Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (deveto vijeće)

25. svibnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 53. stavak 2. Poslovnika Suda – Direktiva 2014/24/EU – Javna nabava – Direktiva 2014/23/EU – Koncesije za usluge – Nepostojanje činjeničnih i pravnih elemenata koji omogućuju davanje korisnog odgovara na prethodno pitanje – Nedopuštenost”

U predmetu C-643/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Central Administrativo Norte (Središnji upravni sud Sjever, Portugal), odlukom od 26. srpnja 2019., koju je Sud zaprimio 30. kolovoza 2019., u postupku

Resopre – Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão SA

protiv

Município de Peso da Régua,

uz sudjelovanje:

Datarede – Sistemas de Dados e Comunicações SA,

Barbosa Borges SA,

Fernando L. Gaspar – Sinalização e Equipamentos Rodoviários SA,

SUD (deveto vijeće),

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

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, u skladu s člankom 53. stavkom 2. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

* Jezik postupka: portugalski

Rješenje

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. stavka 1. i članka 60. stavka 4. 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. i SL 2016., L 311, str. 26.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2017/2365 od 18. prosinca 2017. (SL 2017., L 337, str. 19.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/24), te na tumačenje načela slobodnog tržišnog natjecanja.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Resopre – Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão SA (u daljnjem tekstu: Resopre) i Município de Peso da Régua (općina Peso da Régua, Portugal) u vezi s dodjelom ugovora o koncesiji za upravljanje zemljišnim česticama radi postavljanja uređaja za naplatu parkiranja i upravljanja njima.

Pravni okvir

Direktiva 2014/23

3 U članku 1. stavku 1. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (SL 2014., L 94, str. 1.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2017/2366 od 18. prosinca 2017. (SL 2017., L 337, str. 21.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/23), određuje se:

„Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji i naručitelji putem koncesije, čija procijenjena vrijednost nije manja od praga navedenog u članku 8.”

4 Članak 5. Direktive 2014/23, naslovljen „Definicije”, predviđa:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚koncesije’ znači koncesije [za] radov[e] ili koncesije [za] uslug[e], kako je definirano u točkama (a) i (b):

[…]

(b) ‚koncesija [za] uslug[e]’ znači ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova iz točke (a) jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.”

5 Članak 8. te direktive, u kojem se utvrđuju pragovi i metode izračunavanja procijenjene vrijednosti koncesija, u stavcima 1. i 2. određuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od 5 548 000 [eura].

2. Vrijednost koncesije je ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a, kako ga je procijenio javni naručitelj ili naručitelj, s obzirom na radove i usluge koji su predmet koncesije, kao i robu koja je vezana uz te poslove i usluge.”

Direktiva 2014/24

6 U članku 1. stavku 1. Direktive 2014/24 određuje se:

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

7 U članku 2. stavku 1. te direktive, naslovljenom „Definicije”, predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

5. ‚ugovori o javnoj nabavi’ znači ugovori kojima se ostvaruje financijski interes, sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga;

[…]”

8 U članku 3. stavku 4. trećem podstavku navedene direktive propisano je:

„U slučaju mješovitih ugovora koji sadržavaju elemente ugovora o [javnoj] nabavi robe, radov[a] i uslug[a] te [ugovora o] koncesij[i], mješoviti se ugovor dodjeljuje u skladu s ovom Direktivom, pod uvjetom da je procijenjena vrijednost dijela ugovora koji predstavlja ugovor obuhvaćen ovom Direktivom, izračunata u skladu s člankom 5., jednaka ili veća od relevantnog praga određenog u članku 4.”

9 Članak 4. te direktive glasi kako slijedi:

„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:

[…]

(c) 221 000 [eura] za ugovore o javnoj nabavi robe ili usluga koje dodjeljuju decentralizirani javni naručitelji te projektne natječaje koje ti naručitelji organiziraju; […]

[…]”

10 U članku 56. stavku 1. Direktive 2014/24 određuje se:

„Ugovori se dodjeljuju na temelju kriterija utvrđenih u skladu s člancima od 67. do 69., pod uvjetom da je javni naručitelj u skladu s člancima od 59. do 61. provjerio da su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

(a) ponuda je u skladu sa zahtjevima, uvjetima i kriterijima utvrđenima u obavijesti o nadmetanju ili u pozivu na potvrdu interesa te u dokumentaciji o nabavi, uzimajući u obzir, ako je to primjenjivo, članak 45.;

(b) ponuda dolazi od ponuditelja koji nije isključen u skladu s člankom 57. i udovoljava kriterijima za odabir koje utvrđuje javni naručitelj u skladu s člankom 58. i, ako je to primjenjivo, nediskriminirajućim pravilima i kriterijima iz članka 65.

Javni naručitelji mogu odlučiti da ne dodijele ugovor ponuditelju koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu ako utvrde da ta ponuda nije u skladu s primjenjivim obvezama iz članka 18. stavka 2.”

11 U članku 60. stavku 4. te direktive predviđeno je:

„Dokaz o tehničkim sposobnostima gospodarskih subjekata može se pružiti jednim ili više sredstava navedenih u Prilogu XII., dijelu II., u skladu s prirodom, količinom ili važnosti, i namjenom radova, robe ili usluga.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

12 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je ono postavljeno u okviru spora u vezi s ugovorom koji je općina Peso da Régua sklopila za potrebe upravljanja zemljišnim česticama radi postavljanja uređaja za naplatu parkiranja i upravljanja njima. Sud koji je uputio zahtjev ocijenio je taj ugovor „ugovorom o javnoj nabavi čiji je predmet koncesija za upravljanje zemljišnim česticama”.

13 Za njegovu dodjelu u dokumentaciji za nadmetanje bio je predviđen čimbenik „tehnička i funkcionalna prikladnost rješenja”, koji se sastojao od 86 „osnovnih podčimbenika”. Za potrebe utvrđivanja „tehničke i funkcionalne prikladnosti rješenja” ponuditelj je bio pozvan sudjelovati u demonstraciji na licu mjesta. Tom je prilikom on morao predstaviti računalni program i opremu koji se trebaju isporučiti, kako bi dokazao, s jedne strane, da ispunjava modalitete i uvjete iz dokumentacije za nadmetanje i, s druge strane, da ponuda ima određene karakteristike. Za svaki od 86 podčimbenika za koji je javni naručitelj tijekom navedene demonstracije utvrdio da ponuditelj ispunjava zahtjeve dobivalo se 10 bodova. Ako ponuditelj ne bi dokazao ispunjenje postavljenih zahtjeva ili ne bi bio u mogućnosti predstaviti računalni program i opremu koji se trebaju isporučiti, dodijeljen mu je samo jedan bod za taj podčimbenik.

14 Društvo Resopre, koje nije sudjelovalo u demonstraciji na licu mjesta, dobilo je jedan bod za svaki od 86 podčimbenika u okviru čimbenika „tehnička i funkcionalna prikladnost rješenja”. Općina Peso da Régua proglasila je odabranim ponuditeljem društvo Datarede – Sistemas de Dados e Comunicações SA, koje je sudjelovalo u spomenutoj demonstraciji.

15 Društvo Resopre osporavalo je valjanost kriterija za dodjelu ugovora pred Tribunalom Administrativo e Fiscal de Mirandela (Upravni i porezni sud u Mirandeli, Portugal). U tom pogledu tvrdilo je da je zahtijevanje demonstracije na licu mjesta bilo jednako utvrđivanju minimalnih zahtjeva u pogledu tehničke sposobnosti, da demonstracija računalnog programa i opreme nije bila namijenjena utvrđivanju ekonomski najpovoljnije ponude te da su se zahtjevom o kojem je riječ povređivala načela proporcionalnosti i slobodnog tržišnog natjecanja. To je društvo osobito istaknulo da bi mu razvijanje prototipa uređaja za naplatu parkiranja koji treba isporučiti stvorilo troškove. Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (Upravni i porezni sud u Mirandeli) zaključio je da je demonstracija predmetnog računalnog programa i opreme zahtijevala ulaganje u visini od 9148 do 9648 eura od onih gospodarskih subjekata koji tim programom i opremom u tom trenutku nisu raspolagali i da tužbu društva Resopre treba odbiti. Protiv odluke o odbijanju tužbe to društvo podnijelo je žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

16 U tim je okolnostima Tribunal Central Administrativo Norte (Središnji upravni sud Sjever, Portugal) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Dopušta li pravo Europske unije (osobito [članak] 56. stavak 1. i [članak] 60. stavak 4. Direktive 2014/24/EU i načelo slobodnog tržišnog natjecanja) to da se u uputama za ponuditelje – koje se odnose na postupak javne nabave čiji je predmet koncesija za upravljanje zemljišnim česticama radi postavljanja [uređaja za naplatu parkiranja], upravljanja [tim uređajima] i nadzora poštovanja pravila

predviđenih važećom općinskom odlukom o naplatnim parkirališnim zonama ograničenog trajanja – od ponuditelja zahtijeva da dostave računalni program i opremu (uređaj za naplatu parkiranja) kako bi dokazali da ispunjavaju modalitete i uvjete iz dokumentacije za nadmetanje kao i to da ponuda ima određene karakteristike te se predviđa kriterij za dodjelu ugovora koji se odnosi na čimbenik, tehnička i funkcionalna prikladnost rješenja', koji treba ocijeniti s obzirom na to dokazivanje (vidjeti točke 16. i 17. uputa za ponuditelje)?"

Dopuštenost prethodnog pitanja

17 U skladu s člankom 53. stavkom 2. Poslovnika Suda, kada je zahtjev za prethodnu odluku očito nedopušten, Sud može, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odlučiti obrazloženim rješenjem, bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.

18 U ovom predmetu valja primijeniti tu odredbu.

19 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrdi pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (rješenje od 7. srpnja 2016., Sá Machado & Filhos, C-214/15, neobjavljeno, EU:C:2016:548, t. 28.).

20 Kao što to proizlazi iz članka 94. njegova Poslovnika, Sud u zahtjevu za prethodnu odluku mora biti u mogućnosti pronaći prikaz činjenica na kojima se temelji prethodno pitanje kao i, osobito, povezanost tih činjenica s postavljenim pitanjem. Prema tome, prije pokretanja postupka pred Sudom valja utvrditi potrebne elemente kako bi se provjerilo primjenjuje li se akt sekundarnog odnosno primarnog prava Unije (vidjeti u tom smislu rješenje od 7. srpnja 2016., Sá Machado & Filhos, C-214/15, neobjavljeno, EU:C:2016:548, t. 37.).

21 U predmetnom slučaju odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne sadržava činjenične i pravne elemente koji bi Sudu omogućili da utvrdi primjenjivost Direktive 2014/24, čije se tumačenje traži.

22 Postavljeno pitanje, u skladu s navodima suda koji je uputio zahtjev, odnosi se na „ugovor o javnoj nabavi čiji je predmet koncesija za upravljanje zemljišnim česticama". Na taj način, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje jasno ne proizlazi treba li ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku kvalificirati kao „koncesiju za usluge" ili kao „ugovor o javnoj nabavi". S jedne strane, spomenuti sud postavio je navedeno pitanje s obzirom na Direktivu 2014/24, koja se primjenjuje isključivo na ugovore o javnoj nabavi. S druge strane, čini se da iz spisa kojim Sud raspolaže, osobito iz obavijesti o nabavi koju je objavila općina Peso da Régua, proizlazi da se predmetni ugovor odnosi na koncesiju za usluge, uređenu Direktivom 2014/23.

23 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su na temelju članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24 „ugovori o javnoj nabavi" definirani kao naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga.

24 S druge strane, na temelju članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23, pod „koncesijama [za] uslug[e]" valja shvaćati ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili

upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.

25 Iz toga proizlazi da to što javno tijelo dodjeljuje pružatelju usluga upravljanje naplatnim javnim parkiralištem, za što se on naknađuje iz iznosa koje treće osobe plaćaju za korištenje tim parkiralištem, čini koncesiju za javne usluge, na koju se ne primjenjuje Direktiva 2014/24 (vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2005., Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, t. 43.).

26 Slijedom navedenog, ako u predmetnom slučaju općina Peso da Régua plaća odabranom ponuditelju isporuku uređaja za naplatu parkiranja i usluge kontrole parkiranja, ugovor sklopljen u tu svrhu valja smatrati ugovorom o javnim uslugama. S druge strane, ako ta općina daje u koncesiju zemljište kako bi odabrani ponuditelj postavio uređaje za naplatu parkiranja i upravljao njima, na vlastiti rizik i za vlastiti račun, sklopljeni ugovor valja smatrati ugovorom o koncesiji za usluge.

27 Također valja istaknuti to da ugovor o javnoj nabavi koji sadržava elemente ugovora o javnoj nabavi robe, radova i usluga te ugovora o koncesiji treba smatrati „mješovitim ugovorom”, u skladu s člankom 3. stavkom 4. trećim podstavkom Direktive 2014/24. Takav bi osobito bio slučaj općine koja bi, s jedne strane, od odabranog ponuditelja kupila uređaje za naplatu parkiranja u okviru javne nabave robe i koja bi, s druge strane, istom tom ponuditelju dodijelila upravljanje tim uređajima putem koncesije.

28 Iako sud koji je uputio zahtjev u predmetnom slučaju detaljno opisuje načine provedbe spornog kriterija dodjele u okviru postupka javne nabave, on ne pojašnjava modalitete plaćanja predviđene ugovorom i ne navodi koji gospodarski subjekt preuzima rizik povezan s upravljanjem predmetnim uređajima za naplatu parkiranja.

29 U tim okolnostima, s jedne strane, Sud ne može sa sigurnošću utvrditi hoće li tumačenje Direktive 2014/24 koje je zatražio sudu koji je uputio zahtjev biti korisno za donošenje odluke u postupku koji se pred njim vodi.

30 S druge strane, valja podsjetiti na to da je odluka kojom se upućuje prethodno pitanje jedini dokument koji se dostavlja zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije. Budući da se tekst postavljenog pitanja može tumačiti na način da se odnosi i na koncesiju i na ugovor o javnoj nabavi, vlade država članica i druge zainteresirane osobe ne mogu korisno iznijeti svoja očitovanja u skladu s navedenim člankom (vidjeti u tom smislu rješenja od 30. lipnja 2016., ERDF, C-669/15, neobjavljeno, EU:C:2016:509, t. 16. i 20. i od 23. studenoga 2017., Cunha Martins, C-131/17, neobjavljeno, EU:C:2017:902, t. 12.).

31 Međutim, valja podsjetiti na to da sud koji je uputio zahtjev i dalje može podnijeti novi zahtjev za prethodnu odluku, kad bude u mogućnosti dostaviti Sudu sve elemente koji mu omogućuju da donese odluku (rješenje od 7. lipnja 2018., easyJet Airline, C-241/18, neobjavljeno, EU:C:2018:421, t. 20.).

32 U tu svrhu korisno je upozoriti sud koji je uputio zahtjev na činjenicu da se posebni postupci predviđeni Unijinim direktivama o usklađivanju postupaka javne nabave i koncesija primjenjuju isključivo na ugovore čija vrijednost prekoračuje prag izričito propisan u svakoj od tih direktiva. Prema tome, njihova pravila ne primjenjuju se na ugovore čija je vrijednost manja od u njima propisanog praga (vidjeti po analogiji rješenje od 7. srpnja 2016., Sá Machado & Filhos, C-214/15, neobjavljeno, EU:C:2016:548, t. 29.). Slijedom navedenog, sud koji je uputio zahtjev mora u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje navesti procijenjenu vrijednost ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku i provjeriti prekoračuje li se mjerodavni prag, koji je, kada je riječ o koncesijama, propisan u članku 8. Direktive 2014/23 odnosno, kada je riječ o ugovorima o javnoj nabavi, u članku 4. Direktive 2014/24.

33 Primjenjivost Direktive 2014/24 mogla bi također proizlaziti iz izravnog i bezuvjetnog upućivanja na njezine odredbe u portugalskom pravu. Isto tako, provedba postupaka javne nabave koji ne ulaze u područje primjene te direktive podliježe, međutim, temeljnim pravilima i općim načelima utvrđenima u UFEU-u, osobito načelima jednakog postupanja i nediskriminacije na temelju državljanstva te posljedičnoj obvezi transparentnosti, pod uvjetom da ti postupci uključuju postojanje određenog prekograničnog interesa (vidjeti u tom smislu rješenje od 7. srpnja 2016., Sá Machado & Filhos, C-214/15, neobjavljeno, EU:C:2016:548, t. 33., 35. i 37.). U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ne može se zadovoljiti podnošenjem elemenata Sudu koji omogućuju da se postojanje određenog prekograničnog interesa ne isključi, već, nasuprot tomu, mora pružiti podatke koji mogu dokazati njegovo postojanje (presuda od 6. listopada 2016., Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, t. 22.).

34 Dostatno je utvrditi da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne sadržava naznake o procijenjenoj vrijednosti ugovora odnosno o izravnom i bezuvjetnom upućivanju na pravo Unije u portugalskom pravu kao ni ostale elemente na temelju kojih bi Sud mogao zaključiti da spomenuti interes postoji. Pod pretpostavkom da je kod predmetnog ugovora riječ o ugovoru o javnoj nabavi, Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji bi mu omogućili da utvrdi primjenjivost prava Unije na glavni postupak.

35 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da je predmetni zahtjev za prethodnu odluku očito nedopušten u smislu članka 53. stavka 2. Poslovnika.

Troškovi

36 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.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) rješava:

Zahtjev za prethodnu odluku koji je odlukom od 26. srpnja 2019. uputio Tribunal Central Administrativo Norte (Središnji upravni sud Sjever, Portugal) očito je nedopušten.

Potpisi