja vozila s vozačem ili njihovi zastupnici, tu su odluku pobijali pred tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionalni upravni sud u Pijemontu), pozivajući se, među ostalim, na povredu prava Unije. Iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da su CASTA i dr. uslugu o kojoj je riječ u glavnom postupku ASL-u TO4 pružali do 30. svibnja 2013.

19 Osim toga, iz tog spisa proizlazi da su izvršno tijelo regije Pijemont (Giunta regionale del Piemonte) i ANPAS – Comitato regionale Piemonte, u svojstvu područne koordinacijske organizacije, sklopili sporazum s ciljem uređenja odnosa između lokalnih zdravstvenih ustanova iz te regije i volonterskih udruga u vezi s uslugama zdravstvenog prijevoza. Taj je sporazum odobren odlukom Regionalnog odbora Pijemonta od 12. studenoga 2007. te je obnovljen.

20 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je predmet ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku pružanje niza usluga prijevoza, poput hitnog prijevoza, od kojih je prijevoz osoba liječenih dijalizom tek manji dio. Osim toga, ASL TO4 sklopio je ugovore s drugim volonterskim udrugama predmet kojih je također pružanje usluga zdravstvenog prijevoza, o kojima, međutim, nije riječ u glavnom predmetu. Prema mišljenju tog suda, navedenim ugovorima određeno je da se naknađuju samo stvarni troškovi koji odgovaraju troškovima potvrđenima popratnom dokumentacijom. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je također predviđeno dodjeljivanje prostorija u blizini bolničkih centara te bonova za hranu osobama koje pružaju usluge iz tih ugovora, ali taj sud smatra da te mjere nisu u suprotnosti s načelom ograničenja financijskih transakcija samo na naknadu opravdanih troškova, s obzirom na to da je njihova jedina svrha omogućiti pružanje predmetnih usluga u cjelini, uzimajući u obzir uslugu hitnog prijevoza.

21 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je korištenje volonterskim udrugama za predmetne usluge ASL-u TO4 omogućilo ostvarivanje velikih ušteda u pogledu troškova pružene usluge.

22 Sud koji je uputio zahtjev ističe kako se čini da se pravom Unije socijalno-zdravstvenim uslugama ostavlja poseban položaj kada država članica odluči povjeriti njihovo pružanje tijelima čiji cilj nije stjecanje dobiti. Taj se sud s tim u vezi poziva na presudu Sodemare i dr. (C-70/95, EU:C:1997:301) kao i na pripremne akte nove direktive o javnoj nabavi, o kojima se u tom trenutku raspravljalo, i na temelju kojih je nakon toga donesena Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, str. 65.), a posebice na njezinu uvodnu izjavu 28. U toj se uvodnoj izjavi navodi da se ta direktiva ne bi trebala primjenjivati na određene usluge u hitnim slučajevima ako ih pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, budući da bi bilo teško zadržati posebne karakteristike tih organizacija ako bi se pružatelji usluga trebali birati u skladu s postupcima iz te direktive.

23 Sud koji je uputio zahtjev također navodi, pri čemu se, među ostalim, poziva na presudu Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577), da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, nepostojanje cilja stjecanja dobiti tijela koje obavlja gospodarsku djelatnost, među ostalim, djelatnosti zdravstvenog prijevoza, ne dovodi do isključenja svojstva poduzetnika u smislu odredaba Ugovora o FEU-u, tako da volonterske udruge mogu obavljati gospodarsku djelatnost natječući se s drugim gospodarskim subjektima, osobito sudjelujući u postupku javne nabave. Taj sud dodaje, pozivajući se, među ostalim, na presudu Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i dr. (C-159/11, EU:C:2012:817), da je tom sudskom praksom također utvrđeno da se pojam „naplatni ugovor“, u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive 2004/18, također odnosi na ugovore za koje je ugovorena naknada ograničena na naknadu troškova nastalih zbog pružanja usluge koja je predmet ugovora.

24 S obzirom na sva ta utvrđenja, sud koji je uputio zahtjev smatra nužnim uskladiti načela zaštite tržišnog natjecanja s dodatnim posebnim zahtjevima u pogledu sudjelovanja volonterskih udruga u pružanju socijalno-zdravstvenih usluga u okviru usluga javnog zdravlja, s obzirom na to da – iako je

točno da je takvim udrugama kao „gospodarskim subjektima“, u smislu Direktive 2004/18, dopušteno sudjelovati u postupcima javne nabave – to ne znači da te udruge u svim okolnostima moraju postupati kao takvi subjekti, a još manje da je poslovna djelatnost razlog njihova postojanja.

25 Nadalje, uvođenje tim tijelima obveze obavljanja gospodarske djelatnosti, umjesto da im se to samo dopusti, imalo bi za posljedicu paradoks nepraktičnosti korištenja volonterstva za pružanje zdravstvenih usluga, iako su socijalna kohezija, supsidijarnost te čak i gospodarska isplativost usluga koje pružaju javna tijela u tom sektoru iznimno bitne.

26 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev smatra da – s obzirom na to da se ugovori o kojima je riječ u glavnom postupku odnose na pružanje usluga javnog zdravstva i da se strukturom tih ugovora strogo poštuje načelo naknade troškova – volonterske udruge djelatnosti na koje se odnose ti ugovori obavljaju izvan poslovne sfere, što opravdava izuzimanje od obveze provođenja postupka javne nabave. Iz toga, *a fortiori*, tako slijedi da bi – s obzirom na to da je zakonodavac prilikom donošenja Direktive 2004/18 utvrdio da je očuvanje posebne naravi tijela kojima cilj nije stjecanje dobiti teško spojivo sa sudjelovanjem u odabiru u okviru postupka javne nabave, zbog same činjenice da se koristi volonterska radna snaga – ponuda volonterskog tijela teško bila usporediva s onom tradicionalnog gospodarskog subjekta.

27 Prema mišljenju tog suda, predmetno upravno tijelo treba usporediti ponude zainteresiranih volonterskih udruga, čije je sjedište možda u drugoj državi članici osim Talijanske Republike, kako bi se uvjerilo da se naknadama ne pokrivaju nepotrebni troškovi upravljanja.

28 Naposljetku, ako pretpostavimo da volonterske udruge mogu sudjelovati na redovnom tržištu, prema mišljenju tog suda čini se potrebnim uvjeriti se u postojanje određenih granica kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu s klasičnim gospodarskim subjektima. Činjenica da se talijanskim zakonodavstvom tim udrugama zabranjuje obavljanje gospodarske djelatnosti osim sporedne dovoljna je da se isključi opasnost od bilo kakvog znatnog narušavajućeg učinka. Taj sporedni karakter može se, međutim, kvantificirati primjenom granica propisanih Direktivom 2014/24 kad je riječ o mogućnosti da javni naručitelj izravno sklopi ugovor s drugim javnim naručiteljem.

29 U tom je kontekstu tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionalni upravni sud u Pijemontu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se pravo Unije u području javne nabave – u ovom slučaju, kad je riječ o izuzetoj nabavi [koja je izuzeta iz područja primjene Direktive 2004/18], općim načelima slobodnog tržišnog natjecanja, nediskriminacije, transparentnosti i proporcionalnosti – nacionalnom propisu koji dopušta izravnu dodjelu ugovora o pružanju usluge zdravstvenog prijevoza volonterskim udrugama čije se uređenje pretežno temelji na pružanju usluga neplaćenog rada u zamjenu za naknadu stvarnih troškova?

2. U slučaju da se smatra da je ta vrsta dodjele sukladna pravu Unije, treba li izvršiti prethodnu usporedbu ponuda više usporedivih subjekata (uključujući eventualno i iz drugih država članica) kojima se može izravno dodijeliti ugovor, kako bi se ograničio rizik izlaganja nepotrebnim ili pretjeranim troškovima, i treba li u tom smislu tumačiti nacionalni propis koji dopušta izravnu dodjelu ugovora?

3. U slučaju da se smatra da je ta vrsta dodjele sukladna pravu Unije, trebaju li za volonterske udruge kojima se izravno dodjeljuju ugovori vrijediti točno određena postotna ograničenja glede njihova paralelnog pristupa tržištu i treba li u tom smislu tumačiti nacionalnu odredbu koja propisuje da poslovne djelatnosti tih udruga moraju imati sporedni karakter?“

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

30 Talijanska vlada osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku zbog nedostatka dostatnih navoda u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje o prirodi usluga o kojima je riječ u glavnom postupku ili postoji li prekogranični interes, tako da se ne može utvrditi primjenjuje li se u ovom slučaju doista pravo Unije.

31 Taj prigovor nedopuštenosti valja odbiti.

32 Naime, kao prvo, navodi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje o prirodi usluga koje su predmet ugovora o kojima je riječ u glavnom postupku, to jest usluga zdravstvenog prijevoza te osobito usluga prijevoza nesamostalnih osoba liječenih dijalizom za potrebe njihova liječenja, kao i kontekst u kojem su ti ugovori sklopljeni dovoljni su da se zainteresiranim osobama omogući da iznesu svoja očitovanja o postavljenim pitanjima te Sudu da na njih odgovori.

33 Kao drugo, treba utvrditi da je točno da, kao što to proizlazi iz tumačenja prvog postavljenog pitanja, sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da se Direktiva 2004/18 u ovom slučaju ne može primijeniti, tako da se mogu primijeniti samo relevantna načela Ugovora kao i obveza transparentnosti koja je u njih uključena.

34 Međutim, ta pretpostavka nije jedina koju treba uzeti u obzir.

35 Naime, kao prvo treba podsjetiti da se Direktiva 2004/18 primjenjuje na javnu nabavu usluga, koju njezin članak 1. stavak 2. točka (d) definira kao javnu nabavu koja nije javna nabava radova ni javna nabava robe i čiji je predmet pružanje usluga iz Priloga II. navedenoj direktivi.

36 Taj se Prilog dijeli na dva dijela, A i B. Usluge zdravstvenog prijevoza poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, mogu istodobno ulaziti u kategoriju 2. iz Priloga II. A Direktivi 2004/18 za prijevozne aspekte tih usluga te u kategoriju 25. iz Priloga II. B toj direktivi za njihove zdravstvene aspekte (vidjeti, kad je riječ o uslugama hitnog zdravstvenog prijevoza, presudu Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

37 Kad je riječ o mješovitim uslugama koje istodobno ulaze u Prilog II. A i Prilog II. B Direktivi 2004/18, primjenjuje se njezin članak 22. U skladu s tim člankom, postupci javne nabave čija vrijednost prelazi prag utvrđen u članku 7. te direktive i koji se odnose na takve usluge moraju biti provedeni u skladu sa svim postupovnim pravilima navedenima u člancima 23. do 55. navedene direktive ako vrijednost usluga prijevoza iz Priloga II. A prelazi vrijednost zdravstvenih usluga iz Priloga II. B (vidjeti presudu Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 40.).

38 U suprotnom slučaju, to jest kada vrijednost zdravstvenih usluga prelazi vrijednost usluga prijevoza, postupak nabave treba provesti samo u skladu s člankom 23. i člankom 35. stavkom 4. Direktive 2004/18. S druge strane, ostala pravila u vezi s usklađivanjem postupaka iz Direktive 2004/18, osobito ona primjenjiva na obveze objave poziva na nadmetanje prethodnom obavijesti i ona koja se odnose na kriterije dodjele ugovora, nisu primjenjiva na navedenu nabavu (presuda Azienda sanitaria locale n. 5, „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 41. i navedena sudska praksa).

39 Naime, zakonodavac Unije pošao je od pretpostavke da nabava koja se odnosi na usluge iz Priloga II. B Direktivi 2004/18 nije *a priori*, s obzirom na svoju posebnu narav, od dovoljnog prekograničnog interesa koji bi mogao opravdati obavljanje njezine dodjele nakon postupka javne nabave koji ima za svrhu omogućiti poduzetnicima iz drugih država članica da saznaju za poziv na nadmetanje i da dostave ponudu (presuda Azienda sanitaria locale n. 5, „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 42. i navedena sudska praksa).

40 Iz točaka 38. i 39. ove presude proizlazi da, ako vrijednost ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku prelazi relevantni prag utvrđen u članku 7. Direktive 2004/18, postupak dodjele ugovora treba izvršiti u skladu s pravilima utvrđenima tom direktivom. Stoga, ovisno o tome prelazi li vrijednost usluga prijevoza onu zdravstvenih usluga, primjenjuju se ili sva postupovna pravila iz te direktive ili samo ona iz njezina članka 23. i članka 35. stavka 4. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri je li taj ugovor istodobno obuhvaćen Prilogom II. A Direktivi 2004/18 i Prilogom II. B toj direktivi i prelazi li prag primjene. Osim toga, taj je sud dužan utvrditi vrijednost usluga prijevoza i zdravstvenih usluga o kojima je riječ (vidjeti u tom smislu presudu Azienda sanitaria locale n. 5, „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 43.).

41 U slučaju da vrijednost ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku prelazi relevantni prag utvrđen u spomenutom članku 7. i da vrijednost usluga prijevoza prelazi vrijednosti zdravstvenih usluga, Direktiva 2004/18 u potpunosti se primjenjuje. S druge strane, u slučaju da sud koji je uputio zahtjev utvrdi da navedeni prag nije dosegnut ili vrijednost zdravstvenih usluga prelazi vrijednost usluga prijevoza, samo bi se mogla primijeniti, uz, u tom posljednjem slučaju, članke 23. i 35. stavak 4. Direktive 2004/18, i opća načela transparentnosti i jednakog postupanja koja proizlaze iz članaka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu Azienda sanitaria locale n. 5, „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 44. i 45. kao i navedenu sudsku praksu).

42 Međutim, da bi se ta načela mogla primijeniti u području javne nabave na djelatnosti čiji se svi relevantni elementi odvijaju unutar jedne države članice, potrebno je da nabava o kojoj je riječ u glavnom postupku bude od određenog prekograničnog interesa (presuda Azienda sanitaria locale n. 5, „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 46. i navedena sudska praksa).

43 Osim toga, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da su Giunta regionale del Piemonte (izvršno tijelo regije Pijemont) i ANPAS – Comitato regionale Piemonte, u svojstvu područne koordinacijske organizacije, sklopili sporazum s ciljem uređenja odnosa između lokalnih zdravstvenih ustanova iz te regije i volonterskih udruga u vezi s uslugama zdravstvenog prijevoza.

44 Takav sporazum treba smatrati okvirnim sporazumom u smislu Direktive 2004/18 ako odgovara definiciji iz njezina članka 1. stavka 5., koji se odnosi na svaki sporazum između jednog ili više javnih naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata, a čija je svrha utvrđivanje uvjeta pod kojima se sklapaju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, po potrebi, predviđenih količina, pri čemu se podrazumijeva da svi uvjeti kasnijih ugovora ne moraju nužno biti određeni okvirnim sporazumom, kao što to proizlazi iz članka 32. stavka 4. drugog podstavka druge alineje te direktive. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da izvrši potrebne ocjene u pogledu sporazuma iz prethodne točke ove presude i da provjeri je li on okvirni sporazumu u smislu Direktive 2004/18 te, ako jest, je li ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku bio sklopljen na temelju tog okvirnog sporazuma.

45 U tom pogledu treba podsjetiti, s jedne strane, da je, u skladu s člankom 9. stavkom 9. Direktive 2004/18, vrijednost koja se uzima u obzir u pogledu okvirnih sporazuma maksimalna procijenjena vrijednost svih ugovora čije je sklapanje predviđeno tijekom ukupnog trajanja predmetnog okvirnog sporazuma.

46 S druge strane, kad je riječ o primjenjivosti Direktive 2004/18 ili općih načela transparentnosti i jednakog postupanja koja proizlaze iz članaka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a na takav okvirni sporazum, primjenjuju se ocjene koje se navode, među ostalim, u točkama 37., 38., 41. i 42. ove presude. U slučaju da sud koji je uputio zahtjev utvrdi da se Direktiva 2004/18 u potpunosti primjenjuje na taj okvirni sporazum, treba istaknuti da, u skladu s njezinim člankom 32. stavkom 2., sklapanje okvirnog sporazuma podrazumijeva da javni naručitelji slijede postupovna pravila utvrđena navedenom direktivom u svim fazama tog okvirnog sporazuma do sklapanja ugovora na njegovu temelju. Tom se

odredbom, osim toga, nalaže da se ugovori na temelju okvirnog sporazuma sklapaju u skladu s ondje utvrđenim uvjetima i u skladu s postupcima navedenima u članku 32. stavcima 3. i 4. Direktive 2004/18.

47 Međutim, iako polazi od pretpostavke da se primjenjuju opća načela transparentnosti i jednakog postupanja koja proizlaze iz članaka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev nije utvrdio potrebne elemente koji Sudu omogućuju provjeru postoji li u glavnom predmetu određeni prekogranični interes. Međutim, kao što to proizlazi i iz članka 94. Poslovnika Suda, Sud u zahtjevu za prethodnu odluku mora biti u mogućnosti pronaći prikaz činjenica na kojima se temelje pitanja kao i vezu koja postoji osobito između tih činjenica i tih pitanja. Stoga se utvrđenje potrebnih elemenata koji omogućuju provjeru postojanja određenog prekograničnog interesa kao i, općenito govoreći, sva utvrđenja koja nacionalni sudovi moraju izvršiti i o kojima ovisi primjenjivost akta sekundarnog prava ili akta primarnog prava Unije moraju provesti prije pokretanja postupka pred Sudom (presuda Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 47.).

48 Zbog duha suradnje koji vlada u odnosima između nacionalnih sudova i Suda u okviru prethodnog postupka nepostojanje takvih prethodnih utvrđenja suda koji je uputio zahtjev, vezanih uz postojanje mogućeg određenog prekograničnog interesa, ne znači nužno da je zahtjev nedopušten ako Sud unatoč tim nedostacima, uzimajući u obzir elemente koji proizlaze iz spisa, procijeni da je u mogućnosti dati koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev. Takav je osobito slučaj kada odluka o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku sadrži dovoljno relevantnih podataka za ocjenu eventualnog postojanja takvog interesa. Međutim, Sud daje odgovor samo pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev može, na temelju detaljne ocjene svih relevantnih čimbenika koji se tiču glavnog postupka, utvrditi određeni prekogranični interes u glavnom postupku (vidjeti presudu Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., EU:C:2014:2440, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

49 Pod tim uvjetom, treba, dakle, smatrati da se opća načela transparentnosti i jednakog postupanja koja proizlaze iz članaka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a u načelu mogu primjenjivati na ugovore o kojima je riječ u glavnom postupku te, ako je potrebno, na okvirni sporazum koji ih uređuje.

50 Posljedično, valja utvrditi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

51 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravna pravila Unije u području javne nabave tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, dopušta mjesnim vlastima da bez ikakva oglašavanja pružanje usluga zdravstvenog prijevoza povjere izravnom dodjelom volonterskim udrugama koje za pružanje tih usluga primaju samo naknadu troškova stvarno nastalih u tu svrhu.

52 Najprije treba podsjetiti da ugovor ne može biti izvan pojma javne nabave samo zbog činjenice da je predviđena naknada ograničena na naknadu troškova nastalih zbog pružanja ugovorene usluge ili zbog toga što je taj ugovor sklopljen sa subjektom koji ne obavlja djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti (vidjeti u tom smislu presudu Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 36. i 37. kao i navedenu sudsku praksu).

53 S obzirom na navedeno, odgovor na postavljeno pitanje razlikuje se ovisno o tome primjenjuje li se u potpunosti Direktiva 2004/18 ili, u protivnom, treba li uzeti u obzir opća načela transparentnosti i jednakog postupanja koja proizlaze iz članaka 49. i 56. UFEU-a.

54 U prvom slučaju treba smatrati da se Direktivi 2004/18 protivi nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se mjesnim vlastima dopušta da pružanje usluga zdravstvenog prijevoza izravnom dodjelom, bez ikakva oglašavanja, povjere volonterskim tijelima (vidjeti u tom smislu presudu Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 44.).

55 U drugom slučaju, s jedne strane, treba podsjetiti da pravo Unije u području javne nabave, u dijelu u kojem se posebno odnosi na javnu nabavu usluga, ima za cilj osigurati slobodno kretanje usluga i otvaranje što širem i nenarušenom tržišnom natjecanju u državama članicama i, s druge strane, treba utvrditi da primjena nacionalnog propisa kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku dovodi do rezultata koji je suprotan tim ciljevima, s obzirom na to da iz predmetnog tržišta isključuje subjekte koji djelatnosti ne obavljaju volonterski (vidjeti u tom smislu presudu Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 51. i 52.).

56 Međutim, potpuno netransparentna dodjela ugovora javnog naručitelja poduzetniku iz države članice predstavlja razliku u postupanju na štetu poduzetnika koji bi mogli biti zainteresirani za taj ugovor sa sjedištem u drugoj državi članici. Osim ako je opravdana objektivnim okolnostima, takva razlika u postupanju – koja, isključivanjem svih poduzetnika sa sjedištem u drugoj državi članici, uglavnom djeluje na njihovu štetu – predstavlja neizravnu diskriminaciju na osnovi državljanstva, zabranjenu na temelju članaka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

57 Međutim, iz svih čimbenika – to jest nacionalnog pravnog okvira, prirode predmetnih usluga koje se pružaju unutar nacionalne zdravstvene službe, utvrđenjâ suda koji je uputio zahtjev u pogledu pozitivnog utjecaja ugovora kao što su oni o kojima je riječ u glavnom postupku na proračun i u biti volonterske prirode udruga koje su ugovorne stranke takvih ugovora – proizlazi da se korištenje tim udrugama radi uređenja usluge zdravstvenog prijevoza može opravdati načelima univerzalnosti i solidarnosti kao i razlozima gospodarske učinkovitosti i primjerenosti jer omogućuje tijelima koja su u biti osnovana s ciljem služenja općem interesu pružanje te usluge od općeg interesa u uvjetima ekonomske ravnoteže na proračunskom planu.

58 Međutim, takvi su ciljevi uzeti u obzir u pravu Unije.

59 U tom pogledu, kao prvo, treba podsjetiti da pravo Unije ne zadire u ovlast kojom raspolažu države članice da urede svoje sustave javnog zdravstva i socijalne sigurnosti (presuda Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 55. i navedena sudska praksa).

60 U izvršavanju te nadležnosti države članice ne mogu uvesti ili zadržati neopravdana ograničenja izvršavanja temeljnih sloboda u području zdravstvene skrbi. Međutim, prilikom ocjene poštovanja te zabrane treba uzeti u obzir činjenicu da zdravlje i ljudski život zauzimaju najistaknutije mjesto među dobrima i interesima zaštićenima Ugovorom i da je na državama članicama, koje raspolažu marginom prosudbe, da odluče o razini zaštite koju žele pružiti javnom zdravlju kao i o načinu na koji tu razinu treba postići (presuda Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 56. i navedena sudska praksa).

61 Nadalje, ne samo da opasnost od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti sama po sebi može biti važan razlog u općem interesu koji može opravdati prepreku slobodnom pružanju usluga već, osim toga, cilj održavanja uravnotežene zdravstvene i bolničke službe dostupne svima, zbog razloga javnog zdravlja, također može biti obuhvaćen jednim od odstupanja zbog razloga javnog zdravlja, u mjeri u kojoj takav cilj doprinosi ostvarivanju povišene razine zaštite zdravlja. To se odnosi na mjere koje, s jedne strane, ispunjavaju opći cilj osiguravanja na državnom području predmetne države članice dovoljne i trajne dostupnosti uravnoteženog opsega kvalitetne zdravstvene

skrbi i, s druge strane, pomažu u osiguravanju kontrole troškova i izbjegavanju u najvećoj mogućoj mjeri rasipanja financijskih, tehničkih i ljudskih potencijala (presuda Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 57. i navedena sudska praksa).

62 Kao drugo, država članica može smatrati, u okviru margine prosudbe kojom raspolaže radi odlučivanja o razini zaštite javnog zdravlja i uređenja svojeg sustava socijalne sigurnosti, da korištenje volonterskim udrugama odgovara socijalnoj svrsi usluge hitnog zdravstvenog prijevoza te da je ono takve vrste da doprinosi kontroli troškova u vezi s tom uslugom (vidjeti u tom smislu presudu Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 59.).

63 Međutim, sustav organizacije usluge zdravstvenog prijevoza kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji nadležnim tijelima dopušta korištenje volonterskih udruga, mora stvarno doprinositi socijalnoj svrsi kao i postizanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti na kojima se taj sustav temelji (presuda Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 60.).

64 U tom je pogledu potrebno da, kada djeluju u tom okviru, one nemaju ciljeve različite od onih navedenih u prethodnoj točki ove presude, da od svojih usluga ne ostvaruju nikakvu dobit, osim naknade varijabilnih, fiksnih i trajnih troškova potrebnih za njihovo pružanje, te da ne ostvaruju nikakvu dobit za svoje članove. Nadalje, iako je korištenje zaposlenih osoba dopušteno jer bi bez njega te udruge bile gotovo lišene stvarne mogućnosti djelovanja u mnogim područjima u kojima se načelo solidarnosti može provoditi, djelatnost tih udruga mora strogo poštovati uvjete koji su u pogledu njih određeni nacionalnim zakonodavstvom (presuda Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 61.).

65 S obzirom na opće načelo prava Unije o zabrani zloporabe prava, primjena tog zakonodavstva ne može biti tako široka da pokriva zloporabe volonterskih udruga ili njihovih članova. Tako zaposlene osobe mogu obavljati djelatnosti volonterskih udruga samo u granicama potrebnima za njihov redovan rad. Kad je riječ o naknadi troškova, treba osigurati da se nikakva djelatnost s ciljem stjecanja dobiti, čak i neizravno, ne može obavljati pod krinkom volonterske djelatnosti te da se volonteru mogu naknaditi isključivo stvarno nastali troškovi za obavljenu djelatnost, u granicama koje su prethodno utvrdile same udruge (presuda Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr., C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 62.).

66 U slučaju iz točke 55. ove presude na sudu koji je uputio zahtjev jest da izvrši sve potrebne ocjene kako bi provjerio doprinose li stvarno ugovor i, ovisno o slučaju, okvirni sporazum o kojima je riječ u glavnom postupku, kako su uređeni primjenjivim zakonodavstvom, socijalnoj svrsi kao i postizanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti.

67 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da se članci 49. i 56. UFEU-a trebaju tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji dopušta mjesnim vlastima da bez ikakva oglašavanja pružanje usluga zdravstvenog prijevoza povjere izravnom dodjelom volonterskim udrugama, pod uvjetom da zakonski i ugovorni okvir u kojem se odvija djelatnost tih tijela stvarno doprinosi socijalnoj svrsi kao i postizanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti.

Drugo pitanje

68 Svojim drugim pitanjem, koje se temelji na pretpostavci da se Direktiva 2004/18 ne primjenjuje na ugovor kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li, kada država članica javnim tijelima dopušta da se za izvršavanje određenih zadaća izravno koriste volonterskim udrugama, uz poštovanje uvjeta koje u tom pogledu propisuje pravo Unije, javno tijelo koje namjerava sklopiti ugovore s takvim udrugama dužno prethodno usporediti ponude različitih udruga kako bi se izbjegli eventualni nepotrebni troškovi.

69 U tom pogledu treba istaknuti da se – u skladu s izrekom presude Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440) kao i točkom 67. ove presude – kada su ispunjeni svi uvjeti na temelju kojih se, s obzirom na pravo Unije, državi članici dopušta korištenje volonterskim udrugama, pružanje usluga zdravstvenog prijevoza može povjeriti tim udrugama izravnom dodjelom bez ikakva oglašavanja.

70 Izostanak uvjeta oglašavanja znači da javna tijela koja se u navedenim uvjetima koriste volonterskim udrugama nisu na temelju prava Unije dužna provesti usporedbu volonterskih tijela.

71 Međutim, treba podsjetiti da je zakonitost korištenja volonterskim udrugama, kao što je to istaknuto u točki 60. presude Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440) kao i u točki 63. ove presude, među ostalim, uvjetovana time da to korištenje stvarno doprinosi cilju proračunske učinkovitosti. Stoga načini provedbe navedenog korištenja, kao što su oni koji su utvrđeni u ugovorima sklopljenima s tim udrugama kao i u eventualnom okvirnom sporazumu, također moraju doprinositi ostvarivanju tog cilja. Osim toga, kao što je to navedeno u točki 62. presude Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440) kao i u točki 65. ove presude, opće načelo zabrane zloporabe prava primjenjuje se u pogledu naknade troškova koji su nastali volonterskim udrugama.

72 Stoga na drugo pitanje treba odgovoriti tako da, kada država članica javnim tijelima dopušta da se za izvršavanje određenih zadaća izravno koriste volonterskim udrugama, javno tijelo koje namjerava sklopiti ugovore s takvim udrugama na temelju prava Unije nije dužno prethodno usporediti ponude različitih udruga.

Treće pitanje

73 Svojim trećim pitanjem, koje se temelji na pretpostavci da se Direktiva 2004/18 ne primjenjuje na ugovor kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev u biti pita mora li – kada država članica koja javnim tijelima dopušta da se za izvršavanje određenih zadaća izravno koriste volonterskim udrugama, uz poštovanje uvjeta koje u tom pogledu propisuje pravo Unije, i tim udrugama dopušta obavljanje određenih poslovnih djelatnosti – ta država članica u tom pogledu utvrditi točno određena ograničenja, izražena u postotku djelatnosti ili sredstvima navedenih udruga.

74 Najprije, kad je riječ o samom načelu obavljanja djelatnosti na tržištu tijela kojemu cilj nije stjecanje dobiti, iz točke 48. presude CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) proizlazi da je to pitanje u nadležnosti nacionalnih zakonodavaca.

75 Nadalje, u skladu s točkom 61. presude Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440) kao i točkom 64. ove presude, djelatnost volonterskih udruga mora strogo poštovati uvjete određene nacionalnim zakonodavstvom koje se na njih primjenjuje Tako je Sud utvrdio da je, u granicama određenima tom presudom, reguliranje djelatnosti tih udruga u nadležnosti država članica.

76 Posljedično, na nacionalnom je zakonodavcu – koji se, dopustivši javnim tijelima korištenje volonterskim udrugama za postizanje određenih zadaća, odlučio za mogućnost da te udruge obavljaju poslovnu djelatnost na tržištu – da odluči je li bolje regulirati tu djelatnost određivanjem brojčanog ograničenja ili njezinim definiranjem na drugi način.

77 Poštovanje ograničenja utvrđenih u točkama 60. do 62. presude Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440), navedenih u točkama 63. do 65. ove presude, u biti, međutim, podrazumijeva poštovanje same prirode tih volonterskih udruga.

78 Iz toga proizlazi da svaka gospodarska djelatnost koju obavljaju takve udruge mora biti sporedna i mora podržavati obavljanje njihove volonterske djelatnosti.

79 Slijedom navedenog, na treće pitanje treba odgovoriti tako da je, kada država članica koja javnim tijelima dopušta da se za izvršavanje određenih zadaća izravno koriste volonterskim udrugama tim udrugama dopušta obavljanje određenih poslovnih djelatnosti, na toj državi članici da utvrdi ograničenja pod kojima se te djelatnosti mogu obavljati. Tim se ograničenjima mora, međutim, zajamčiti da su navedene djelatnosti sporedne u odnosu na sve djelatnosti takvih udruga te da podržavaju obavljanje njihove volonterske djelatnosti.

Troškovi

80 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 (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članci 49. i 56. UFEU-a trebaju se tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji dopušta mjesnim vlastima da bez ikakva oglašavanja pružanje usluga zdravstvenog prijevoza povjere izravnom dodjelom volonterskim udrugama, pod uvjetom da zakonski i ugovorni okvir u kojem se odvija djelatnost tih tijela stvarno doprinosi socijalnoj svrsi kao i postizanju ciljeva solidarnosti i proračunske učinkovitosti.**

2. **Kada država članica javnim tijelima dopušta da se za izvršavanje određenih zadaća izravno koriste volonterskim udrugama, javno tijelo koje namjerava sklopiti ugovore s takvim udrugama na temelju prava Unije nije dužno prethodno usporediti ponude različitih udruga.**

3. **Kada država članica koja javnim tijelima dopušta da se za izvršavanje određenih zadaća izravno koriste volonterskim udrugama tim udrugama dopušta obavljanje određenih poslovnih djelatnosti, na toj je državi članici da utvrdi ograničenja pod kojima se te djelatnosti mogu obavljati. Tim se ograničenjima mora, međutim, zajamčiti da su navedene djelatnosti sporedne u odnosu na sve djelatnosti takvih udruga te da podržavaju obavljanje njihove volonterske djelatnosti.**

Potpisi