Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

14. siječnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Direktiva 2014/24/EU – Članak 57. stavak 6. – Fakultativne osnove za isključenje – Mjere koje je gospodarski subjekt poduzeo kako bi dokazao svoju pouzdanost bez obzira na postojanje fakultativne osnove za isključenje – Obveza gospodarskog subjekta da podnese dokaz o tim mjerama na vlastitu inicijativu – Izravan učinak”

U predmetu C-387/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Belgija), odlukom od 7. svibnja 2019., koju je Sud zaprimio 17. svibnja 2019., u postupku

RTS infra BVBA,

Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel BVBA

protiv

Vlaams Gewest,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra, D. Šváby (izvjestitelj), S. Rodin i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za RTS infra BVBA i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel BVBA, J. Goethals, *advocaat*,

– za belgijsku vladu, J.-C. Halleux, L. Van den Broeck i C. Pochet, u svojstvu agenata, uz asistenciju F. Judoa i N. Goethalsa, *advocaten*,

– za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,

– za austrijsku vladu, J. Schmoll i M. Fruhmann, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za Europsku komisiju, L. Haasbeek i P. Ondrůšek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. rujna 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 57. stavaka 4., 6. i 7. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2015/2170 od 24. studenoga 2015. (SL 2015., L 307, str 5., u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/24).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava RTS infra BVBA i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel BVBA, s jedne strane, i Vlaams Gewesta (Flamanska regija, Belgija), s druge strane, u vezi s odlukom te regije da ta dva društva isključi iz postupka javne nabave.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/24

3 U uvodnoj izjavi 102. Direktive 2014/24 navodi se:

„Trebalo bi se [...] dopustiti da gospodarski subjekti [...] mogu usvajati mjere sukladnosti usmjerene na ispravljanje posljedica kaznenih djela ili neprimjerena ponašanja te usmjerenih na učinkovito sprečavanje budućeg neprimjerenog ponašanja. Te mjere mogle bi posebno obuhvaćati mjere vezane uz osoblje ili organizaciju poput raskidanja svih veza s osobama ili organizacijama koje su sudjelovale u neprimjerenom ponašanju, odgovarajućih mjera reorganizacije osoblja, uvođenja sustava izvještavanja i nadzora, stvaranja strukture interne revizije kako bi se pratila sukladnost i donošenja pravila o internoj odgovornosti i naknadama. Ako takve mjere ne nude dovoljna jamstva, određeni gospodarski subjekt ne bi se više trebao isključivati samo na tim osnovama. Gospodarski subjekti trebali bi imati mogućnost zatražiti da se preispitaju mjere sukladnosti poduzete u svrhu mogućeg uključivanja u postupak nabave. Međutim, države članice same bi trebale utvrditi točne postupovne i materijalne uvjete primjenjive u takvim slučajevima. Države članice trebale bi posebno biti slobodne odlučiti žele li dozvoliti pojedinim javnim naručiteljima izvršavanje relevantnih procjena ili provjeriti taj zadatak drugim tijelima na središnjoj ili decentraliziranoj razini.”

4 U članku 18. te direktive, naslovljenom „Načela nabave”, u stavku 1. određuje se:

„Javni naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način.

[...]”

5 Članak 57. navedene direktive, naslovljen „Osnove za isključenje”, u stavcima 4. do 7. propisuje:

„4. Javni naručitelji mogu isključiti ili države članice mogu od njih zahtijevati da isključe iz sudjelovanja u postupku nabave bilo koji gospodarski subjekt u bilo kojoj od sljedećih situacija:

[...]

(c) ako javni naručitelj može dokazati odgovarajućim sredstvima da je gospodarski subjekt kriv za teški profesionalni propust koji dovodi u pitanje njegov integritet;

[...]

(g) ako gospodarski subjekt pokaže značajne ili postojane nedostatke tijekom provedbe ključnih zahtjeva iz prethodnog ugovora o javnoj nabavi ili prethodnog ugovora s naručiteljem ili prethodnog ugovora o koncesiji čija je posljedica bila prijevremeni raskid tog prethodnog ugovora, naknada štete ili slične sankcije;

(h) ako je gospodarski subjekt kriv za ozbiljno pogrešno prikazivanje činjenica pri dostavljanju podataka potrebnih za provjeru odsutnosti razloga za isključenje ili za ispunjenje kriterija za odabir, ako je prikrio takve informacije ili nije u stanju priložiti popratne dokumente u skladu s člankom 59.; ili

[...]

5. [...]

Javni naručitelji mogu u bilo koje vrijeme tijekom postupka isključiti ili države članice mogu od njih zahtijevati da isključe gospodarski subjekt ako se pokaže da se gospodarski subjekt, s obzirom na djela počinjena ili propuštena bilo prije ili tijekom postupka, nalazi u nekoj od situacija iz stavka 4.

6. Svaki gospodarski subjekt koji se nalazi u nekoj od situacija iz stavaka 1. i 4. može pružiti dokaze kako bi dokazao da su mjere koje je poduzeo dovoljne da pokažu njegovu pouzdanost bez obzira na postojanje nekog relevantnog razloga za isključenje. Ako se takav dokaz smatra dovoljnim, dotični gospodarski subjekt neće biti isključen iz postupka nabave.

U tu svrhu gospodarski subjekt dokazuje da je platio ili preuzeo obvezu plaćanja naknade bilo kakve moguće štete prouzročene kaznenim djelom ili propustom, da je u potpunosti razjasnio činjenice i okolnosti uz aktivnu suradnju s tijelima nadležnima za provedbu istrage te da je poduzeo konkretne mjere tehničke i organizacijske prirode te mjere za osoblje primjerene za sprječavanje daljnjih kaznenih djela ili propusta.

Mjere koje poduzimaju gospodarski subjekti ocjenjuju se uzimajući u obzir težinu i posebne okolnosti kaznenog djela ili propusta. Ako se smatra da su mjere nedostatne, gospodarski subjekt prima izjavu o razlozima takve odluke.

Gospodarski subjekt koji je pravomoćnom sudskom presudom isključen iz sudjelovanja u postupku nabave ili dodjele koncesije, nema pravo korištenja mogućnosti iz ovog stavka tijekom razdoblja isključenja koje je proizašlo iz takve presude u državi članici u kojoj je navedena presuda na snazi.

7. Države članice, uzimajući u obzir pravo Unije, određuju provedbene uvjete za ovaj članak zakonima i drugim propisima. One posebno utvrđuju maksimalno razdoblje isključenja ako gospodarski subjekt nije poduzeo nikakve mjere navedene u stavku 6. kako bi dokazao njihovu [svoju] pouzdanost. Ako

razdoblje isključenja nije utvrđeno pravomoćnom presudom, to razdoblje ne može trajati dulje od pet godina od datuma izricanja pravomoćne osuđujuće presude u slučajevima iz stavka 1. i tri godine od datuma relevantnog događaja u slučajevima iz stavka 4.”

6 Člankom 59. te direktive, naslovljenim „Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi”, u stavcima 1. i 2. propisuje se:

„1. U vrijeme podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponuda, javni naručitelji dužni su prihvatiti europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi (ESPD) koja se sastoji od ažurirane osobne izjave kao preliminarni dokaz umjesto potvrda koje izdaju tijela javne vlasti ili treće strane, a kojima se potvrđuje da relevantni gospodarski subjekt ispunjava bilo koji od sljedećih uvjeta:

(a) ne nalazi se u jednoj od situacija iz članka 57. u kojoj se gospodarski subjekti isključuju ili se mogu isključiti;

[...]

ESPD se sastoji od službene izjave gospodarskog subjekta da nema relevantnih osnova za isključenje i/ili da je odgovarajući kriterij za odabir ispunjen te pruža relevantne informacije koje zahtijeva javni naručitelj. Osim toga, ESPD navodi tijelo javne vlasti ili treću stranu odgovornu za utvrđivanje popratnog dokumenta i sadrži službenu izjavu da će gospodarski subjekt, na zahtjev i bez odlaganja, moći dostaviti te popratne dokumente.

[...]

2. ESPD se sastavlja na temelju standardnog obrasca. [Europska] [k]omisija utvrđuje taj standardni obrazac pomoću provedbenih akata. [...]”

7 Stavkom 1. članka 69. Direktive 2014/24, naslovljenog „Izuzetno niske ponude”, određuje se:

„Javni naručitelji zahtijevaju od gospodarskih subjekata da objasne cijenu ili trošak predložen u ponudi ako se čini da su ponude izuzetno niske s obzirom na radove, robu ili usluge.”

8 Članak 90. stavak 1. Direktive 2014/24 predviđa da države članice moraju donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije do 18. travnja 2016., dok njezin članak 91. prvi stavak određuje da se Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima [javnoj nabavi radova], ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama [javnoj nabavi usluga] (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.) stavlja izvan snage s učinkom od 18. travnja 2016.

Provedbena uredba (EU) 2016/7

9 Prilog 2. dio III., C Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2016/7 od 5. siječnja 2016. o utvrđivanju standardnog obrasca za europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi (SL 2016., L 3, str. 16.) sadržava, među ostalim, sljedeće dvije rubrike:

„[...]	[...]
Je li gospodarski subjekt kriv za teški poslovni prekršaj [...] ? Ako je odgovor da, navedite pojedinosti:	[ ] Da [ ] Ne [.....] Ako je odgovor da, je li gospodarski subjekt poduzeo mjere samokorigiranja? [ ] Da [ ] Ne Ako jest, opišite poduzete mjere: [.....]
[...]	[...]
Je li gospodarski subjekt imao iskustva s prijevremenim raskidom prethodnog javnog ugovora, prethodnog ugovora s naručiteljem ili prethodnog ugovora o koncesiji odnosno naplatom naknade štete ili sličnim sankcijama u vezi s tim prethodnim ugovorom? Ako je odgovor da, navedite pojedinosti:	[ ] Da [ ] Ne [.....] Ako je odgovor da, je li gospodarski subjekt poduzeo mjere samokorigiranja? [ ] Da [ ] Ne Ako jest, opišite poduzete mjere: [.....]
[...]	[...]”

Belgijsko pravo

10 Članak 61. stavak 2. točka 4. arrêté royal du 15 juillet 2011, relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques (Kraljevska uredba od 15. srpnja 2011. o javnoj nabavi u vezi s klasičnim javnim naručiteljima) (*Belgisch Staatsblad*, 9. kolovoza 2011., str. 44862.), u verziji koja je primjenjiva na glavni postupak, određuje:

„U skladu s člankom 20. Zakona [od 15. lipnja 2006. o javnoj nabavi i nabavi radova, robe i usluga (*Moniteur belge* od 15. veljače 2007., str. 7355.)], u bilo kojem trenutku iz postupka može biti isključen kandidat ili ponuditelj koji je:

[...]

4° u obavljanju svoje profesionalne djelatnosti počinio težak propust;

[...]”

11 Članak 70. loi du 17 juin 2016, relative aux marchés publics (Zakon od 17. lipnja 2016. o javnoj nabavi) (*Belgisch Staatsblad*, 14. srpnja 2016., str. 44219.), koji je stupio na snagu 30. lipnja 2017. (u daljnjem tekstu: Zakon od 17. lipnja 2016.), propisuje:

„Svaki kandidat ili ponuditelj koji se nalazi u nekoj od situacija iz članaka 67. ili 69. može pružiti dokaze kako bi dokazao da su mjere koje je poduzeo dovoljne da pokažu njegovu pouzdanost, bez obzira na postojanje neke relevantne osnove za isključenje. Ako javni naručitelj smatra da je dokaz dostatan, predmetni kandidat ili ponuditelj ne isključuje se iz postupka javne nabave.

U tu svrhu gospodarski subjekt dokazuje da je platio ili preuzeo obvezu plaćanja naknade bilo kakve moguće štete prouzročene kaznenim djelom ili propustom, da je u potpunosti razjasnio činjenice i okolnosti uz aktivnu suradnju s tijelima nadležnima za provedbu istrage te da je poduzeo konkretne mjere tehničke i organizacijske prirode te mjere za osoblje primjerene za sprečavanje daljnjih kaznenih djela ili propusta.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 Pozivom na nadmetanje objavljenim 11. svibnja 2016. u *Bulletin der Aanbestedingen* (Bilten javne nabave) i 13. svibnja 2016. u *Službenom listu Europske unije* afdeling Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen (odjel za ceste i promet Istočne Flandrije, Belgija) Agentschapa Wegen en Verkeer van het Vlaamse gewest (Agencija za ceste i promet Flamanske regije, Belgija) pokrenuo je postupak javne nabave radova radi uređenja čvorišta Nieuwe Steenweg (N60) i pristupnih cesta na E17 u De Pinteu. U pozivu na nadmetanje navodile su se, među ostalim, osnove za isključenje predviđene u članku 61. stavcima 1. i 2. Kraljevske uredbe od 15. srpnja 2011. o javnoj nabavi u vezi s klasičnim javnim naručiteljima, u verziji koja je primjenjiva na glavni postupak, među kojima su se nalazili i „teški profesionalni propusti”.

13 Nakon što je podneseno šest ponuda, među kojima i ona tužiteljâ iz glavnog postupka, Flamanska regija odlukom od 13. listopada 2016. isključila je potonje iz sudjelovanja u postupku i dodijelila ugovor poduzetniku koji je dostavio najnižu pravilnu ponudu.

14 Flamanska regija obrazložila je isključenje tužiteljâ iz glavnog postupka činjenicom da su oni u okviru provedbi prethodnih ugovora koje je dodijelio isti javni naručitelj kao u glavnom predmetu počinili „teške profesionalne propuste” koji su većinom sankcionirani i koji su se odnosili na važne aspekte za provedbu ugovora za koji su sad dostavili ponudu. U tom kontekstu Flamanska regija ocijenila je da teške i ponavljane povrede ugovora tužiteljâ iz glavnog postupka izazivaju sumnje i nesigurnosti u pogledu njihove sposobnosti za osiguranje pravilne provedbe novog ugovora.

15 Tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su tužbu sudu koji je uputio zahtjev radi poništenja odluke od 13. listopada 2016. U tom su pogledu istaknuli da su oni prije isključenja zbog navodnih teških profesionalnih propusta morali imati mogućnost obraniti se s tim u vezi i tako dokazati da su otklonili posljedice tih propusta odgovarajućim korektivnim mjerama, kao što je to predviđeno u članku 57. stavku 6. Direktive 2014/24, koji ima izravan učinak.

16 Javni naručitelj osporava izravan učinak te odredbe. On ističe, među ostalim, da, iako je stupio na snagu tek 30. lipnja 2017., tj. nakon datuma donošenja odluke od 13. listopada 2016., Zakon od 17. lipnja 2016. upravo predviđa u članku 70. da dotični gospodarski subjekt mora na vlastitu inicijativu prijaviti poduzete korektivne mjere. Budući da Direktiva 2014/24 ne predviđa nijednu odredbu koja se odnosi na trenutak ili način na koji treba podnijeti dokaz o poduzetim korektivnim mjerama, javni naručitelj u tim okolnostima pokušao se osloniti na članak 70. Zakona od 17. lipnja 2016.

17 Kako bi mogao ocijeniti osnovanost tužbe koja mu je podnesena, sud koji je uputio zahtjev pita se protivi li se članak 57. stavci 4., 6. i 7. Direktive 2014/24 tomu da se gospodarskog subjekta može isključiti iz postupka javne nabave zbog teškog profesionalnog propusta a da ga javni naručitelj prethodno nije pozvao ili to u dokumentaciji o nabavi nije navedeno da podnese dokaz da je i dalje pouzdan, bez obzira na taj propust.

18 Sud koji je uputio zahtjev navodi da, s obzirom na to da kvalifikacija teškog profesionalnog propusta koja se ističe u odnosu na dotičnog podnositelja potpada pod slobodnu ocjenu javnog naručitelja, ona može biti manje predvidljiva za podnositelja. Osim toga, prema navodu tog suda, gospodarski subjekti nisu skloni obliku samooptuživanja na način da podnesu popis povreda koje javni naručitelj eventualno

može kvalificirati kao „teške propuste”. Osiguranje kontradiktornog postupka može stoga ići u prilog konkurentnosti postupka dodjele ugovora. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev ističe da prepuštanje gospodarskom subjektu inicijative za podnošenje dokaza o korektivnim mjerama omogućuje veću transparentnost, to više što taj subjekt zna, zbog maksimalnog trajanja isključenja, koliko dugo na vlastitu inicijativu mora prijavljivati korektivne mjere.

19 U slučaju potvrdnog odgovora na to prvo pitanje, sud koji je uputio zahtjev također želi saznati imaju li prethodno navedene odredbe Direktive 2014/24 izravan učinak. Konkretno, pita se može li se smatrati da određeni elementi tih odredaba, u području samokorigiranja, čine minimalna jamstva koja se mogu kvalificirati kao „dovoljno jasna i bezuvjetna” kako bi mogla imati izravan učinak.

20 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće, Belgija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 57. stavak 4. točke (c) i (g) u vezi sa stavcima 6. i 7. Direktive 2014/24 tumačiti na način da mu se protivi primjena prilikom koje je sam gospodarski subjekt obvezan dostaviti dokaz o mjerama koje je poduzeo kako bi dokazao svoju pouzdanost?

2. Ako je odgovor potvrdan, i ako se tumače na taj način, imaju li odredbe članka 57. stavka 4. točke (c) i (g) u vezi s člankom 57. stavcima 6. i 7. Direktive [2014/24] izravan učinak?”

O prethodnim pitanjima

Uvodne napomene

21 Uvodno valja navesti da – s obzirom na to da odredbe članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24, čije se tumačenje traži, ne odgovaraju nijednoj odredbi iz propisa Unije koji su primjenjivi u području javne nabave do datuma donošenja i stupanja na snagu te direktive – postavljena prethodna pitanja mogu biti relevantna samo u slučaju da je ta direktiva primjenjiva na situaciju iz glavnog postupka. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je to tako zbog toga što su pozivi na nadmetanje objavljeni 11. i 13. svibnja 2016., odnosno nakon 18. travnja 2016., datuma na koji su, u skladu s člancima 90. i 91. Direktive 2014/24, s jedne strane, države članice morale prenijeti navedenu direktivu i, s druge strane, Direktiva 2004/18 njome je stavljena izvan snage.

22 Međutim, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je tom pozivu na nadmetanje prethodila prethodna informacijska obavijest, koja je objavljena 17. listopada 2015., na datum na koji je Direktiva 2004/18 još bila primjenjiva.

23 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je primjenjiva direktiva u načelu ona koja je na snazi na datum kada javni naručitelj odabere vrstu postupka koji će se provoditi i konačno razriješi pitanje postoji li obveza provođenja prethodnog postupka nadmetanja za sklapanje ugovora o javnoj nabavi. Nasuprot tomu, odredbe direktive za koju je rok za prenošenje istekao nakon tog datuma nisu primjenjive (presuda od 27. studenoga 2019., Tedeschi i Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, EU:C:2019:1023, t. 29. i navedena sudska praksa).

24 U ovom slučaju, uzimajući u obzir činjenicu da je prethodna informacijska obavijest objavljena prije krajnjeg datuma određenog za prenošenje Direktive 2014/24, dok je poziv za nadmetanje objavljen nakon tog datuma, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri na koji je datum javni naručitelj odabrao vrstu postupka koji će se provoditi i konačno razriješio pitanje postoji li obveza provođenja postupka nadmetanja za sklapanje ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku.

Prvo pitanje

25 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 57. stavak 6. Direktive 2014/24 tumačiti na način da mu se protivi praksa države članice prema kojoj je dotični gospodarski subjekt dužan spontano prilikom podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponude u okviru postupka javne nabave podnijeti dokaz o poduzetim korektivnim mjerama kako bi dokazao svoju pouzdanost, bez obzira na to što u odnosu na njega postoji fakultativna osnova za isključenje iz članka 57. stavka 4. te direktive, kada takva obveza ne proizlazi iz primjenjivih nacionalnih propisa ni iz dokumentacije o nabavi.

26 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti na to da, na temelju članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24, svaki gospodarski subjekt na kojeg se odnosi, među ostalim, jedna od osnova za isključenje iz članka 57. stavka 4. te direktive može pružiti dokaze kako bi dokazao da su mjere koje je poduzeo dovoljne da pokažu njegovu pouzdanost, pri čemu se pojašnjava da se, ako se takav dokaz smatra dovoljnim, dotični gospodarski subjekt ne isključuje iz postupka javne nabave zbog takvog razloga. Tom se odredbom tako uvodi mehanizam korektivnih mjera *(self-cleaning)*, dajući u tom pogledu gospodarskim subjektima pravo koje države članice moraju jamčiti prilikom prenošenja navedene direktive, uz poštovanje njome utvrđenih uvjeta (vidjeti po analogiji, kad je riječ o članku 38. stavku 9. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci SL 2018., L 82, str. 17. i SL 2018., L 181, str. 88.), koji je istovjetan članku 57. stavku 6. Direktive 2014/24, presudu od 11. lipnja 2020., Vert Marine, C-472/19, EU:C:2020:468, t. 16. i 17.).

27 Valja istaknuti da ni tekst članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24 ni njezina uvodna izjava 102. ne određuju pobliže na koji se način i u kojoj fazi postupka javne nabave može podnijeti dokaz o poduzetim korektivnim mjerama.

28 U tim okolnostima valja istaknuti da se, s obzirom na sam tekst članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24, mogućnost ostavljena gospodarskim subjektima da pruže dokaz o poduzetim korektivnim mjerama može provesti i na njihovu inicijativu i na inicijativu javnog naručitelja, isto kao što se to može učiniti prilikom podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponude kao i u kasnijoj fazi postupka.

29 To tumačenje podupire cilj članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24. Naime, time što je ta odredba predvidjela da svaki gospodarski subjekt mora moći pružiti dokaz o korektivnim mjerama, njezin je cilj istaknuti važnost pouzdanosti gospodarskog subjekta i stoga jamčiti objektivnu procjenu gospodarskih subjekata i osigurati učinkovito tržišno natjecanje (vidjeti po analogiji presudu od 11. lipnja 2020., Vert Marine, C-472/19, EU:C:2020:468, t. 22.). Dakle, taj se cilj može postići kada je podnesen dokaz o korektivnim mjerama, u bilo kojoj fazi postupka koja prethodi donošenju odluke o dodjeli, pri čemu je bitno da gospodarski subjekt ima mogućnost istaknuti ili dati na ispitivanje mjere koje prema njegovu mišljenju omogućuju otklanjanje osnove za isključenje koja se na njega odnosi.

30 Navedeno tumačenje također se potvrđuje kontekstom članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24. U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 57. stavkom 7. te direktive, provedbene uvjete za taj članak, pa stoga i za njegov stavak 6., države članice moraju donijeti uz poštovanje prava Unije. Međutim, u okviru diskrecijske ovlasti kojom raspolažu prilikom utvrđivanja provedbenih uvjeta za članak 57. stavak 6. navedene direktive (vidjeti po analogiji presudu od 11. lipnja 2020., Vert Marine, C-472/19, EU:C:2020:468, t. 23.), države članice mogu predvidjeti da dokaz o korektivnim mjerama dotični gospodarski subjekt mora podnijeti spontano prilikom podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponude, kao što mogu također predvidjeti da se takav dokaz može podnijeti nakon što je tog gospodarskog subjekta javni naručitelj formalno pozvao da to učini u kasnijoj fazi postupka.

31 Međutim, ta diskrecijska ovlast država članica ne dovodi u pitanje odredbe Direktive 2014/24 koje predviđaju mogućnost da subjekti spontano podnesu dokaz o korektivnim mjerama prilikom podnošenja zahtjeva za sudjelovanje u postupku javne nabave ili svoje ponude. Kao što je to u biti

naveo nezavisni odvjetnik u točki 49. svojeg mišljenja, članak 59. stavak 1. točka (a) Direktive 2014/24 predviđa da javni naručitelji prilikom podnošenja takvih zahtjeva ili takvih ponuda moraju prihvatiti ESPD, dokument kojim gospodarski subjekt osobno izjavljuje da se na njega odnosi osnova za isključenje i da je poduzeo mjere za samokorigiranje, pod uvjetom kasnijih provjera.

32 S obzirom na to, odredbama iz članka 59. Direktive 2014/24, koje se odnose na ESPD, ne protivi se to da države članice odluče, u okviru diskrecijske ovlasti navedene u točki 30. ove presude, ostaviti inicijativu javnom naručitelju da zahtijeva dokaz o korektivnim mjerama nakon podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponude, čak i onda kada je zahtjevu za sudjelovanje ili ponudi priložen ESPD.

33 Iz tekstualnog, teleološkog i sustavnog tumačenja članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24, kao što to proizlazi iz točaka 27. do 30. ove presude, toj se odredbi ne protivi ni to da dokaz o korektivnim mjerama podnese dotični gospodarski subjekt na vlastitu inicijativu ili na izričit zahtjev javnog naručitelja niti da se on podnese prilikom podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponude ili u kasnijoj fazi postupka javne nabave.

34 Kao drugo, valja pojasniti da su države članice, kao što to proizlazi iz članka 57. stavka 7. Direktive 2014/24, kada utvrđuju provedbene uvjete za taj članak 57., dužne poštovati pravo Unije. Konkretno, moraju poštovati ne samo načela nabave navedena u članku 18. Direktive 2014/24, među kojima su osobito načela jednakog postupanja, transparentnosti i proporcionalnosti, nego i načelo poštovanja prava obrane, koje se, kao temeljno načelo prava Unije čiji je sastavni dio pravo na saslušanje u svakom postupku, primjenjuje čim uprava zauzme stajalište u smjeru donošenja nepovoljnog akta protiv neke osobe, kao što je to odluka o isključenju donesena u okviru postupka javne nabave (presuda od 20. prosinca 2017., Prequ' Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, t. 45. i 46. i navedena sudska praksa).

35 U tim okolnostima, najprije valja podsjetiti na to da, s jedne strane, u skladu s načelom transparentnosti, svi uvjeti i oblici postupka sklapanja ugovora moraju biti oblikovani u pozivu na nadmetanje ili u dokumentaciji za nadmetanje na jasan, precizan i jednoznačan način, tako da omogućuju svim razumno obaviještenim i prosječno pažljivim ponuditeljima da razumiju njihov točan doseg i protumače ih na isti način (presuda od 14. prosinca 2016., Connexxion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948, t. 40. i navedena sudska praksa). S druge strane, načelo jednakog postupanja zahtijeva da zainteresirani gospodarski subjekti u postupku javne nabave pri oblikovanju uvjeta svojih ponuda imaju jednake izglede, da točno poznaju obveze koje proizlaze iz postupka i da mogu biti sigurni da za sve ponuditelje vrijede isti uvjeti (presuda od 14. prosinca 2016., Connexxion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948, t. 39. i navedena sudska praksa).

36 Iz toga proizlazi da, kada država članica predviđa da dokaz korektivnih mjera gospodarski subjekt može podnijeti samo spontano prilikom podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponude, bez mogućnosti da taj subjekt takav dokaz podnese u kasnijoj fazi postupka, načela transparentnosti i jednakog postupanja zahtijevaju, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točkama 66. i 67. svojeg mišljenja, da se gospodarske subjekte prethodno otvoreno informira, na jasan, precizan i jednoznačan način, o postojanju takve obveze, da ta informacija proizlazi izravno iz dokumentacije o nabavi ili iz upućivanja u toj dokumentaciji na relevantne nacionalne propise.

37 Zatim, pravo na saslušanje podrazumijeva, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točkama 90. i 91. svojeg mišljenja, da ti subjekti moraju moći, kako bi korisno i djelotvorno iznijeli svoje stajalište u tom zahtjevu ili u toj ponudi, sami utvrditi osnove za isključenje koje javni naručitelj može istaknuti u odnosu na njih s obzirom na informacije koje se nalaze u dokumentaciji o nabavi i nacionalne propise s tim u vezi.

38 Naposljetku, budući da nije nerazumna prepreka provedbi mehanizma korektivnih mjera, obveza gospodarskih subjekata da spontano podnesu dokaz o korektivnim mjerama u svojem zahtjevu za sudjelovanje ili ponudi, ako se izvršava pod uvjetima navedenima u točkama 36. i 37. ove presude, u skladu je s načelom proporcionalnosti, na temelju kojeg pravila koja utvrde države članice ili javni

naručitelji u okviru provedbe odredaba Direktive 2014/24, poput pravila namijenjenih za donošenje provedbenih uvjeta za članak 57. te direktive, ne smiju prekoračiti ono što je nužno za postizanje ciljeva te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2020., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

39 U predmetnom slučaju valja istaknuti da, kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, iako je Kraljevina Belgija člankom 70. Zakona od 17. lipnja 2016. prenijela u svoje nacionalno pravo članak 57. stavak 6. Direktive 2014/24 precizirajući da se dokaz o korektivnim mjerama mora podnijeti na inicijativu gospodarskog subjekta, taj zakon nije stupio na snagu na datum objave poziva na nadmetanje, a čak ni na datum na koji su tužitelji iz glavnog postupka podnijeli ponudu. Osim toga, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da, iako se u dokumentaciji o nabavi navode osnove za isključenje predviđene nacionalnim propisima koji su u to vrijeme bili na snazi, u njoj se ne navodi izričito da dotični gospodarski subjekt mora spontano podnijeti takav dokaz.

40 U tim okolnostima, i ne dovodeći u pitanje obvezu tužiteljâ iz glavnog postupka, u skladu sa zahtjevima transparentnosti i lojalnosti, da javnog naručitelja obavijeste o teškim profesionalnim propustima koje su počinili u okviru provedbe prethodnih ugovora koje im je dodijelio isti javni naručitelj, ti su tužitelji mogli razumno očekivati, samo na temelju članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24, da ih javni naručitelj kasnije pozove da podnesu dokaz o korektivnim mjerama poduzetima za otklanjanje svih fakultativnih osnova za isključenje koje taj naručitelj može istaknuti.

41 I iz točaka 34. do 37. presude od 3. listopada 2019., Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93 (C-267/18, EU:C:2019:826) – koja se odnosi na nacionalno zakonodavstvo koje nije preciziralo mora li gospodarski subjekt spontano podnijeti dokaz o korektivnim mjerama ili ne kao ni u kojoj fazi postupka to mora učiniti – proizlazi da, iako su gospodarski subjekti dužni čim podnesu zahtjev za sudjelovanje ili ponudu obavijestiti javnog naručitelja o raskidu prethodnog ugovora zbog teškog propusta, kada javni naručitelj utvrdi postojanje osnove za isključenje koja se odnosi na takav raskid ili na prikrivanje informacija koje se odnose na takav raskid, dotičnim subjektima svejedno mora ostaviti mogućnost da podnesu dokaz o poduzetim korektivnim mjerama.

42 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 57. stavak 6. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se protivi praksa prema kojoj je gospodarski subjekt dužan spontano prilikom podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponude podnijeti dokaz o poduzetim korektivnim mjerama kako bi dokazao svoju pouzdanost, bez obzira na to što u odnosu na njega postoji fakultativna osnova za isključenje iz članka 57. stavka 4. te direktive, kada takva obveza ne proizlazi iz primjenjivih nacionalnih propisa ni iz dokumentacije o nabavi. Nasuprot tomu, članku 57. stavku 6. navedene direktive ne protivi se takva obveza kada je ona predviđena na jasan, precizan i jednoznačan način u primjenjivim nacionalnim propisima i ako je stavljena na znanje dotičnom gospodarskom subjektu putem dokumentacije o nabavi.

Drugo pitanje

43 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 57. stavak 6. Direktive 2014/24 tumačiti na način da ima izravan učinak.

44 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se u svim slučajevima u kojima se odredbe neke direktive, s obzirom na svoj sadržaj, pokažu bezuvjetnima i dovoljno preciznima moguće na njih pozivati pred nacionalnim sudovima protiv dotične države članice, bilo da je ona propustila pravodobno prenijeti direktivu u nacionalno pravo ili ju je pogrešno prenijela (presuda od 13. veljače 2019., Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, t. 38.).

45 U ovom slučaju valja navesti, kao što to u biti proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, da je Zakon od 17. lipnja 2016., čiji je cilj prenošenje Direktive 2014/24 u belgijsko pravo, stupio na snagu tek 30. lipnja 2017., tj. poslije datuma isteka roka za prenošenje te direktive, 18. travnja 2016. Stoga je pitanje izravnog učinka članka 57. stavka 6. navedene direktive relevantno.

46 Sud je također presudio da je odredba prava Unije, s jedne strane, bezuvjetna ako propisuje obvezu koja ne sadržava nijedan uvjet i u svojoj provedbi ili u svojim učincima ne ovisi o poduzimanju nijedne mjere institucija Unije ili država članica te, s druge strane, dovoljno precizna da je pojedinac može isticati i nacionalni sud primijeniti ako nedvosmislenim riječima utvrđuje obvezu (presuda od 1. srpnja 2010., Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, t. 45. i navedena sudska praksa).

47 Sud je, među ostalim, presudio da se, iako direktiva državama članicama ostavlja određenu marginu prosudbe kada donose načine njezine provedbe, može smatrati da je odredba te direktive bezuvjetna i precizna ako državama članicama nedvosmisleno nameće preciznu obvezu ostvarivanja rezultata koja ne ovisi ni o kakvom uvjetu u pogledu primjene pravila koje utvrđuje (vidjeti u tom smislu presude od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr., C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 104. i 105. i od 14. listopada 2010., Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, t. 57. i 58.).

48 U predmetnom slučaju valja smatrati da – predviđajući da svaki gospodarski subjekt može podnijeti dokaze kako bi potvrdio da su mjere koje je poduzeo dovoljne za dokaz njegove pouzdanosti, bez obzira na postojanje osnove za isključenje koja se na njega odnosi – članak 57. stavak 6. Direktive 2014/24 gospodarskim subjektima dodjeljuje pravo koje je, s jedne strane, nedvosmisleno formulirano i, s druge strane, državama članicama nameće obvezu ostvarivanja rezultata koja, iako države članice moraju donijeti te materijalne i postupovne provedbene uvjete u skladu s člankom 57. stavkom 7. te direktive, ne ovisi o prenošenju u nacionalno pravo kako bi se dotični gospodarski subjekt na nju mogao pozvati i kako bi se ona primijenila u njegovu korist.

49 Naime, neovisno o konkretnim načinima primjene članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24, ta odredba na dovoljno jasan i bezuvjetan način, u smislu sudske prakse navedene u točki 46. ove presude, predviđa da se dotični gospodarski subjekt ne može isključiti iz postupka javne nabave ako uspije dokazati, u skladu sa zahtjevima javnog naručitelja, da poduzete korektivne mjere potvrđuju njegovu pouzdanost, bez obzira na postojanje osnove za isključenje koja se na njega odnosi. Stoga članak 57. stavak 6. te direktive u korist tog gospodarskog subjekta predviđa minimalnu zaštitu neovisno o margini prosudbe koja je državama članicama ostavljena prilikom utvrđivanja postupovnih uvjeta te odredbe (vidjeti u tom smislu presude od 14. srpnja 1994., Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, t. 17. i od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr., C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 105.). To mora osobito biti tako jer članak 57. stavak 6. navedene direktive, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 102. svojeg mišljenja, utvrđuje temeljne elemente mehanizma korektivnih mjera i prava koje se dodjeljuje gospodarskom subjektu navodeći minimalne elemente koje treba dokazati i kriterije ocjene koje treba poštovati.

50 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 57. stavak 6. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da ima izravan učinak.

Troškovi

51 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 navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 57. stavak 6. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2015/2170 od 24. studenoga 2015., treba tumačiti na način da mu se protivi praksa prema kojoj je gospodarski subjekt dužan spontano prilikom podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponude podnijeti dokaz o poduzetim korektivnim mjerama kako bi dokazao svoju pouzdanost, bez obzira na to što u odnosu na njega postoji fakultativna osnova za isključenje iz članka 57. stavka 4. te direktive, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom 2015/2170, kada takva obveza ne proizlazi iz primjenjivih nacionalnih propisa ni iz dokumentacije o nabavi. Nasuprot tomu, članku 57. stavku 6. navedene direktive, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom 2015/2170, ne protivi se takva obveza kada je ona predviđena na jasan, precizan i jednoznačan način u primjenjivim nacionalnim propisima i ako je stavljena na znanje dotičnom gospodarskom subjektu putem dokumentacije o nabavi.**

2. **Članak 57. stavak 6. Direktive 2014/24, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom 2015/2170, treba tumačiti na način da ima izravan učinak.**

Potpisi