Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

18. prosinca 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedba postupka javne nabave – Mješoviti ugovori koji uključuju obrambene aspekte – Usluge izravno povezane s vojnom opremom – Direktiva 2009/81/EZ – Direktiva 2014/24/EU – Određivanje primjenjive direktive – Kriteriji za dodjelu ugovora – Članak 67. stavak 2. treći podstavak – Zabrana primjene cijene kao jedinog kriterija za dodjelu – Proporcionalnost – Javna nabava usluga visokog radnog intenziteta”

U predmetu C-769/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 5. prosinca 2023., koju je Sud zaprimio 13. prosinca 2023., u postupku

Mara Soc. coop. arl

protiv

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra i N. Fenger, suci,

nezavisni odvjetnik: R. Norkus,

tajnik: G. Chiapponi, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 30. travnja 2025.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Mara Soc. coop. arl, A. Clarizia, M. Pagliarulo i P. Ziotti, *avvocati*,

– za Gruppo Samir Global Service Srl, L. Tozzi, *avvocato*,

* Jezik postupka: talijanski

– za talijansku vladu, S. Fiorentino i G. Palmieri, u svojstvu agenata, uz asistenciju C. Pluchino, *avvocato dello Stato*,

– za francusku vladu, R. Bénard, B. Fodda i M. Guiresse, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Biz, L. Malferrari i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. srpnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a, članka 67. stavka 2. 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., SL 2020., L 406, str. 67. i SL 2023./90063, L), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2021/1952 od 10. studenoga 2021. (SL 2021., L 398, str. 23.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/24), kao i načela proporcionalnosti.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Mara Soc. coop. arl, s jedne strane, i Ministera della Difesa (Ministarstvo obrane, Italija) te društva Gruppo Samir Global Service Srl (u daljnjem tekstu: društvo Samir), s druge strane, u vezi s dodjelom ugovora o javnoj nabavi usluga za potrebe talijanske vojske.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/81/EZ

3 Uvodne izjave 4., 6. do 9., 16., 17., 20. i 27. Direktive 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (SL 2009., L 216, str. 76.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 236.) glase:

„(4) Uspostava prilagođenog zakonodavnog okvira preduvjet je za stvaranje europskog tržišta obrambene opreme. U području nabave to uključuje koordinaciju postupaka za sklapanje ugovora koji ispunjavaju sigurnosne zahtjeve država članica i obveze koje proizlaze iz Ugovora.

[...]

(6) Bolja koordinacija postupaka nabave, npr. za ugovore koji se tiču logističkih usluga, prijevoza i skladištenja isto tako daje mogućnost smanjenja troškova u području obrane te značajnog smanjenja utjecaja tog sektora na okoliš.

(7) Ti postupci trebaju odražavati opći pristup [Europske] unije u području sigurnosti, što odgovara promjenama u strateškom okruženju. Pojava asimetričnih nadnacionalnih prijetnji izazvala je postupno brisanje granice između vanjske i unutarnje te vojne i nevojne sigurnosti.

(8) Oprema za obranu i sigurnost ključna je za sigurnost i suverenitet država članica te autonomiju Unije. Stoga je nabava dobara i usluga u sektorima obrane i sigurnosti često osjetljive prirode.

(9) Rezultat tog su specifični zahtjevi, posebno u području sigurnosti opskrbe i sigurnosti podataka. Ti se zahtjevi ponajprije odnose na nabavu oružja, streljiva i vojnog materijala za oružane snage, te s njima neposredno povezanih usluga i radova [...]

[...]

(16) [...] [S]klapanje ugovora koji spadaju u područje primjene ove Direktive mogu biti izuzeti od njezine primjene u slučajevima kad je to opravdano razlozima javne sigurnosti ili nužno za zaštitu bitnih sigurnosnih interesa države članice. To može biti slučaj s ugovorima u području obrane i sigurnosti kod kojih su zahtjevi sigurnosti opskrbe tako zahtjevni ili koji su tako povjerljivi i/ili važni za nacionalni suverenitet da čak ni specifične odredbe ove Direktive nisu dovoljne za zaštitu bitnih sigurnosnih interesa država članica [...]

(17) Ipak, sukladno sudskoj praksi Suda Europskih zajednica mogućnost pribjegavanja takvim iznimkama treba tumačiti tako da njihovi učinci ne idu dalje od onog što je nužno za zaštitu legitimnih interesa čijoj zaštiti pomažu ti članci. Prema tome, neprimjenjivanje ove Direktive mora biti razmjerno postavljenim ciljevima te što manje ometati slobodu kretanja roba i slobodu pružanja usluga.

[...]

(20) [...]

Nadalje, [...] Ugovor[] daje državama članicama mogućnost da izuzmu ugovore u području obrane i sigurnosti od primjene ove Direktive ako bi njezina primjena obvezala države članice da otkriju podatke čije bi razotkrivanje bilo protivno bitnim interesima njihove sigurnosti. To može biti slučaj ponajprije kada su ugovori tako osjetljivi da samo njihovo postojanje mora ostati tajno.

[...]

(27) U području obrane i sigurnosti, neki su ugovori tako osjetljivi da bi bilo neprikladno primjenjivati ovu Direktivu, usprkos njezinoj specifičnosti. To je slučaj za nabave koje pružaju obavještajne službe ili nabave za sve vrste obavještajnih aktivnosti, uključujući protuobavještajne aktivnosti kako ih definiraju države članice. To je slučaj i s drugim posebno osjetljivim nabavama koje zahtijevaju iznimno visoku razinu povjerljivosti, kao što su na primjer nabave u svrhu zaštite granice, borba protiv terorizma ili organiziranog kriminala, nabave vezane uz šifriranje ili nabave namijenjene posebno za tajna djelovanja ili druge jednako osjetljive aktivnosti koje obavlja policija i snage sigurnosti.”

4 U članku 1. te direktive, naslovljenom „Definicije”, određuje se:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚Jedinstveni rječnik javne nabave (CPV)’ znači referentna nomenklatura koja se primjenjuje na ugovore koje sklapaju javni naručitelji/naručitelji, kako je određeno Uredbom [Europskog parlamenta i Vijeća od 5. studenoga 2002. o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV) (SL 2002., L 340, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 37. i ispravak SL 2022., L 164, str. 6.)];

[...]

6. ‚vojna oprema’ znači oprema posebno izrađena ili prilagođena za vojne potrebe i namijenjena upotrebi kao oružje, streljivo ili vojni materijal;

[...]”

5 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Područje primjene”, predviđa:

„[...] [O]va se Direktiva primjenjuje na ugovore koji se sklapaju u područjima obrane i sigurnosti za:

(a) nabavu vojne opreme, uključujući bilo koji njezin dio, sastavnicu i/ili sklop;

(b) nabavu osjetljive opreme, uključujući bilo koji njezin dio, sastavnicu i/ili sklop;

(c) radove, robu i usluge izravno povezane s opremom iz točke (a) i točke (b) za bilo koji i za sve elemente njezina životnog vijeka;

(d) radove i usluge za izričito vojne namjene ili osjetljive radove i osjetljive usluge.”

6 Članak 3. iste direktive, naslovljen „Mješoviti ugovori”, glasi:

„1. Ugovor čiji su predmet radovi, roba ili usluge iz područja primjene ove Direktive i djelomično iz područja primjene Direktive 2004/17/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.)] ili Direktive 2004/18/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.) sklapa se u skladu s odredbama ove Direktive, pod uvjetom da je sklapanje jednog ugovora opravdano objektivnim razlozima.

[...]

3. Odluka da se sklopi jedan ugovor ne smije se, međutim donijeti radi izuzimanja ugovora od primjene odredbi ove Direktive ili Direktive 2004/17/EZ ili Direktive 2004/18/EZ.”

7 Prilog I. Direktivi 2009/81, naslovljen „Usluge koje se navode u člancima 2. i 15.”, nabraja dvadeset kategorija usluga, od kojih deseta, naslovljena „Prateće i pomoćne usluge prijevoza”, sadržava referentne brojeve CPV 63100000-0 do 63111000-0, 63120000-6 do 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 i 63520000-0 do 6370000-6. U skladu s Uredbom br. 2195/2002, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 213/2008 od 28. studenoga 2007. (SL 2008., L 74, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 2., str. 3.), referentni brojevi CPV 63100000-0 i 63110000-3 odgovaraju „uslugama rukovanja teretom i skladištenja tereta” odnosno „uslugama rukovanja teretom”.

Direktiva 2014/24

8 Uvodne izjave 89., 90. i 92. Direktive 2014/24 glase:

„(89) […] Kako bi se izbjegla zamjena s kriterijem dodjele koji je trenutačno poznat kao ‚ekonomski najpovoljnija ponuda’ u Direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, za taj bi koncept trebalo koristiti različitu terminologiju, ‚najbolji omjer između cijene i kvalitete’. Stoga bi ga se trebalo tumačiti u skladu sa sudskom praksom vezanu za te Direktive, osim kada ova Direktiva navodi jasno značajno različito rješenje.

(90) Ugovori bi trebali biti dodijeljeni na temelju objektivnih kriterija kojima se osigurava sukladnost s načelima transparentnosti, zabrane diskriminacije i jednakog postupanja, s ciljem osiguravanja objektivne usporedbe relativne vrijednosti ponuda kako bi se odredilo, uz poštovanje uvjeta učinkovitog nadmetanja, koja ponuda je ekonomski najpovoljnija. Trebalo bi izričito navesti da se ekonomski najpovoljnija ponuda treba procjenjivati na temelju najboljeg omjera između cijene i kvalitete, što bi uvijek trebalo uključiti element cijene ili troška. Isto tako, trebalo bi pojasniti da bi se takva procjena ekonomski najpovoljnije ponude mogla provoditi i samo na temelju ili cijene ili isplativosti. […]

Kako bi se u javnoj nabavi potaknula veća usmjerenost na kvalitetu, države članice trebale bi biti ovlaštene zabraniti ili ograničiti procjenjivanje ekonomski najpovoljnije ponude samo na temelju cijene ili troška, ako to smatraju potrebnim.

[…]

[…]

(92) Pri procjenjivanju najboljeg omjera između cijene i kvalitete, javni naručitelji bi trebali odrediti ekonomske i kvalitativne kriterije povezane s predmetom ugovora koje će koristiti za tu namjenu. Primjenom tih kriterija trebala bi biti moguća usporedna procjena razine uspješnosti svake ponude s obzirom na predmet ugovora, kako je utvrđeno u tehničkim specifikacijama. U kontekstu najboljeg omjera cijene i kvalitete, ova Direktiva obuhvaća nepotpun popis mogućih kriterija za dodjelu koji uključuju okolišne i socijalne aspekte. Javne naručitelje trebalo bi poticati da odaberu kriterije za dodjelu putem kojih će osigurati visokokvalitetne radove, robu ili usluge koje su najbolje prilagođene njihovim potrebama.

[…]”

9 Članak 1. Direktive 2014/24, naslovljen „Predmet i područje primjene”, u stavku 1. određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji vezana uz javne ugovore te projektne natječaje čija procijenjena vrijednost nije manja od pragova utvrđenih u članku 4.”

10 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Mješovita nabava“, u stavku 3. drugom podstavku određuje:

„Kada je dio određenog ugovora obuhvaćen člankom 346. [UFEU-a] ili Direktivom [2009/81/EZ], primjenjuje se članak 16.a ove Direktive.”

11 U skladu s člankom 4. Direktive 2014/24 naslovljenim „Iznosi pragova”:

„Ova Direktiva primjenjuje se u slučaju nabava za čiju se vrijednost, bez poreza na dodanu vrijednost (PDV), procjenjuje da je jednaka ili veća od sljedećih pragova:

[...]

(b) 140 000 EUR za ugovore o javnoj nabavi robe ili usluga koje dodjeljuju tijela središnje države te za projektne natječaje koje ta tijela organiziraju

[...]”

12 Članak 15. te direktive, naslovljen „Obrana i sigurnost”, u stavku 1. propisuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na dodjelu ugovora o javnoj nabavi i na projektne natječaje koji se provode u području obrane i sigurnosti uz izuzeće sljedećih ugovora:

(a) ugovora koji spadaju u područje primjene Direktive 2009/81/EZ;

[...]”

13 Članak 16., naslovljen „Mješovita nabava koja uključuje sigurnosne ili obrambene aspekte”, glasi:

„1. U slučaju mješovitih ugovora čiji je predmet nabava obuhvaćena ovom Direktivom te nabava obuhvaćena člankom 346. UFEU-a ili Direktivom 2009/81/EZ, primjenjuje se ovaj članak.

2. Kada je objektivno moguće razdijeliti različite dijelove određenog javnog ugovora, javni naručitelji mogu odlučiti dodijeliti zasebne ugovore za zasebne dijelove ili dodijeliti jedinstveni ugovor.

Ako javni naručitelji odluče dodijeliti zasebne ugovore za zasebne dijelove, odluka o tome koji pravni režim se odnosi na svaki od zasebnih ugovora donosi se na temelju značajki određenog zasebnog dijela.

Ako javni naručitelji odluče dodijeliti jedinstveni ugovor, primjenjuju se sljedeći kriteriji za određivanje primjenjivog pravnog režima:

(a) kada je dio dotičnog ugovora obuhvaćen člankom 346. [UFEU-a], ugovor se može dodijeliti bez primjene ove Direktive, pod uvjetom da je dodjela jedinstvenog ugovora opravdana objektivnim razlozima;

(b) kada je dio dotičnog ugovora obuhvaćen Direktivom 2009/81/EZ, ugovor se može dodijeliti u skladu s tom Direktivom, pod uvjetom da je dodjela jedinstvenog ugovora opravdana objektivnim razlozima. Ovom se točkom ne dovode u pitanje pragovi i izuzeća predviđeni tom Direktivom.

Odluka o dodjeli jedinstvenog ugovora ne smije se, međutim, donijeti radi izuzimanja ugovora od primjene odredaba ove Direktive ili Direktive 2009/81/EZ.

3. Stavak 2. treći podstavak točka (a) odnosi se na mješovite ugovore na koje bi se inače odnosila i točka (a) i točka (b) tog podstavka.

4. Kada različite dijelove pojedinog ugovora objektivno nije moguće razdijeliti, ugovor se može dodijeliti bez primjene ove Direktive kada uključuje elemente na koje se odnosi članak 346. [UFEU-a]; ili se može dodijeliti u skladu Direktivom 2009/81/EZ.”

14 Člankom 18. Direktive 2014/24, naslovljenim „Načela nabave”, u stavku 2. određuje se:

„Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi osigurale da u izvršavanju ugovora o javnoj nabavi gospodarski subjekti udovoljavaju primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava određenog pravom Unije, nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava popisanim u Prilogu X.”

15 Članak 67. te direktive, naslovljen „Kriteriji za dodjelu”, predviđa:

„1. Ne dovodeći u pitanje nacionalne zakone ili druge propise o cijeni određene robe ili naknadi za određene usluge, javni naručitelji temelje dodjelu ugovora o javnoj nabavi na ekonomski najpovoljnijoj ponudi.

2. Ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta javnog naručitelja utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti [...] te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne i/ili socijalne aspekte, povezani s predmetom dotičnog ugovora o javnoj nabavi. Ti kriteriji mogu obuhvaćati, na primjer:

(a) kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, dostupnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke, trgovanje i uvjete trgovanja;

(b) organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora; ili

(c) usluga nakon prodaje i tehnička pomoć, uvjeti isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Element troška može biti i u obliku fiksne cijene ili troška na temelju čega se gospodarski subjekti natječu samo po kriterijima kvalitete.

Države članice mogu odrediti da javni naručitelji ne smiju koristiti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za dodjelu ili mogu ograničiti njihovu primjenu na određene kategorije javnih naručitelja ili određene vrste ugovora.

3. Smatra se da su kriteriji za dodjelu povezani s predmetom ugovora o javnoj nabavi ako se odnose na radove, robu ili usluge koje se pružaju u okviru tog ugovora u bilo kojem aspektu i u bilo kojoj fazi njihovog životnog vijeka, uključujući čimbenike obuhvaćene u:

(a) određenom postupku proizvodnje, nabave ili trgovine tim radovima, robom ili uslugama; ili

(b) određenom postupku za neku drugu fazu njihova životnog vijeka,

i onda kada takvi čimbenici nisu dio njihovog materijalnog sadržaja.

4. Kriteriji za odabir ponude ne smiju dati neograničenu slobodu izbora tijelu javnom naručitelju. Oni moraju osigurati mogućnost učinkovitog nadmetanja te moraju biti popraćeni specifikacijama kojima se omogućuje učinkovita provjera informacija koje su pružili ponuditelji da bi se procijenilo u kojoj mjeri ponude udovoljavaju kriterijima za dodjelu. [...]

[...]”

Talijansko pravo

16 Članak 50. stavak 1. decreta legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Zakonodavna uredba br. 50 o Zakoniku o javnoj nabavi) od 18. travnja 2016. (GURI br. 91 od 19. travnja 2016., redovni dodatak br. 10), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakonik o javnoj nabavi), određuje:

„Za dodjele ugovora o koncesiji i ugovora o javnoj nabavi radova i usluga koji nisu intelektualni rad ili usluge, što osobito uključuje one koji se odnose na ugovore koje obilježava visok radni intenzitet, u obavijesti o nadmetanju i pozive na dostavu ponuda, u skladu s načelima Europske unije, unose se posebne socijalne klauzule čiji je cilj promicanje stabilnosti radnih mjesta zaposlenog osoblja, pri čemu se predviđa da uspješni ponuditelj primjenjuje kolektivne ugovore za relevantni sektor [...]. Usluge visokog radnog intenziteta su usluge kod kojih trošak radne snage iznosi najmanje 50 % ukupnog iznosa ugovora.”

17 Člankom 95. Zakonika o javnoj nabavi predviđa se:

„1. Kriteriji za dodjelu ne dodjeljuju javnom naručitelju neograničeni izbor ponude. Oni moraju osigurati mogućnost učinkovitog nadmetanja te moraju biti popraćeni specifikacijama kojima se omogućuje učinkovita provjera informacija koje su pružili ponuditelji da bi se procijenilo u kojoj mjeri ponude udovoljavaju kriterijima za odabir ponuda. Javni naručitelji moraju učinkovito provjeriti točnost podataka i dokaza koje su dostavili ponuditelji.

2. Ne dovodeći u pitanje zakone i druge propise koji se odnose na cijenu određene robe ili na naknadu za posebne usluge, javni naručitelji, u skladu s načelima transparentnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja, dodjeljuju ugovore i organiziraju natječaje i pozive na

dostavu projekata na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, koja se određuje na temelju najboljeg omjera cijene i kvalitete ili na temelju elementa cijene ili troška, u skladu s kriterijem usporedbe isplativosti kao što je trošak životnog vijeka [...].

3. Na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, koja je utvrđena na temelju najboljeg omjera između cijene i kvalitete, dodjeljuju se isključivo:

(a) ugovori koji se odnose na socijalne usluge i ugostiteljske usluge u bolnicama te zdravstvene i obrazovne usluge, kao i na usluge koje obilježava visok radni intenzitet, kako su određene u članku 50. stavku 1., ne dovodeći u pitanje dodjele u skladu s člankom 36. stavkom 2. točkom (a);

(b) ugovori koji se odnose na dodjelu inženjerskih i arhitektonskih usluga te drugih tehničkih i intelektualnih usluga, u iznosu koji je jednak ili viši od 40 000 eura;

(b.a) ugovori za usluge i robu visokotehnološkog profila ili inovativnih obilježja u iznosu koji je jednak ili viši od 40 000 eura.

4. Kriterij najniže cijene može se upotrijebiti:

[...]

(b) za usluge i robu sa standardiziranim obilježjima ili za one čiji su uvjeti definirani tržištem, osim usluga visokog radnog intenziteta iz stavka 3. točke (a);

[...]”

Glavni postupak i prethodno pitanje

18 Ministarstvo obrane pokrenulo je 14. srpnja 2022. otvoreni postupak radi dodjele ugovora o javnoj nabavi usluga za potrebe talijanske vojske koje su se u bitnome sastojale od radnji utovara i istovara, sastavljanja i rastavljanja hrpi materijala te premještanja materijala. Taj ugovor, koji se odnosio na 2023. i može se produljiti za još tri godine, bio je podijeljen u devet grupa.

19 Poziv na nadmetanje o kojem je riječ u glavnom postupku kao kriterij za dodjelu ugovora predviđao je kriterij najniže cijene jer usluge obuhvaćene navedenim ugovorom imaju standardizirane značajke u smislu članka 95. stavka 4. točke (b) Zakonika o javnoj nabavi.

20 U tom je pozivu na nadmetanje bilo pojašnjeno da se tijekom provedbe istog ugovora plaće trebaju isplaćivati u skladu s kolektivnim ugovorom za sektor. Stoga ponuditelji nisu mogli ponuditi popuste na troškove rada. Svaki eventualni popust trebao se odnositi isključivo na naknadu za uslugu, tako da se tako ponuđenom poslovnom gestom smanjuje samo potencijalna dobit ponuditelja, a ne plaće njegovih zaposlenika.

21 Za jednu od grupa ugovora, koja se odnosila na pružanje usluga za potrebe Aeronautice Militare area nord (Zrakoplovstvo oružanih snaga za područje sjevera) i koja je, s obzirom na moguća obnavljanja, imala procijenjenu vrijednost od 3 463 114,74 eura, tri ponuditelja, među kojima i

društva Mara i Samir, ponudila su popust od 100 % na svoje usluge. U tim se okolnostima smatralo da su ponude tih triju ponuditelja istovjetne. Naposljetku, ta je grupa dodijeljena društvu Mara nasumičnim izvlačenjem.

22 Društvo Samir osporavalo je tu odluku o dodjeli pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) ističući, među ostalim, da je primjena kriterija najniže cijene protivna primjenjivom propisu.

23 Presudom od 11. travnja 2023. taj je sud prihvatio tu tužbu uz obrazloženje da je poziv na nadmetanje o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju članka 95. stavka 3. točke (a) Zakonika o javnoj nabavi, kao kriterij za dodjelu ugovora trebao odrediti kriterij najboljeg omjera cijene i kvalitete. Budući da usluge o kojima je riječ obilježava visok radni intenzitet, nije primjenjiv članak 95. stavak 4. točka (b) tog zakonika, koji se odnosi na kriterij najniže cijene za dodjelu ugovora o uslugama i nabavu robe sa standardiziranim značajkama.

24 Društvo Mara podnijelo je žalbu protiv te presude Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

25 Tom žalbom društvo Mara tvrdi da je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) povrijedio članak 95. stavak 3. točku (a) Zakonika o javnoj nabavi. Prema njegovu mišljenju, ta se odredba ne može primijeniti na ugovor poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji, iako visokog radnog intenziteta, također ima standardizirane značajke. Javni naručitelj pravilno se oslonio na članak 95. stavak 4. točku (b) tog zakonika, određujući kao kriterij za dodjelu kriterij najniže cijene.

26 U slučaju da Consiglio di Stato (Državno vijeće) zaključi da je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) na temelju članka 95. Zakonika o javnoj nabavi pravilno zaključio da se kriterij najniže cijene ne može koristiti za dodjelu ugovora o javnoj nabavi usluga koje su visokog radnog intenziteta i osim toga imaju standardizirane značajke, društvo Mara tvrdi da se tim člankom povređuje pravo Unije.

27 Točno je da iz Direktive 2014/24 proizlazi da je njezin cilj, među ostalim, potaknuti primjenu kriterija najboljeg omjera cijene i kvalitete za dodjelu ugovora o javnoj nabavi. Međutim, obvezivanjem javnih naručitelja da odrede taj kriterij dodjele čak i ako predmetni ugovor ima standardizirane značajke talijanski zakonodavac prekoračio je ono što je nužno za postizanje tog cilja Direktive 2014/24 te je tako povrijedio načelo proporcionalnosti.

28 Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da iz zajedničkog tumačenja stavaka 3. i 4. članka 95. Zakonika o javnoj nabavi jasno proizlazi da se poziv na nadmetanje koji se odnosi na javnu nabavu o kojoj je riječ u glavnom postupku trebao, na temelju talijanskog prava koje je na snazi, temeljiti na kriteriju najboljeg omjera kvalitete i cijene za njezinu dodjelu.

29 Međutim, taj sud dvoji o korisnosti tog kriterija za dodjelu ugovora koji se odnosi na usluge koje su obilježene visokom repetitivnošću i koje nisu u velikoj mjeri prilagodljive. Radi ekonomičnosti i brzine postupka javne nabave, kriterij najniže cijene mogao bi biti prikladniji za tu vrstu ugovora o javnoj nabavi usluga sa standardiziranim obilježjima.

30 Navedeni sud navodi da se njegova opća sjednica, koja je nadležna za utvrđivanje pravnih načela, u presudi br. 8 donesenoj 21. svibnja 2019. izjasnila o odnosu između stavka 3. i stavka 4. članka 95. Zakonika o javnoj nabavi na način da nametanje kriterija najboljeg omjera kvalitete i cijene za

dodjelu ugovora o javnoj nabavi usluga koji su visokog radnog intenziteta ima za cilj zaštititi radnike i, stoga, da se ugovori koji su visokog radnog intenziteta, to jest oni za koje troškovi rada predstavljaju barem polovicu ukupnog iznosa ugovora, moraju u svakom slučaju dodijeliti na temelju tog kriterija, čak i ako imaju standardizirane značajke.

31 Međutim, sud koji je uputio zahtjev primjećuje da je u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku cilj zaštite radnika već postignut zabranom nuđenja popusta na troškove rada.

32 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se načelima slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga iz članaka 49. i 56. [UFEU-a], načelu proporcionalnosti [prava Unije] i članku 67. stavku 2. Direktive [2014/24] primjena nacionalnih pravila u području javne nabave poput onih talijanskih sadržanih u članku 95. stavku 3. točki (a) i članku 95. stavku 4. točki (b) [Zakonika o javnoj nabavi] te u članku 50. stavku 1. [tog Zakonika] i poput onih koja proizlaze iz načela prava koje je utvrdila opća sjednica Consiglia di Stato (Državno vijeće) u presudi br. 8 od 21. svibnja 2019., prema kojem se u slučaju javne nabave koja se odnosi na usluge sa standardiziranim obilježjima i koje istodobno obilježava visok radni intenzitet, javnom naručitelju zabranjuje predviđanje kriterija najniže cijene kao kriterija za dodjelu čak i u slučaju u kojem se pravilima postupka javne nabave predviđa da se sniženje primjenjuje samo na proviziju ili potencijalnu dobit poduzetnika, ne dovodeći u pitanje troškove radne snage?”

Postupak pred Sudom

33 Na temelju članka 62. stavka 1. Poslovnika Suda, Sud je strankama i drugim zainteresiranim osobama uputio pitanja radi davanja pisanog odgovora o području primjene Direktive 2009/81 i Direktive 2014/24. Društvo Mara, talijanska vlada i Europska komisija odgovorili su na ta pitanja očitovanjima podnesenima 26. studenoga 2024., 19. studenoga 2024. i 20. studenoga 2024.

O prethodnom pitanju

Uvodna očitovanja

34 U svojim očitovanjima podnesenima Sudu stranke glavnog postupka i talijanska vlada pojasnile su da se usluge obuhvaćene ugovorom o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku djelomično odnose na rukovanje streljivom i eksplozivima. Međutim, ta oprema predstavlja vojnu opremu u smislu članka 1. točke 6. Direktive 2009/81.

35 U tom smislu, te usluge mogu, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 28. svojeg mišljenja, biti „izravno povezane s [vojnom] opremom” u smislu članka 2. točke (c) te direktive. Naime, pružanje usluga rukovanja streljivom, koje su, u skladu s referentnim brojevima CPV navedenima u točki 7. ove presude, obuhvaćene desetom kategorijom usluga pod nazivom „prateće i pomoćne usluge prijevoza” iz Priloga I. navedenoj direktivi, može uključivati fizički pristup vojnoj opremi sadržanoj u tom teretu kao i pristup određenim osjetljivim informacijama u vezi s tom opremom.

36 S obzirom na osjetljivost nabave robe i usluga u području obrane, istaknutu u uvodnim izjavama 8. i 9. Direktive 2009/81, ta direktiva uspostavlja poseban zakonodavni okvir. Usklađivanje postupaka javne nabave u tom području mora, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 4., 6. i 7. navedene direktive, ispunjavati sigurnosne zahtjeve, omogućujući, osim toga, smanjenje troškova, osobito u pogledu logističkih usluga ili usluga prijevoza i skladištenja.

37 Zbog te je posebnosti dodjela ugovora o javnoj nabavi obuhvaćena Direktivom 2009/81, na temelju članka 15. stavka 1. točke (a) Direktive 2014/24, isključena iz područja primjene potonje direktive.

38 U ovom slučaju stranke u glavnom postupku i talijanska vlada istaknule su da samo neke od pošiljaka koje su predmet predmetnih usluga rukovanja uključuju vojnu opremu u smislu članka 1. točke 6. Direktive 2009/81, dok drugi teret sadržava robu namijenjenu talijanskoj vojsci, ali koja nije izrađena ili prilagođena za vojne potrebe. S obzirom na te informacije, koje treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev, ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku treba kvalificirati kao „mješovit”, u smislu da se odnosi i na nabave obuhvaćene Direktivom 2009/81 i na nabave obuhvaćene Direktivom 2014/24.

39 U tom pogledu valja utvrditi da članak 3. Direktive 2009/81 i članak 16. Direktive 2014/24 sadržavaju odredbu čiji je cilj odrediti direktivu primjenjivu na takve mješovite ugovore.

40 Područje primjene tih odredbi djelomično je različito. Konkretno, iako se člankom 3. Direktive 2009/81 u načelu predviđa obveza javnog naručitelja da primijeni tu direktivu na te mješovite ugovore, člankom 16. Direktive 2014/24 predviđa se samo mogućnost primjene Direktive 2009/81 na takve ugovore.

41 Naime, člankom 3. Direktive 2009/81 predviđa se da se ugovor čiji su predmet radovi, roba ili usluge koji ulaze u područje primjene Direktive 2009/81 i djelomično u područje primjene Direktive 2004/18, koja je sada zamijenjena Direktivom 2014/24, sklapa u skladu s Direktivom 2009/81, pod uvjetom da je ispunjen zahtjev iz stavka 1. tog članka, prema kojem sklapanje jednog ugovora mora biti opravdano objektivnim razlozima, kao i uvjet iz stavka 3. navedenog članka da se odluka da se sklopi jedan ugovor ne smije donijeti radi izuzimanja predmetnog ugovora iz primjene Direktive 2014/24.

42 U članku 16. Direktive 2014/24 razlikuju se mješoviti ugovori čiji je dijelove „objektivno moguće razdijeliti” i oni čije dijelove „objektivno nije moguće razdijeliti”.

43 Što se tiče, kao prvo, mješovitih ugovora čije dijelove „objektivno nije moguće razdijeliti”, člankom 16. stavkom 4. Direktive 2014/24 određuje se da se takav ugovor „može dodijeliti bez primjene [te] Direktive kada uključuje elemente na koje se odnosi članak 346. [UFEU-a], ili se može dodijeliti u skladu Direktivom [2009/81].”

44 Prvi slučaj, koji se odnosi na primjenu članka 346. UFEU-a, s obzirom na uvodne izjave 16., 17., 20. i 27. Direktive 2009/81, ograničen je na situacije u kojima provedba postupka javne nabave o kojoj je riječ doseže takvu razinu zahtjeva sigurnosti ili povjerljivosti da čak ni posebne odredbe te direktive nisu dovoljne za zaštitu osnovnih sigurnosnih interesa države članice o kojoj je riječ. Međutim, nijedan element spisa podnesenog Sudu ne upućuje na to da je riječ o takvoj situaciji u ovom slučaju, što je, međutim, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

45 U drugom slučaju, koji se odnosi na mješovite ugovore koji sadržavaju dijelove koje objektivno nije moguće razdijeliti na koje se članak 346. UFEU-a ne primjenjuje, člankom 16. stavkom 4. Direktive 2014/24 dopušta se, ali se ne zahtijeva, da se predmetni ugovor o javnoj nabavi provodi u skladu s Direktivom 2009/81 i stoga se javnom naručitelju ostavlja izbor da taj ugovor sklopi u skladu sa sustavom uspostavljenim tom direktivom ili u skladu sa sustavom utvrđenim Direktivom 2014/24.

46 Kao drugo, kad je riječ o mješovitim ugovorima čije je dijelove „objektivno moguće razdijeliti", članak 16. stavak 2. Direktive 2014/24 omogućuje javnom naručitelju da sklopi zasebne ugovore za te različite dijelove, pri čemu se direktiva koja se primjenjuje na svaki ugovor tada određuje na temelju njihovih posebnih značajki ili da sklopi jedinstveni ugovor koji tako ostaje „mješovit".

47 Međutim, kada javni naručitelj odluči na taj jedinstveni ugovor primijeniti Direktivu 2009/81, njegovu odluku da ne dodijeli zasebne ugovore treba, na temelju navedenog stavka trećeg podstavka točke (b), „opravdat[i] objektivnim razlozima". Suprotno tomu, taj zahtjev nije predviđen kada javni naručitelj odluči dodijeliti jedinstveni ugovor primjenom Direktive 2014/24.

48 Osim toga, u skladu s četvrtim podstavkom istog stavka, odluka o dodjeli jedinstvenog ugovora unatoč postojanju objektivno odvojivih dijelova ugovora „ne smije se donijeti radi izuzimanja ugovora od primjene [Direktive 2014/24] ili Direktive [2009/81]".

49 Taj se zahtjev, za razliku od onog iz točke 47. ove presude, također primjenjuje u slučaju dodjele jedinstvenog ugovora primjenom odredbi Direktive 2014/24. Stoga, s jedne strane, bilo da je riječ o zahtjevu u pogledu dobre vjere javnog naručitelja i, s druge strane, da mu se ne smije oduzeti koristan učinak zahtjeva iz članka 16. stavka 2. trećeg podstavka Direktive 2014/24, taj zahtjev iz četvrtog podstavka tog stavka treba smatrati povrijeđenim ako se, s obzirom na sve relevantne elemente, čini da se odluka javnog naručitelja o sklapanju jedinstvenog ugovora može razumjeti samo željom tog javnog naručitelja da izbjegne primjenu bilo Direktive 2009/81 bilo Direktive 2014/24.

50 Kolizijska pravila između Direktive 2009/81 i Direktive 2014/24 utvrđena u članku 16. potonje direktive novija su i, usto, detaljnija od onih sadržanih u članku 3. Direktive 2009/81. Stoga se člankom 16. Direktive 2014/24 izražava volja zakonodavca Unije na dan donošenja te direktive i treba ga primijeniti na štetu članka 3. stavka 1. Direktive 2009/81, koji, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 39. i 40. svojeg mišljenja, ima različit doseg, ali treba smatrati da je prekoračen zakonodavnim razvojem iz Direktive 2014/24.

51 U skladu s očitovanjima koja je talijanska vlada podnijela Sudu, Ministarstvo obrane smatralo je da je različite dijelove ugovora o uslugama o kojima je riječ u glavnom postupku doista objektivno moguće razdijeliti, ali ih zbog paralelnog rukovanja streljivom treba smatrati dijelom jedinstvenog ugovora koji je trebalo dodijeliti primjenom odredbi Direktive 2014/24.

52 Kao što je to navedeno u točki 47. ove presude, u takvom se slučaju ne primjenjuje uvjet iz članka 16. stavka 2. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2014/24, prema kojem odluka o dodjeli jedinstvenog ugovora mora biti „opravdana objektivnim razlozima". Nasuprot tomu, primjenjuje se uvjet iz članka 16. stavka 2. četvrtog podstavka te direktive, prema kojem se ta odluka „ne smije donijeti radi izuzimanja ugovora od primjene [navedene] Direktive ili Direktive [2009/81]".

53 Slijedom toga, Sud ispituje postavljeno pitanje koje se odnosi na tumačenje članka 67. stavka 2. Direktive 2014/24 samo pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev prethodno provjeri da u ovom slučaju nije došlo do povrede zahtjeva iz članka 16. stavka 2. četvrtog podstavka te direktive.

Članak 67. stavak 2. Direktive 2014/24 i načelo proporcionalnosti

54 Postavljeno pitanje, kako ga je sastavio sud koji je uputio zahtjev, odnosi se na tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a, članka 67. stavka 2. Direktive 2014/24 i načela proporcionalnosti.

55 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je cilj tog pitanja omogućiti sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni usklađenost određenih odredbi Zakonika o javnoj nabavi s pravom Unije. Međutim, nesporno je da se tim zakonikom u talijansko pravo prenosi Direktiva 2014/24.

56 Kao drugo, iz činjenica navedenih u zahtjevu za prethodnu odluku, sažetih u točki 21. ove presude, proizlazi da procijenjena vrijednost nabave o kojoj je riječ u glavnom postupku prelazi prag predviđen člankom 4. te direktive kako bi ona bila primjenjiva.

57 Naposljetku, kao treće, iz tog zahtjeva proizlazi da se predmet glavnog postupka odnosi na mogućnost predviđenu člankom 67. stavkom 2. trećim podstavkom navedene direktive da se zabrani upotreba „cijene […] kao jedinog kriterija za dodjelu” ugovora – kriterij „najniže cijene” prema riječima suda koji je uputio zahtjev, kao i na obvezu država članica da poštuju načelo proporcionalnosti u slučaju korištenja tom mogućnošću.

58 U tim je okolnostima potrebno i dovoljno ispitati prethodno pitanje s obzirom na Direktivu 2014/24 i načelo proporcionalnosti (vidjeti po analogiji presudu od 4. lipnja 2020., Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, t. 44. do 48.).

59 Iz toga slijedi da valja smatrati da svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 67. stavak 2. Direktive 2014/24 i načelo proporcionalnosti tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg je, u slučaju ugovora o javnoj nabavi čiji su predmet usluge sa standardiziranim obilježjima, ali čija se ukupna vrijednost sastoji od barem polovice troškova radne snage, javnom naručitelju zabranjeno koristiti cijenu kao jedini kriterij za dodjelu tih ugovora, čak i u slučajevima u kojima je u pozivu na nadmetanje predviđeno da se svaki mogući popust koji nudi ponuditelj primjenjuje samo na proviziju za te usluge, a da ne može dovesti do smanjenja naknade radnicima koje je taj ponuditelj zaposlio.

60 Kao što to proizlazi iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev, usluge rukovanja na koje se odnosi ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku imaju „standardizirana obilježja” u smislu talijanskog propisa jer se te usluge sastoje od repetitivnih i netehničkih zadaća. Taj sud također utvrđuje da su te zadaće u velikoj mjeri manualne, tako da su usluge o kojima je riječ u glavnom postupku „usluge visokog radnog intenziteta” u smislu tog propisa, odnosno troškovi radne snage predstavljaju barem polovicu ukupnog iznosa ugovora.

61 Kako bi se utvrdilo jesu li ugovori o javnoj nabavi koji se odnose na takve usluge izuzeti iz mogućnosti, koja je državama članicama dodijeljena člankom 67. stavkom 2. trećim podstavkom Direktive 2014/24, da zabrane korištenje cijene kao jedinog kriterija za dodjelu tih ugovora, najprije valja istaknuti da ta odredba ne ograničava mogućnost koju predviđa za ugovore koji se odnose na konkretne vrste robe ili usluga i da ne sadržava nikakvu iznimku ili odstupanje od te mogućnosti. Općenitije, mogućnost zabrane korištenja cijene kao jedinog kriterija za dodjelu ugovora nije podvrgnuta ispunjenju nijednog uvjeta. Stoga, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 46. svojeg mišljenja, iz teksta navedene odredbe proizlazi da ona državama članicama dodjeljuje široku diskrecijsku ovlast.

62 Postojanje te široke diskrecijske ovlasti potkrijepljeno je strukturom članka 67. te direktive, promatranog u cjelini.

63 Naime, tim se člankom u stavku 1. zahtijeva da javni naručitelji temelje dodjelu ugovora o javnoj nabavi na ekonomski najpovoljnijoj ponudi. U njegovu stavku 2. pojašnjava se da se ta ponuda utvrđuje na temelju odnosa isplativosti i izričito predviđa, u prvom podstavku tog stavka, mogućnost određivanja navedene ponude na temelju najboljeg omjera cijene i kvalitete.

64 Odabir tog pristupa podrazumijeva utvrđivanje kriterija za dodjelu koji ne uključuju samo cijenu, nego i kvalitativne aspekte povezane s predmetom ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ. Kako bi se smatralo da su ti kvalitativni aspekti povezani s predmetom ugovora o javnoj nabavi, dovoljno je, u skladu sa stavkom 3. navedenog članka, da se odnose na radove, robu ili usluge koje se pružaju u okviru tog ugovora u bilo kojem aspektu i u bilo kojoj fazi njihova životnog vijeka.

65 Stoga iz općeg tumačenja članka 67. Direktive 2014/24 proizlazi da to što država članica javnim naručiteljima zabranjuje korištenje cijene kao jedinog kriterija za dodjelu ugovora o javnoj nabavi nipošto ne dovodi do uvođenja iznimke u odnosu na pravilo različitog dosega u provedbi te direktive. Jedini učinak toga što se država članica koristi mogućnošću predviđenom u trećem podstavku stavka 2. tog članka jest da je na državnom području te države članice mogućnost koja je javnim naručiteljima dana prvim podstavkom tog stavka 2., da primijene kriterije uključujući kvalitativne aspekte, zamijenjena obvezom tih naručitelja da u postupke javne nabave uključe jedan ili više kriterija te vrste.

66 Široka diskrecijska ovlast kojom države članice raspolažu prilikom korištenja tom mogućnošću također je potkrijepljena ciljem Direktive 2014/24. Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 89., 90. i 92. te direktive, zakonodavac Unije želio je pojam „ekonomski najpovoljnija ponuda” ponajprije povezati s pojmom „najbolji omjer cijene i kvalitete”. Pojašnjavajući da, u nedostatku nacionalnog propisa, javni naručitelji mogu upotrijebiti cijenu ili trošak kao jedini kriterij za dodjelu ugovora o javnoj nabavi, zakonodavac Unije smatrao je da je za poticanje postupaka javne nabave koji su više usmjereni na kvalitetu potrebno dopustiti državama članicama da zabrane ili ograniče primjenu kriterija cijene ili troška u svrhu dodjele ugovora o javnoj nabavi. Osim toga, smatrao je potrebnim potaknuti javne naručitelje da odaberu kriterije za dodjelu ugovora putem kojih će osigurati visokokvalitetne radove, robu ili usluge koje su najbolje prilagođene njihovim potrebama.

67 Kad je riječ o načelu proporcionalnosti, koje je opće načelo prava Unije, njime se zahtijeva da pravila koja su države članice ili javni naručitelji utvrdili u okviru provedbe odredaba Direktive 2014/24 ne smiju prekoračivati ono što je nužno za postizanje ciljeva navedene direktive (presude od 30. siječnja 2020., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, t. 45. i od 6. listopada 2021., Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, t. 42.).

68 Korištenje mogućnosti iz članka 67. stavka 2. trećeg podstavka Direktive 2014/24 bilo bi u suprotnosti s načelom proporcionalnosti ako država članica odluči zabraniti korištenje cijene ili troška kao jedinog kriterija za dodjelu za vrstu ugovora o javnoj nabavi čija je narav takva da je nemoguće ili pretjerano teško odrediti kriterije koji omogućuju kvalitativno razlikovanje radova, robe ili usluga predviđenih u ponudama ponuditelja.

69 U ovom slučaju, pravilo poput onog koje je utvrdio talijanski zakonodavac, prema kojem se ugovori o javnoj nabavi za usluge visokog radnog intenziteta moraju, čak i ako imaju „standardizirana obilježja”, dodijeliti na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude s

obzirom na najbolji omjer kvalitete i cijene, čini se, neovisno o činjenici da se to pravilo odnosi na usluge koje su po svojoj prirodi netehničke, u skladu s tom direktivom i načelom proporcionalnosti.

70 Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 56. svojeg mišljenja, više kvalitativnih aspekata, poput organizacije i iskustva osoblja zaduženog za pružanje takvih usluga, može utjecati na kvalitetu izvršenja ugovora i, slijedom toga, na ekonomsku vrijednost ponuda. U tim okolnostima nije ni nemoguće ni pretjerano teško s kvalitativnog gledišta razlikovati usluge predviđene u ponudama ponuditelja.

71 To tumačenje nije dovedeno u pitanje činjenicom da postoji obveza za javne naručitelje kojima je upućen nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku da u svoje postupke javne nabave uključe pravilo prema kojem se svaki mogući popust koji nudi ponuditelj mora odnositi samo na naknadu za usluge koje je pružio taj ponuditelj, a ne na naknadu radnicima koje on zapošljava. Budući da je predviđena zakonom, tu zabranu nuđenja popusta koji može dovesti do smanjenja plaće radnika moraju jednako poštovati svi ponuditelji. Budući da takva zabrana ne omogućuje usporedbu ponuda, i dalje je potrebno, s obzirom na članak 67. stavak 4. Direktive 2014/24, koji, u vezi s uvodnom izjavom 90. te direktive, zahtijeva utvrđivanje kriterija za dodjelu kojima se osigurava mogućnost učinkovitog nadmetanja, a time i usporedba ponuda (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2018., Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, t. 31.), odluku o dodjeli temeljiti na kriterijima koji nisu obuhvaćeni navedenom zabranom i omogućuju usporedbu ponuda. Kao što to proizlazi iz prethodne točke ove presude, određivanje kriterija koji se temelje na kvalitativnim aspektima može biti prikladno u tu svrhu i stoga se ne može smatrati neproporcionalnim.

72 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 67. stavak 2. Direktive 2014/24 i načelo proporcionalnosti treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg je, u slučaju ugovora o javnoj nabavi čiji su predmet usluge sa standardiziranim obilježjima, ali čija se ukupna vrijednost sastoji od barem polovice troškova radne snage, javnom naručitelju zabranjeno koristiti cijenu kao jedini kriterij za dodjelu tih ugovora. U tom pogledu nije relevantna činjenica da je u pozivu na nadmetanje predviđeno da se svaki mogući popust koji nudi ponuditelj primjenjuje samo na proviziju za te usluge, a da ne može dovesti do smanjenja naknade radnicima koje je taj ponuditelj zaposlio.

Troškovi

73 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 (treće vijeće) odlučuje:

Članak 67. stavak 2. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ i načelo proporcionalnosti

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg je, u slučaju ugovora o javnoj nabavi čiji su predmet usluge sa standardiziranim obilježjima, ali čija se ukupna vrijednost sastoji od barem polovice troškova radne snage, javnom naručitelju zabranjeno koristiti cijenu kao jedini kriterij za dodjelu tih ugovora. U tom pogledu nije relevantna činjenica da je u pozivu na nadmetanje predviđeno da se svaki mogući popust koji nudi ponuditelj primjenjuje samo na proviziju za te usluge, a da ne može dovesti do smanjenja naknade radnicima koje je taj ponuditelj zaposlio.

Potpisi