Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 28 stycznia 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Zamówienia publiczne — Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE — Dyrektywa 2004/18/WE — Usługi transportu sanitarnego — Ustawodawstwo krajowe upoważniające lokalne organy służby zdrowia do powierzenia zadań w zakresie transportu sanitarnego spełniającym wymogi prawne i zarejestrowanym stowarzyszeniom wolontariackim w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez ogłoszenia o zamówieniu, za zwrot poniesionych kosztów — Dopuszczalność

W sprawie C-50/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny w Piemoncie, Włochy) postanowieniem z dnia 9 stycznia 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 lutego 2014 r., w postępowaniu:

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

przeciwko

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

Regione Piemonte,

przy udziale:

Associazione Croce Bianca del Canavese i in.,

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

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Šváby (sprawozdawca), A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: włoski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) i in. przez M. Bellardiego oraz P. Troianella, avvocati,

— w imieniu Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) przez F. Dealessi, avvocato,

— w imieniu Associazione Croce Bianca del Canavese i in. przez E. Thellunga De Courtelary'ego oraz C. Tamburiniego, avvocati,

— w imieniu Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria przez R. Damontego, avvocato,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Vláčila oraz T. Müllera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Pignataro-Nolin oraz A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE i 56 TFUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) i dwoma przedsiębiorstwami transportowymi (zwanymi dalej „CASTA i in.") a Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) [miejscowym zakładem służby zdrowia w Ciriè, Chivasso i Ivrea (ASL TO4)] oraz Regione Piemonte (regionem Piemont) w przedmiocie, po pierwsze, udzielenia Associazione Croce Bianca del Canavese oraz szeregowi innych stowarzyszeń wolontariackich (zwanym dalej „Associazione Croce Bianca i in.") zamówienia, bez przeprowadzenia przetargu, na usługi transportu osób poddawanych dializie do różnych placówek służby zdrowia na okres od czerwca do grudnia 2013 r., i po drugie, zatwierdzenia związanych z tym wydatków.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134, s. 114 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 7, s. 132; sprostowanie Dz.U. L 351, s. 44), zmieniona rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1251/2011 z dnia 30 listopada 2011 r. (Dz.U. L 319, s. 43) (zwana dalej „dyrektywą 2004/18") zawiera w art. 1 ust. 2 i 5 następujące definicje:

„2. a) »Zamówienia publiczne« oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu niniejszej dyrektywy.

[…]

d) »Zamówienia publiczne na usługi« oznaczają zamówienia publiczne, inne niż zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, których przedmiotem jest świadczenie usług, o których mowa w załączniku II.

[…]

5. »Umowa ramowa« oznacza umowę zawartą pomiędzy jedną lub kilkoma instytucjami zamawiającymi a jednym lub kilkoma wykonawcami, której celem jest określenie warunków dotyczących zamówień, które zostaną udzielone w danym okresie, w szczególności w odniesieniu do ceny oraz, o ile ma to zastosowanie, przewidywanych ilości".

4 Zastosowanie dyrektywy 2004/18 do udzielania zamówień publicznych na usługi zależy od różnych przesłanek, odnoszących się między innymi do wartości tych zamówień i charakteru danych usług.

5 Tak oto, po pierwsze, zgodnie z art. 7 lit. b) tiret pierwsze i trzecie dyrektywy 2004/18 stosuje się ją wobec zamówień publicznych na usługi o wartości (nieobejmującej podatku od wartości dodanej) równej 200 000 EUR lub wyższej, które to zamówienia odnoszą się, odpowiednio, do usług wymienionych w załączniku II część A do tej dyrektywy i są udzielane przez instytucje zamawiające inne niż centralne organy rządowe, o których mowa w załączniku IV do omawianej dyrektywy, lub dotyczą usług wymienionych w załączniku II część B do tejże dyrektywy. Zgodnie z art. 9 ust. 9 wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do umów ramowych uwzględnieniu podlega maksymalna szacunkowa wartość wszystkich zamówień, których udzielenie przewiduje się przez cały okres obowiązywania danej umowy ramowej. Artykuł 9 ust. 8 lit. b) ppkt (ii) tejże dyrektywy określa, że w przypadku zamówień na usługi na czas nieokreślony uwzględniana wartość jest ograniczona do miesięcznej raty pomnożonej przez 48.

6 Po drugie, na mocy art. 20 i 21 dyrektywy 2004/18 udzielanie zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku II część A do tej dyrektywy, podlega art. 23–55 tego aktu, natomiast udzielanie zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku II część B do wskazanej dyrektywy, podlega wyłącznie art. 23 i art. 35 ust. 4 tej dyrektywy, które to przepisy dotyczą, odpowiednio, specyfikacji technicznych i ogłoszenia wyników procedury udzielania zamówienia. Zgodnie z art. 22 dyrektywy 2004/18, w przypadku gdy wartość usług uwzględnionych w załączniku II część A jest większa niż wartość usług uwzględnionych w załączniku II B, zamówień, które dotyczą zarówno usług określonych w załączniku II część A do tej dyrektywy, jak i usług wymienionych w załączniku II część B do niej, udziela się w sposób zgodny z przepisami art. 23–55 lub – w przeciwnym wypadku – zgodnie jedynie z art. 23 i art. 35 ust. 4 wspomnianej dyrektywy.

7 Kategoria 2 znajdująca się w załączniku II część A do dyrektywy 2004/18 obejmuje usługi transportu lądowego, w tym usługi samochodów opancerzonych oraz usługi kurierskie, z wyjątkiem transportu poczty. Kategoria 25 znajdująca się w załączniku II część B do tej dyrektywy obejmuje usługi społeczne i zdrowotne.

8 Wreszcie, zgodnie z art. 32 ust. 2 dyrektywy 2004/18, zawarcie umowy ramowej oznacza, że instytucje zamawiające przestrzegają reguł proceduralnych ustanowionych w tej dyrektywie na wszystkich etapach wykonywania tej umowy, aż do udzielenia na jej podstawie zamówienia.

Prawo włoskie

9 Zgodnie z określoną w art. 2 konstytucji Republiki Włoskiej zasadą solidarności oraz gwarantowaną w art. 118 tego aktu zasadą pomocniczości prawo włoskie, na szczeblach zarówno krajowym, jak i regionalnym, przyznaje stowarzyszeniom wolontariackim, które charakteryzują się brakiem celów zarobkowych, przewagą świadczeń wykonywanych w formie wolontariatu oraz ubocznym charakterem działalności handlowej lub produkcyjnej, aktywną rolę w ramach świadczeń zdrowotnych.

10 I tak, art. 1 i 45 legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale (ustawy nr 833 ustanawiającej krajową służbę zdrowia) z dnia 23 grudnia 1978 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 360 z dnia 28 grudnia 1978 r.) uznają w funkcjonowaniu krajowej służby zdrowia rolę stowarzyszeń wolontariackich i instytucji o charakterze stowarzyszeniowym ustanowionych w celu przyczyniania się do realizacji celów instytucjonalnych tej służby. Przewidziano, że owo przyczynianie się regulują umowy zawierane z terytorialnymi zakładami służby zdrowia zgodnie z programami i ustawodawstwem przyjmowanym na szczeblu regionalnym.

11 Wolontariacki charakter takiego uczestnictwa normuje na szczeblu krajowym legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato (ustawa nr 266 – ustawa ramowa o wolontariacie) z dnia 11 sierpnia 1991 r. (GURI nr 196 z dnia 22 sierpnia 1991 r., zwana dalej „ustawą nr 266/1991”). Artykuł 1 tej ustawy ustanawia zasadę uznania działalności wolontariackiej w następującym brzmieniu:

„Republika Włoska uznaje znaczenie społeczne i funkcję działalności wolontariackiej jako wyrazu formy solidarności i pluralizmu, wspiera jej rozwój, chroniąc jednocześnie jej niezależność, i popiera autentyczny wkład w osiąganie celów o charakterze społecznym, obywatelskim i kulturalnym wyznaczonych przez państwo, regiony, autonomiczne prowincje Trydent i Bolzano oraz jednostki samorządu terytorialnego”.

12 Zgodnie z art. 3 ustawy nr 266/1991 stowarzyszeniem wolontariackim jest każda organizacja powołana w celu wykonywania działalności wolontariackiej poprzez korzystanie w decydującym i przeważającym stopniu z osobistych, dobrowolnych i nieodpłatnych świadczeń jej członków, przy czym przepis ten zezwala tej organizacji na korzystanie z pracy pracowników najemnych lub pracujących na własny rachunek jedynie w granicach koniecznych dla jej prawidłowego funkcjonowania lub dla wykwalifikowanej lub specjalistycznej działalności. Przepis ten stanowi również, że organizacje wolontariackie wykonują działalność bądź za pomocą własnych placówek, bądź w ramach placówek publicznych, czy też placówek, które zawarły umowy z tymi ostatnimi.

13 Artykuł 5 ustawy nr 266/1991 wymienia środki, za pomocą których stowarzyszenie wolontariackie może się finansować. Wśród tych środków znajdują się zwroty dokonywane na podstawie umów zawartych z podmiotami publicznymi i dochody uzyskiwane z ubocznej działalności handlowej lub produkcyjnej.

14 Wreszcie art. 7 tej ustawy reguluje zawieranie takich umów z podmiotami publicznymi, które to umowy muszą określać ramy działalności stowarzyszeń, w szczególności w odniesieniu do jakości usług, a także przewidywać zasady zwrotu poniesionych kosztów.

15 Ramy te zostały określone i wdrożone na szczeblu regionu Piemont poprzez legge regionale n. 38 – Valorizzazione e promozione del volontariato (ustawę regionalną nr 38 o wspieraniu i promocji wolontariatu) z dnia 29 sierpnia 1994 r. Artykuł 9 owej ustawy stanowi w szczególności, że umowy zawarte pomiędzy z jednej strony samym regionem, społecznościami lokalnymi lub innymi organizacjami publicznymi mającymi siedzibę na jego terytorium a z drugiej strony organizacjami wolontariackimi muszą określać rodzaj danych użytkowników, świadczone usługi i sposoby ich świadczenia, jak również zasady zwrotu kosztów ubezpieczenia oraz udokumentowanych wydatków poniesionych przez organizację będącą stroną umowy w celu wykonania działalności objętej rzeczoną umową, a także zasady kontroli wykonania owej umowy, w tym poprzez okresowe spotkania osób odpowiedzialnych ze strony służb publicznych oraz osób zarządzających działalnością tej organizacji.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

16 W ramach krajowej służby zdrowia ASL TO4 świadczy na rzecz osób poddawanych dializom usługi transportu, zapewniając w ten sposób fizyczny dostęp do placówek służby zdrowia w sytuacji, gdy osoby te nie są w stanie uczynić tego samodzielnie. Usługa ta służy podwójnemu celowi fizycznego i ekonomicznego udostępnienia świadczeń zdrowotnych wykonywanych w ramach krajowej służby zdrowia.

17 Decyzją nr 381 z dnia 31 maja 2013 r. dyrektor generalny ASL TO4 przyznał, w drodze umowy, wykonywanie wskazanej usługi na okres od czerwca do grudnia 2013 r. stowarzyszeniom wolontariackim należącym do Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Piemonte (krajowego stowarzyszenia pomocy publicznej – komitet regionalny dla Piemontu), mianowicie Associazione Croce Bianca i in. Strony w postępowaniu głównym, które przedłożyły Trybunałowi uwagi na piśmie, wskazały różne kwoty dotyczące pozycji budżetowej przewidzianej na pokrycie danych kosztów za ten okres, wynoszące od 195 975,37 EUR do 277 076,61 EUR.

18 CASTA i in., którzy prowadzą działalność w sektorze usług przewozu taksówką i wynajmu samochodu z kierowcą lub ich przedstawiciele zaskarżyli tę decyzję przed tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalnym sądem administracyjnym w Piemoncie), powołując się w szczególności na naruszenie prawa Unii. Z przedstawionych Trybunałowi akt sprawy wynika, że CASTA i in. świadczyli rozpatrywane w postępowaniu głównym usługi na rzecz ASL TO4 do dnia 30 maja 2013 r.

19 Ponadto z akt tych wynika, że Giunta regionale del Piemonte (organ wykonawczy regionu Piemont) i ANPAS – Comitato regionale Piemonte, działający jako terytorialna organizacja ds. koordynacji, zawarły porozumienie w celu uregulowania stosunków między miejscowymi zakładami służby zdrowia tego regionu a stowarzyszeniami wolontariackimi w zakresie usług transportu sanitarnego. Porozumienie to zostało zatwierdzone decyzją rady regionalnej Piemontu z dnia 12 listopada 2007 r. i zostało przedłużone.

20 Sąd odsyłający zauważa, że przedmiotem rozpatrywanej w postępowaniu głównym umowy jest ogólnie szereg świadczeń transportowych, takich jak transport sanitarny w sytuacji zagrożenia, w którym transport osób poddawanych dializom stanowi jedynie minimalną część. Ponadto ASL TO4 zawarł umowy z innymi stowarzyszeniami wolontariackimi dotyczące także świadczenia usług transportu sanitarnego, które to umowy nie są jednak przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym. Według tego sądu wspomniane umowy stanowią, że zwrotowi podlegają jedynie faktyczne koszty odpowiadające udokumentowanym wydatkom. Sąd odsyłający stwierdza, że umowy te przewidują również przydzielenie lokalu w pobliżu placówek szpitalnych i bonów żywnościowych dla osób wykonujących świadczenia, o których mowa w tych umowach; sąd ów uważa jednak, że środki te – w zakresie zwrotu uzasadnionych kosztów – nie są sprzeczne z zasadą ograniczenia przepływów finansowych, ponieważ mają one jedynie na celu umożliwienie świadczenia danych usług w całości, łącznie z usługą transportu w sytuacji zagrożenia.

21 Z postanowienia odsyłającego wynika, że korzystanie z danych usług stowarzyszeń wolontariackich pozwala ASL TO4 uzyskać znaczne oszczędności na kosztach wykonywanej usługi.

22 Sąd odsyłający zauważa, że prawo Unii wydaje się zapewniać świadczeniom o charakterze socjalno-zdrowotnym szczególne traktowanie, gdy państwo członkowskie wybiera powierzenie ich wykonania podmiotom nienastawionym na osiąganie zysku. Powołuje się on w tym zakresie na wyrok Sodemare i in. (C-70/95, EU:C:1997:301), a także na prace przygotowawcze do nowej dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych, które to prace wówczas się toczyły i które następnie doprowadziły do przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18 (Dz.U. L 94, s. 65), zwłaszcza jej motywu 28. Motyw ów stanowi w szczególności, że dyrektywa ta nie powinna mieć zastosowania do niektórych usług ratownictwa, gdy są one wykonywane przez organizacje lub stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym, gdyż trudno byłoby zachować szczególny charakter takich organizacji, gdyby usługodawców trzeba było wybrać zgodnie z procedurami określonymi w tej dyrektywie.

23 Sąd odsyłający zwraca również uwagę, odnosząc się w szczególności do wyroku Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577), że zgodnie z orzecznictwem Trybunału brak celów zarobkowych podmiotu, który prowadzi działalność gospodarczą, między innymi w zakresie transportu sanitarnego, nie wyklucza tego, że podmiot ów stanowi przedsiębiorstwo w znaczeniu przepisów traktatu FUE, tak że stowarzyszenia wolontariackie mogą prowadzić działalność gospodarczą, konkurując z innymi podmiotami gospodarczymi, w tym przez uczestniczenie w postępowaniach przetargowych. Dodaje on, odnosząc się w szczególności do wyroku Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i in. (C-159/11, EU:C:2012:817), że orzecznictwo Trybunału stanowi także, iż pojęcie „umowy o charakterze odpłatnym” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/18 dotyczy również umów, w których uzgodnione wynagrodzenie jest ograniczone do zwrotu kosztów poniesionych w celu wykonania usługi będącej przedmiotem umowy.

24 W świetle ogółu tych rozważań sąd odsyłający uważa, że zasady ochrony konkurencji należy skoordynować ze szczególnymi dodatkowymi wymogami dotyczącymi udziału stowarzyszeń wolontariackich w wykonywaniu usług socjalno-sanitarnych w ramach publicznej służby zdrowia, ponieważ o ile prawdą jest, że takie stowarzyszenia zostały co do zasady dopuszczone do udziału w postępowaniach przetargowych jako „wykonawcy” w rozumieniu dyrektywy 2004/18, o tyle nie oznacza to jednak, że są one zobowiązane w związku z tym do zachowywania się jak wykonawcy w każdych okolicznościach, a tym bardziej nie oznacza to, że ich rację bytu stanowi działalność gospodarcza.

25 Dodatkowo nałożenie na te podmioty obowiązku wykonywania działalności gospodarczej zamiast jedynie pozwolenia im na nią wywoływałoby skutki paradoksalne w postaci uniemożliwienia korzystania z wolontariatu do celów szeroko rozumianych świadczeń zdrowotnych, podczas gdy spójność społeczna, pomocniczość, a nawet rentowność usług świadczonych przez podmioty publiczne są szczególnie ważne w tym sektorze.

26 W tym kontekście sąd odsyłający uważa, że skoro rozpatrywane w postępowaniu głównym umowy dotyczą świadczeń mieszczących się w zakresie usług służby zdrowia i że skoro ekonomia tych umów spełnia ścisłe wymogi zwrotu kosztów, stowarzyszenia wolontariackie wykonują daną działalność na podstawie tych umów w pozahandlowym obszarze, co uzasadniałoby odstępstwo od obowiązku przeprowadzenia przetargu. Jest tak tym bardziej, iż prawodawca uznał przy przyjmowaniu dyrektywy 2014/24, że zachowanie szczególnego charakteru podmiotów nienastawionych na osiąganie zysku trudno pogodzić z udziałem w postępowaniu przetargowym i że z samego faktu skorzystania z pracy wolontariuszy oferta złożona przez organizację wolontariacką byłaby trudna do porównania z ofertą zwykłego wykonawcy.

27 Zdaniem tego sądu dany organ administracyjny powinien jednak dokonać porównania ofert zainteresowanych stowarzyszeń wolontariackich, ewentualnie mających siedzibę w państwie członkowskim innym niż Republika Włoska, w celu upewnienia się, że zwrot nie pokrywa zbędnych kosztów zarządzania.

28 Wreszcie, zakładając, że stowarzyszenia wolontariackie mogą zwrócić się w stronę zwykłego rynku, zdaniem sądu odsyłającego wydaje się niezbędne, by upewnić się, iż istnieją pewne ograniczenia mające na celu uniknięcie zakłóceń konkurencji na rynku, na którym działają „klasyczni" wykonawcy. Fakt, że włoskie przepisy zakazują tym stowarzyszeniom wykonywania działalności gospodarczej inaczej niż jako działalność uboczna, wystarcza do wyeliminowania ryzyka wystąpienia znaczących zakłóceń. Można jednak rozważyć ilościowe określenie tego charakteru ubocznego, czerpiąc przykład z ograniczeń przewidzianych w dyrektywie 2014/24 w odniesieniu do możliwości zawarcia przez instytucję zamawiającą umowy bezpośrednio z inną instytucją zamawiającą.

29 W tej sytuacji tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny w Piemoncie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy prawo Unii w dziedzinie zamówień publicznych – a mianowicie ogólne zasady wolnej konkurencji, niedyskryminacji, przejrzystości i proporcjonalności, jako że przedmiotem niniejszej sprawy są zamówienia objęte wyłączeniem [z zakresu stosowania dyrektywy 2004/18] – stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego pozwalającemu na bezpośrednie udzielanie zamówień na usługi transportu sanitarnego stowarzyszeniom wolontariackim, zorganizowanym głównie w oparciu o nieodpłatne świadczenia i w wypadku rzeczywistego zwrotu kosztów?

2) W przypadku uznania, że rozpatrywany sposób udzielenia zamówienia publicznego jest zgodny z prawem Unii, czy konieczne jest wcześniejsze porównanie ofert pochodzących od większej liczby jednorodnych podmiotów (ewentualnie także z innych państw członkowskich) uprawnionych do bezpośredniego uzyskania zamówienia, w celu ograniczenia ryzyka poniesienia zbędnych lub nieracjonalnych kosztów, i czy zatem w taki sposób należy interpretować przepis prawa krajowego, który pozwala na bezpośrednie udzielenie zamówienia?

3) W przypadku uznania, że rozpatrywany sposób udzielenia zamówienia publicznego jest zgodny z prawem Unii, czy stowarzyszenia wolontariackie, którym bezpośrednio udzielono zamówienia, muszą być objęte szczegółowymi ograniczeniami procentowymi w zakresie równoległego dostępu do rynku, i czy zatem w taki sposób należy interpretować przepis prawa krajowego, który przewiduje, że działalność gospodarcza tych stowarzyszeń musi mieć charakter uboczny?".

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

30 Rząd włoski kwestionuje dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z powodu braku wystarczających informacji w postanowieniu odsyłającym w odniesieniu do charakteru rozpatrywanych w postępowaniu głównym usług lub istnienia znaczenia transgranicznego, przez co nie jest możliwe ustalenie, czy prawo Unii rzeczywiście znajduje w tej sprawie zastosowanie.

31 Ten zarzut niedopuszczalności należy oddalić.

32 Otóż, po pierwsze, zawarte w postanowieniu odsyłającym informacje dotyczące charakteru usług będących przedmiotem rozpatrywanych w postępowaniu głównym umów, czyli usług transportu sanitarnego, a w szczególności usług transportu niesamodzielnych osób poddawanych dializom, na potrzeby ich leczenia, a także kontekst, w jakim umowy te zostały zawarte, są wystarczające, aby umożliwić zainteresowanym skuteczne przedstawienie ich uwag w zakresie zadanych pytań i pozwolić Trybunałowi na udzielenie na nie odpowiedzi.

33 Po drugie, należy stwierdzić, iż w istocie, jak wynika z treści pierwszego zadanego pytania, sąd odsyłający wychodzi z założenia, że w niniejszym przypadku dyrektywa 2004/18 nie może znaleźć zastosowania, z uwagi na co zastosowanie mają jedynie odpowiednie zasady traktatowe i będąca ich następstwem zasada przejrzystości.

34 Niemniej nie tylko to założenie należy wziąć pod uwagę.

35 W pierwszej kolejności trzeba bowiem przypomnieć, że dyrektywa 2004/18 ma zastosowanie do zamówień publicznych na usługi zdefiniowanych w art. 1 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy jako zamówienia publiczne inne niż zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, których przedmiotem są usługi, o których mowa w załączniku II do wspomnianej dyrektywy.

36 Załącznik ów dzieli się na dwie części, część A i część B. Usługi transportu sanitarnego takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z udzielonymi przez sąd odsyłający informacjami, mogą zostać objęte jednocześnie kategorią 2, znajdującą się w załączniku II część A do dyrektywy 2004/18, ze względu na aspekty transportowe tych usług, oraz kategorią 25, znajdującą się w załączniku II część B do tej dyrektywy, ze względu na ich aspekty medyczne (zob. w odniesieniu do usług transportu sanitarnego w sytuacji zagrożenia wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Jeśli chodzi o usługi o charakterze mieszanym, które są jednocześnie objęte załącznikiem II część A do dyrektywy 2004/18 i załącznikiem II część B do tejże dyrektywy, zastosowanie znajduje art. 22 tej dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem zamówienia publiczne, których wartość przekracza odnośny próg określony w art. 7 tejże dyrektywy i które dotyczą takich usług, muszą być udzielane w sposób zgodny z przepisami art. 23–55 wspomnianej dyrektywy, o ile wartość usług transportowych uwzględnionych w tym załączniku II część A jest większa niż wartość usług zdrowotnych uwzględnionych w tym załączniku II część B (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 40).

38 W przeciwnym razie, czyli w przypadku gdy wartość usług medycznych przewyższa wartość usług transportu, zamówienia należy udzielić zgodnie jedynie z art. 23 i art. 35 ust. 4 dyrektywy 2004/18. Natomiast pozostałe przepisy dotyczące koordynacji postępowań przewidzianych w tej dyrektywie, w szczególności zaś obowiązek dotyczący organizacji przetargu z uprzednim ogłoszeniem oraz obowiązki dotyczące kryteriów udzielenia zamówienia, nie mają zastosowania do wspomnianych zamówień (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Prawodawca Unii wyszedł bowiem z założenia, że zamówienia dotyczące usług wymienionych w załączniku II część B do dyrektywy 2004/18 nie mają a priori, ze względu na swój szczególny charakter, takiej wagi w stosunkach transgranicznych, która by uzasadniała wymóg, żeby udzielano ich w wyniku postępowań, które umożliwią przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich zapoznanie się z ogłoszeniem o zamówieniu i złożenie oferty (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Z pkt 38 i 39 niniejszego wyroku wynika, że jeżeli wartość rozpatrywanej w postępowaniu głównym umowy przewyższa odnośny próg określony w art. 7 dyrektywy 2004/18, procedura udzielenia zamówienia powinna zostać przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w tej dyrektywie. W związku z tym w zależności od tego, czy wartość usług transportu przewyższa wartość usług medycznych lub jej nie przewyższa, zastosowanie mają bądź wszystkie przepisy proceduralne przewidziane w tej dyrektywie, bądź jedynie te przewidziane w jej art. 23 i art. 35 ust. 4. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy umowa ta jest objęta jednocześnie załącznikiem II część A do dyrektywy 2004/18 i załącznikiem II część B do tejże dyrektywy oraz czy jej wartość przekracza próg

stosowania. Ponadto do sądu tego należy ustalenie wartości, odpowiednio, przedmiotowych usług transportowych i usług medycznych (zob. podobnie wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 43).

41 W wypadku gdyby wartość rozpatrywanej w postępowaniu głównym umowy przewyższała odnośny próg określony w art. 7, a wartość usług transportowych przewyższała wartość usług medycznych, dyrektywa 2004/18 miałaby w pełni zastosowanie. Natomiast w wypadku gdyby sąd odsyłający stwierdził, że wspomniany próg nie został osiągnięty lub wartość usług zdrowotnych przewyższa wartość usług transportowych, zastosowane mogłyby zostać jedynie – poza, w tym drugim przypadku, art. 23 i art. 35 ust. 4 dyrektywy 2004/18 – ogólne zasady przejrzystości i równego traktowania wynikające z art. 49 TFUE i 56 TFUE (zob. podobnie wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 44, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Aby jednak zasady te mogły zostać zastosowane w dziedzinie zamówień publicznych do działalności, której wszystkie istotne elementy mieszczą się w obrębie jednego państwa członkowskiego, zamówienie rozpatrywane w postępowaniu głównym musi mieć niewątpliwe znaczenie transgraniczne (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Dodatkowo nie można wykluczyć, że rozpatrywana w postępowaniu głównym umowa została zawarta na podstawie porozumienia między organem wykonawczym regionu Piemont i ANPAS – Comitato regionale Piemonte, działającym jako terytorialna organizacja ds. koordynacji, które to porozumienie miało na celu uregulowanie stosunków między miejscowymi zakładami służby zdrowia tego regionu a należącymi do tej organizacji stowarzyszeniami wolontariackimi w zakresie usług transportu sanitarnego.

44 Porozumienie takie należy traktować jako umowę ramową w rozumieniu dyrektywy 2004/18, jeśli odpowiada ono definicji zawartej w art. 1 ust. 5 tej dyrektywy, która to definicja obejmuje każdą umowę zawartą pomiędzy jedną lub kilkoma instytucjami zamawiającymi a jednym lub kilkoma wykonawcami, mającą na celu określenie warunków dotyczących zamówień, które zostaną udzielone w danym okresie, w szczególności w odniesieniu do ceny oraz, o ile ma to zastosowanie, przewidywanych ilości, przy założeniu, że umowa ramowa nie musi określać wszystkich warunków kolejnych zamówień, jak wynika to z art. 32 ust. 4 akapit drugi tiret drugie tejże dyrektywy. Do sądu odsyłającego należy dokonanie niezbędnej oceny w odniesieniu do umowy, o której mowa w powyższym punkcie niniejszego wyroku, i zbadanie, czy umowa ta stanowi umowę ramową w rozumieniu dyrektywy 2004/18 oraz – jeśli tak jest – czy rozpatrywana w postępowaniu głównym umowa została zawarta na podstawie tej umowy ramowej.

45 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że zgodnie z art. 9 ust. 9 dyrektywy 2004/18 w odniesieniu do umów ramowych uwzględnieniu podlega maksymalna szacunkowa wartość wszystkich zamówień, których udzielenia przewiduje się przez cały okres obowiązywania umowy ramowej.

46 Po drugie, co się tyczy zastosowania dyrektywy 2004/18 lub ogólnych zasad przejrzystości i równego traktowania wynikających z art. 49 TFUE i 56 TFUE do takiej umowy ramowej, zastosowanie znajdują ustalenia zawarte w szczególności w pkt 37, 38, 41 i 42 niniejszego wyroku. W sytuacji gdy sąd odsyłający stwierdzi, że dyrektywa 2004/18 ma w pełni zastosowanie do tej umowy ramowej, należy zauważyć, że zgodnie z art. 32 ust. 2 tejże dyrektywy zawarcie umowy ramowej wymaga, by instytucje zamawiające przestrzegały reguł proceduralnych ustanowionych we wspomnianej dyrektywie na wszystkich etapach wykonywania tej umowy ramowej aż do udzielenia zamówienia na jej podstawie. Przepis ten wymaga ponadto, aby udzielanie zamówień na podstawie umowy ramowej następowało zgodnie z warunkami określonymi w owej umowie ramowej i zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 32 ust. 3 i 4 dyrektywy 2004/18.

47 Niemniej sąd odsyłający – mimo że wychodzi z założenia, iż zastosowanie mają ogólne zasady przejrzystości i równego traktowania wynikające z art. 49 TFUE i 56 TFUE – nie ustalił niezbędnych okoliczności pozwalających Trybunałowi na zbadanie, czy w postępowaniu głównym istnieje niewątpliwe transgraniczne znaczenie. Tymczasem, jak wynika z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, instytucja ta musi mieć możliwość odnalezienia we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania, oraz związku pomiędzy tymi danymi i pytaniami. W konsekwencji ustalenie niezbędnych okoliczności pozwalających na zbadanie istnienia niewątpliwego znaczenia transgranicznego, podobnie jak, ogólnie rzecz ujmując, wszystkich okoliczności, których ustalenie należy do sądów krajowych i od których zależy stosowanie aktu prawa pochodnego lub prawa pierwotnego Unii, powinno mieć miejsce przed wystąpieniem do Trybunału (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 47).

48 Ze względu na ducha współpracy charakteryzującego stosunki pomiędzy sądami krajowymi i Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego brak takich uprzednich ustaleń sądu odsyłającego w przedmiocie ewentualnego istnienia niewątpliwego znaczenia transgranicznego nie prowadzi jednak do niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeśli pomimo tych braków Trybunał uzna, że jest w stanie udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu w świetle okoliczności wynikających z akt sprawy. Jest tak zwłaszcza w wypadku, gdy postanowienie odsyłające zawiera wystarczająco wiele informacji istotnych dla dokonania oceny ewentualnego istnienia takiego znaczenia. Niemniej odpowiedź udzielona przez Trybunał nastąpi jedynie z zastrzeżeniem, że niewątpliwe znaczenie transgraniczne w sprawie głównej będzie mogło zostać ustalone na podstawie oceny wszystkich odpowiednich okoliczności faktycznych dotyczących sprawy w postępowaniu głównym, dokonanej przez sąd odsyłający (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Przyjmując to zastrzeżenie, należy więc uznać, że ogólne zasady przejrzystości i równego traktowania wynikające z art. 49 TFUE i 56 TFUE mogą zasadniczo być stosowane do rozpatrywanych w postępowaniu głównym umów i, w razie potrzeby, do regulującej je umowy ramowej.

50 W konsekwencji wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

51 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy przepisy prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które, tak jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, pozwala organom władzy lokalnej powierzyć świadczenie usług transportu sanitarnego w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, stowarzyszeniom wolontariackim, które otrzymują w zamian za świadczenie tych usług jedynie zwrot faktycznie w tym celu poniesionych kosztów.

52 Należy najpierw przypomnieć, iż umowa nie może być wyłączona z pojęcia zamówienia publicznego wyłącznie z uwagi na fakt, że otrzymane wynagrodzenie jest ograniczone do zwrotu kosztów poniesionych w celu wykonania zamówionej usługi lub że umowa ta została zawarta z podmiotem nienastawionym na osiąganie zysku (zob. podobnie wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 36, 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Wobec powyższego odpowiedź na zadane pytanie różni się w zależności od tego, czy dyrektywa 2004/18 ma w pełni zastosowanie lub, przeciwnie, czy należy uwzględnić ogólne zasady przejrzystości i równego traktowania wynikające z art. 49 TFUE i 56 TFUE.

54 W pierwszym przypadku należy uznać, że dyrektywa 2004/18 sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które, tak jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, pozwala organom władzy lokalnej powierzyć świadczenie usług transportu sanitarnego w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, organizacjom wolontariackim (zob. podobnie wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 44).

55 W drugim przypadku należy, po pierwsze, przypomnieć, że prawo Unii w dziedzinie zamówień publicznych, w zakresie, w jakim dotyczy w szczególności zamówień publicznych na usługi, ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu usług oraz otwarcia na niezakłóconą i jak najszerszą konkurencję we wszystkich państwach członkowskich, oraz po drugie, stwierdzić, że zastosowanie uregulowania krajowego takiego jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym prowadzi do rezultatów sprzecznych z tymi celami, ponieważ uregulowanie to wyklucza z danych zamówień podmioty, które nie mają celów wolontariackich (zob. podobnie wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 51, 52).

56 Tymczasem udzielenie zamówienia, przy całkowitym braku przejrzystości, przedsiębiorstwu znajdującemu się w państwie członkowskim instytucji zamawiającej stanowi przejaw odmiennego traktowania na niekorzyść przedsiębiorstw, dla których wspomniane zamówienie mogłoby być interesujące, a których siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim. O ile takie zróżnicowanie traktowania, które poprzez wykluczenie wszystkich przedsiębiorstw z siedzibą w innym państwie członkowskim działa głównie na ich niekorzyść, nie jest uzasadnione obiektywnymi okolicznościami, o tyle stanowi ono przejaw dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową, zakazanej na mocy art. 49 TFUE i 56 TFUE (zob. podobnie wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Niemniej ze wszystkich informacji, czyli krajowych ram prawnych, charakteru danych świadczeń, które wpisują się w kontekst krajowej służby zdrowia, ustaleń sądu odsyłającego w zakresie pozytywnego wpływu umów takich ja te rozpatrywane w postępowaniu głównym na budżet i przede wszystkim wolontariackiego charakteru stowarzyszeń będących stroną takich umów, wynika, że korzystanie z tych stowarzyszeń do organizacji usługi transportu sanitarnego może być uzasadnione zasadami powszechności i solidarności, a także względami efektywności gospodarczej i stosowności, z uwagi na to, że pozwala ono, aby usługa świadczona w interesie ogólnym była wykonywana w warunkach równowagi gospodarczej w odniesieniu do budżetu przez podmioty ustanowione w celu działania na rzecz interesu ogólnego.

58 Prawo Unii uwzględnia zaś takie cele.

59 W tym względzie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji systemów zdrowia publicznego i zabezpieczenia społecznego (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Państwa członkowskie w ramach wykonywania tej kompetencji nie mogą oczywiście wprowadzać lub utrzymywać nieuzasadnionych ograniczeń wykonywania podstawowych swobód w dziedzinie świadczeń opieki zdrowotnej. Niemniej jednak przy dokonywaniu oceny tego zakazu należy uwzględnić okoliczność, że zdrowie i życie ludzi mają pierwszorzędne znaczenie pośród dóbr i interesów chronionych traktatem i że do państw członkowskich, którym przysługuje swoboda uznania, należy decyzja o poziomie, na którym chcą zapewnić ochronę zdrowia publicznego, oraz o sposobie osiągnięcia tego poziomu (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Ponadto nie tylko samo ryzyko poważnego naruszenia równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego może stanowić nadrzędną przesłankę interesu ogólnego, zdolną usprawiedliwić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług, lecz ponadto cel utrzymania, ze względów zdrowia publicznego,

zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich służby medycznej i szpitalnej może również wchodzić w zakres jednego z odstępstw uzasadnionych względami zdrowia publicznego, o ile przyczynia się do osiągania wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Dotyczy to środków, które, po pierwsze, odpowiadają ogólnemu celowi zapewnienia na terytorium danego państwa wystarczającego i stałego dostępu do zrównoważonej gamy usług medycznych wysokiej jakości, i po drugie, przyczyniają się do kontroli nad kosztami i do uniknięcia, w możliwie największym zakresie, jakiegokolwiek marnotrawstwa zasobów finansowych, technicznych i ludzkich (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 W drugiej kolejności państwo członkowskie może przyjąć, w ramach zakresu uznania przysługującego mu w stosunku do decyzji o poziomie ochrony zdrowia publicznego i organizacji jego systemu bezpieczeństwa społecznego, że wykorzystywanie stowarzyszeń wolontariackich odpowiada celowi społecznemu usług transportu sanitarnego i może przyczyniać się do kontroli nad kosztami tych usług (zob. podobnie wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 59).

63 Jednak system organizacji usługi transportu sanitarnego taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, pozwalający na wykorzystanie przez właściwe organy stowarzyszeń wolontariackich, musi faktycznie przyczyniać się do celu społecznego i do realizacji celów solidarności i efektywności budżetowej, na których system ten się opiera (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 60).

64 W tym względzie wymagane jest, aby stowarzyszenia wolontariackie, gdy działają w tych ramach, nie realizowały celów innych aniżeli te wspomniane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, aby nie czerpały żadnych zysków ze swoich usług, niezależnie od zwrotu zmiennych, stałych i długookresowych kosztów koniecznych do ich świadczenia, ani by nie przynosiły żadnego zysku swym członkom. Co więcej, jakkolwiek dopuszczalne jest korzystanie z pracowników, gdyż w ich braku stowarzyszenia te byłyby niemalże pozbawione faktycznej możliwości działania w licznych dziedzinach, w których zasada solidarności może być naturalnie wdrożona, rzeczone stowarzyszenia muszą rygorystycznie przestrzegać wymogów ustanowionych w odniesieniu do nich w ustawodawstwie krajowym (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 61).

65 W świetle ogólnej zasady prawa Unii zabraniającej nadużywania prawa stosowanie tego ustawodawstwa nie może być rozszerzone tak, aby obejmowało nadużycia stowarzyszeń wolontariackich lub ich członków. Tym samym działalność stowarzyszeń wolontariackich może być wykonywana przez pracowników jedynie w granicach koniecznych dla ich prawidłowego funkcjonowania. W odniesieniu do zwrotu kosztów należy czuwać nad tym, aby pod przykryciem działalności wolontariackiej nie był realizowany żaden cel zarobkowy, chociażby nawet pośredni, i aby wolontariusz mógł uzyskać jedynie zwrot kosztów faktycznie poniesionych w ramach wykonywanej działalności, w granicach uprzednio ustalonych przez same stowarzyszenia (wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 62).

66 W przypadku, o którym mowa w pkt 55 niniejszego wyroku, do sądu odsyłającego należy przeprowadzenie wszystkich niezbędnych ocen w celu ustalenia, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym umowa oraz, w stosownych wypadkach, umowa ramowa, uregulowane w mającym zastosowanie ustawodawstwie, w rzeczywistości przyczyniają się do realizacji celu społecznego oraz celu solidarności i efektywności budżetowej.

67 W świetle ogółu powyższych uwag na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 49 TFUE i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które, tak jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, pozwala organom władzy lokalnej powierzyć stowarzyszeniom wolontariackim świadczenie usług transportu sanitarnego w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, o ile ramy prawne i umowne, w których prowadzona jest działalność tychże organizacji, faktycznie przyczyniają się do realizacji celu społecznego, a także celów solidarności oraz efektywności budżetowej.

W przedmiocie pytania drugiego

68 Poprzez pytanie drugie, oparte na założeniu, że dyrektywa 2004/18 nie ma zastosowania do umowy takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w przypadku gdy państwo członkowskie pozwala organom władzy publicznej korzystać bezpośrednio ze stowarzyszeń wolontariackich w celu wykonywania pewnych zadań zgodnie z wymogami nałożonymi w tym zakresie przez prawo Unii, organ władzy publicznej, który zamierza zawrzeć umowę z takimi stowarzyszeniami, jest zobowiązany do uprzedniego porównania propozycji różnych stowarzyszeń w celu uniknięcia ewentualnych zbędnych kosztów.

69 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z sentencją wyroku Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in. (C-113/13, EU:C:2014:2440), jak również z pkt 67 niniejszego wyroku, jeśli spełnione są wszystkie przesłanki, które w świetle prawa Unii pozwalają państwu członkowskiemu przewidywać korzystanie ze stowarzyszeń wolontariackich, świadczenie usług transportu sanitarnego może zostać powierzone tym stowarzyszeniom w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu.

70 Brak wymogu opublikowania ogłoszenia oznacza, że organy władzy publicznej, które korzystają w takich sytuacjach ze stowarzyszeń wolontariackich, nie są zobowiązane na mocy prawa Unii do porównania organizacji wolontariackich.

71 Niemniej należy przypomnieć, że jak zauważono w pkt 60 wyroku Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in. (C-113/13, EU:C:2014:2440) oraz w pkt 63 niniejszego wyroku, prawidłowość korzystania ze stowarzyszeń wolontariackich podlega w szczególności wymogowi, by korzystanie to faktycznie przyczyniało się do realizacji celu efektywności budżetowej. W związku z tym zasady omawianego korzystania, które zostały ustanowione w umowach zawartych z tymi stowarzyszeniami, a także ewentualna umowa ramowa muszą też przyczyniać się do realizacji tego celu. Ponadto, jak zostało to stwierdzone w pkt 62 wyroku Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in. (C-113/13, EU:C:2014:2440), a także w pkt 65 niniejszego wyroku, ogólna zasada zabraniająca nadużywania prawa ma zastosowanie do zwrotu poniesionych przez stowarzyszenia wolontariackie kosztów.

72 Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć, że w przypadku gdy państwo członkowskie pozwala organom władzy publicznej korzystać bezpośrednio ze stowarzyszeń wolontariackich w celu wykonywania pewnych zadań, organ władzy publicznej, który zamierza zawrzeć umowę z takimi stowarzyszeniami, nie jest zobowiązany na mocy prawa Unii do uprzedniego porównania ofert różnych stowarzyszeń.

W przedmiocie pytania trzeciego

73 Poprzez pytanie trzecie, oparte na założeniu, że dyrektywa 2004/18 nie ma zastosowania do umowy takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w przypadku gdy państwo członkowskie, które pozwala organom władzy publicznej korzystać bezpośrednio ze stowarzyszeń wolontariackich w celu wykonywania pewnych zadań zgodnie z wymogami nałożonymi w tym zakresie przez prawo Unii, upoważnia takie stowarzyszenia do wykonywania działalności gospodarczej w pewnym zakresie, owo państwo członkowskie musi ustalić w tym względzie szczegółowe ograniczenia wyrażone procentowo wobec działalności lub zasobów wspomnianych stowarzyszeń.

74 Tytułem wstępu – w odniesieniu do zasady wykonywania przez podmioty nienastawione na osiąganie zysku z działalności rynkowej – z pkt 48 wyroku CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) wynika, że kwestia ta należy do kompetencji krajowych prawodawców.

75 Ponadto zgodnie z pkt 61 wyroku Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in. (C-113/13, EU:C:2014:2440) oraz z pkt 64 niniejszego wyroku stowarzyszenia wolontariackie muszą prowadzić działalność, ściśle spełniając mające do nich zastosowanie wymogi ustanowione przez ustawodawcę krajowego. Trybunał uznał zatem, że określenie ram działalności tych stowarzyszeń, przy uwzględnieniu ustanowionych przez ten wyrok ograniczeń, należy do kompetencji państw członkowskich.

76 W konsekwencji do ustawodawcy krajowego, który, pozwalając przy tym organom władzy publicznej korzystać ze stowarzyszeń wolontariackich w celu wykonania pewnych zadań, zdecydował się na umożliwienie tym stowarzyszeniom prowadzenia działalności gospodarczej na rynku, należy podjęcie decyzji w kwestii, czy lepiej jest wyznaczyć ramy tej działalności poprzez ustanowienie ograniczenia ilościowego, czy też poprzez określenie ich w inny sposób.

77 Uznanie ograniczeń ustanowionych w pkt 60–62 wyroku Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in. (C-113/13, EU:C:2014:2440), przywołanych w pkt 63–65 niniejszego wyroku, wymaga jednak zasadniczo poszanowania samej natury tych stowarzyszeń wolontariackich.

78 Z powyższego wynika, że wszelka działalność gospodarcza prowadzona przez takie stowarzyszenia na rynku musi mieć charakter uboczny i musi być prowadzona w celu wsparcia ich działalności wolontariackiej.

79 W konsekwencji na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że w przypadku gdy państwo członkowskie, które pozwala organom władzy publicznej korzystać bezpośrednio ze stowarzyszeń wolontariackich w celu wykonywania pewnych zadań, upoważnia takie stowarzyszenia do wykonywania działalności gospodarczej w pewnym zakresie, w gestii tego państwa członkowskiego pozostaje ustanowienie ograniczeń, w ramach których ta działalność może być prowadzona. Ograniczenia te muszą niemniej gwarantować, że omawiana działalność gospodarcza będzie miała charakter uboczny w stosunku do całej działalności takich stowarzyszeń i że będzie prowadzona w celu wsparcia ich działalności wolontariackiej.

W przedmiocie kosztów

80 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które, tak jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, pozwala organom władzy lokalnej powierzyć stowarzyszeniom wolontariackim świadczenie usług transportu sanitarnego w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, o ile ramy prawne i umowne, w których prowadzona jest działalność tychże organizacji, faktycznie przyczyniają się do realizacji celu społecznego, a także celów solidarności oraz efektywności budżetowej.**

2) **W przypadku gdy państwo członkowskie pozwala organom władzy publicznej korzystać bezpośrednio ze stowarzyszeń wolontariackich w celu wykonania pewnych zadań, organ władzy publicznej, który zamierza zawrzeć umowę z takimi stowarzyszeniami, nie jest zobowiązany na mocy prawa Unii do uprzedniego porównania ofert różnych stowarzyszeń.**

3) **W przypadku gdy państwo członkowskie, które pozwala organom władzy publicznej korzystać bezpośrednio ze stowarzyszeń wolontariackich w celu wykonywania pewnych zadań, upoważnia takie stowarzyszenia do wykonywania działalności gospodarczej w pewnym zakresie, w gestii tego państwa członkowskiego pozostaje ustanowienie ograniczeń, w ramach których ta działalność może być prowadzona. Ograniczenia te muszą niemniej gwarantować, że omawiana działalność gospodarcza będzie miała charakter uboczny w stosunku do całej działalności takich stowarzyszeń i że będzie prowadzona w celu wsparcia ich działalności wolontariackiej.**

Podpisy