Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SODIŠČA (deveti senat)

z dne 25. maja 2020*

„Predhodno odločanje – Člen 53(2) Poslovnika Sodišča – Direktiva 2014/24/EU – Javna naročila – Direktiva 2014/23/EU – Koncesije za storitve – Neobstoj dejanskih in pravnih okoliščin, na podlagi katerih bi bilo mogoče koristno odgovoriti na vprašanje za predhodno odločanje – Nedopustnost“

V zadevi C-643/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Central Administrativo Norte (osrednje upravno sodišče za sever, Portugalska) z odločbo z dne 26. julija 2019, ki je prispela na Sodišče 30. avgusta 2019, v postopku

Resopre – Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão SA

proti

Município de Peso da Régua,

ob udeležbi

Datarede – Sistemas de Dados e Comunicações SA,

Alexandre Barbosa Borges SA,

Fernando L. Gaspar – Sinalização e Equipamentos Rodoviários SA,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi S. Rodin, predsednik senata, D. Šváby (poročevalec), sodnik, in K. Jürimäe, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi odločeno z obrazloženim sklepom na podlagi člena 53(2) Poslovnika Sodišča,

sprejema naslednji

* Jezik postopka: portugalščina.

Sklep

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 56(1) in člena 60(4) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2017/2365 z dne 18. decembra 2017 (UL 2017, L 337, str. 19) (v nadaljevanju: Direktiva 2014/24), in načela konkurence.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Resopre – Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão SA (v nadaljevanju: Resopre) in Município de Peso da Régua (občina Peso da Régua, Portugalska) v zvezi s tem, da je zadnjenavedena s pogodbo, ki jo je sklenila, dodelila izkoriščanje zemljiških parcel za namestitev in upravljanje parkomatov.

Pravni okvir

Direktiva 2014/23

3 Člen 1(1) Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2017/2366 z dne 18. decembra 2017 (UL 2017, L 337, str. 21) (v nadaljevanju: Direktiva 2014/23), določa:

„Ta direktiva določa pravila o postopkih naročanja, ki jih izvedejo javni naročniki in naročniki s koncesijami, katerih ocenjena vrednost ni manjša od mejnih vrednosti iz člena 8.“

4 Člen 5 Direktive 2014/23, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚koncesije‘ pomeni koncesije za gradnje ali koncesije za storitve, kakor je opredeljeno v točkah (a) in (b):

   […]

   (b) ‚koncesija za storitve‘ pomeni pisno sklenjeno odplačno pogodbo, s katero eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov opravljanje in upravljanje storitev, razen izvajanja gradenj iz točke (a), zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom.“

5 Člen 8 te direktive, ki določa mejno vrednost in metode za izračun ocenjene vrednosti koncesij, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za koncesije, katerih vrednost je enaka ali večja od 5.548.000 EUR.

2. Vrednost koncesije je celotni promet koncesionarja brez DDV med trajanjem pogodbe, ki ga oceni javni naročnik ali naročnik, kot nadomestilo za gradnje in storitve, ki so predmet koncesije, pa tudi za blago, povezano s takšnimi gradnjami in storitvami.“

Direktiva 2014/24

6 Člen 1(1) Direktive 2014/24 določa:

„Ta direktiva določa pravila o postopkih javnega naročanja, ki jih izvedejo javni naročniki v zvezi z javnimi naročili in projektnimi natečaji, katerih ocenjena vrednost ni nižja od mejnih vrednosti iz člena 4.“

7 Člen 2(1) te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

5. ‚javna naročila‘ pomenijo pisno sklenjene odplačne pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več javnimi naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev;

[…]“.

8 Člen 3(4), tretji pododstavek, navedene direktive določa:

„Pri mešanih javnih naročilih, ki vsebujejo elemente javnih naročil blaga, gradenj in storitev ter koncesij, se mešano javno naročilo odda v skladu s to direktivo, pod pogojem, da je ocenjena vrednost tistega dela, ki je sestavni del naročila, zajetega v tej direktivi, izračunana v skladu s členom 5, enaka ali višja od zadevnih mejnih vrednosti iz člena 4.“

9 Člen 4 navedene direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez davka na dodano vrednost (DDV) je enaka ali višja od naslednjih mejnih vrednosti:

[…]

(c) 221.000 EUR za javna naročila blaga in storitev, ki jih oddajo javni organi naročniki na poddržavni ravni, in natečaje, ki jih organizirajo ti organi; […]

[…]“.

10 Člen 56(1) Direktive 2014/24 določa:

„Javna naročila se oddajo na podlagi meril, določenih v skladu s členi 67 do 69, če javni naročnik v skladu s členi 59 do 61 preveri, da so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

(a) ponudba je skladna z zahtevami, pogoji in merili, določenimi v obvestilu o javnem naročilu ali povabilu k potrditvi interesa ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, po potrebi ob upoštevanju člena 45;

(b) ponudbo je oddal ponudnik, ki ni izključen v skladu s členom 57 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje, ki jih je določil javni naročnik v skladu s členom 58, ter po potrebi nediskriminatorna pravila in merila iz člena 65.

Javni naročniki se lahko odločijo, da ne oddajo javnega naročila ponudniku, ki predloži ekonomsko najugodnejšo ponudbo, če ugotovijo, da ta ponudba ni skladna z veljavnimi obveznostmi iz člena 18(2).“

11 Člen 60(4) te direktive določa:

„Dokazila o tehničnih sposobnostih gospodarskega subjekta se lahko glede na vrsto, količino ali pomen ter uporabo gradenj, blaga ali storitev predložijo na enega ali več načinov, naštetih v delu II Priloge XII.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

12 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je bilo vprašanje za predhodno odločanje postavljeno v okviru spora v zvezi s pogodbo, ki jo je občina Peso da Régua sklenila za izkoriščanje zemljiških parcel za namestitev in upravljanje parkomatov. Predložitveno sodišče je to pogodbo opredelilo kot „javno naročilo, katerega predmet je koncesija za izkoriščanje zemljiških parcel“.

13 Za dodelitev navedene pogodbe je bil v razpisni dokumentaciji določen dejavnik „tehnična in funkcionalna ustreznost rešitve“, sestavljen iz 86 „osnovnih poddejavnikov“. Da bi se ugotovila „tehnična in funkcionalna ustreznost rešitve“, je bil ponudnik povabljen k udeležbi na predstavitvi. Na tej predstavitvi je ponudnik predstavil računalniški program in opremo, ki ju je moral zagotoviti, da bi dokazal izpolnjevanje razpisnih zahtev in pogojev iz razpisne dokumentacije ter prikazal značilnosti svoje ponudbe. Če je na tej predstavitvi naročnik ugotovil, da ponudnik izpolnjuje zahteve enega od teh 86 poddejavnikov, je ponudnik za ta poddejavnik dobil deset točk. Če ponudnik ni dokazal, da izpolnjuje zahtevane značilnosti, ali ni mogel predstaviti računalniškega programa in opreme, ki bi ju moral zagotoviti, se mu je za ta poddejavnik dodelila le ena točka.

14 Družba Resopre, ki se ni udeležila predstavitve, je za vsakega od 86 poddejavnikov dejavnika „tehnična in funkcionalna ustreznost rešitve“ dobila eno točko. Občina Peso da Régua je kot izbranega ponudnika določila družbo Datarede – Sistemas de Dados e Comunicações SA, ki se je udeležila predstavitve.

15 Družba Resopre je pri Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (sodišče za upravne in davčne spore v Mirandeli, Portugalska) izpodbijala veljavnost merila za dodelitev pogodbe. V zvezi s tem je trdila, da je zahteva po predstavitvi enakovredna določitvi minimalne zahteve glede tehnične sposobnosti, da predstavitev računalniškega programa in opreme ni namenjena opredelitvi ekonomsko najugodnejše ponudbe ter da se z zadevno zahtevo kršita načeli sorazmernosti in konkurence. To podjetje je med drugim pojasnilo, da bi bil razvoj prototipa parkomata, ki ga je bilo treba zagotoviti, zanj drag. Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (sodišče za upravne in davčne spore v Mirandeli) je menilo, da zadevna predstavitev računalniškega programa in opreme od subjektov, ki še nimajo tega računalniškega programa in opreme, zahteva naložbo v višini od 9148 do 9648 EUR in da je treba tožbo družbe Resopre zavrniti. Ta je pri predložitvenem sodišču vložila pritožbo zoper odločbo, s katero je bila njena tožba zavrnjena.

16 V teh okoliščinah je Tribunal Central Administrativo Norte (osrednje upravno sodišče za sever, Portugalska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali pravo Evropske unije (zlasti člena 56(1) in 60(4) Direktive 2014/24/[EU] ter načelo svobodne konkurence) dopušča, da je v razpisni dokumentaciji v zvezi s predpogodbenim postopkom javnega razpisa, katerega predmet je koncesija za izkoriščanje zemljiških parcel za namestitev in upravljanje [parkomatov] ter nadzor nad spoštovanjem predpisov iz občinskega pravilnika o območjih časovno omejenega plačljivega parkiranja, ki velja v občini, določeno, da morajo ponudniki predstaviti računalniški program in opremo (parkomat), ki naj bi jo zagotovili, da bi tako dokazali izpolnjevanje

razpisnih zahtev in pogojev kot tudi prikazali značilnosti ponudb, ter da je v tej dokumentaciji določeno merilo za izbiro, povezano z dejavnikom ‚tehnična in funkcionalna ustreznost rešitve', ki se bo presojalo na podlagi te predstavitve (glej točki 16 in 17 razpisne dokumentacije)?"

Dopustnost vprašanja za predhodno odločanje

17 Sodišče lahko v skladu s členom 53(2) Poslovnika Sodišča, če je predlog za sprejetje predhodne odločbe očitno nedopusten, po opredelitvi generalnega pravobranilca odloči z obrazloženim sklepom, ne da bi nadaljevalo postopek.

18 To določbo je treba uporabiti v tej zadevi.

19 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja o razlagi prava Unije, ki jih nacionalno sodišče postavi v pravnem in dejanskem okviru, ki ga to opredeli v okviru lastne odgovornosti in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrže predlog nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, kadar je problem hipotetičen ali kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sklep z dne 7. julija 2016, Sá Machado & Filhos, C-214/15, neobjavljen, EU:C:2016:548, točka 28).

20 Kot pa izhaja iz člena 94 Poslovnika Sodišča, mora predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebovati navedbo dejanskih okoliščin, na katerih vprašanja temeljijo, ter med drugim pojasnitev zveze med temi okoliščinami in vprašanji. Zato je treba ugotovitev dejstev, ki so potrebna za preizkus uporabe akta sekundarne ali primarne zakonodaje Unije, opraviti pred predložitvijo zadeve Sodišču (glej v tem smislu sklep z dne 7. julija 2016, Sá Machado & Filhos, C-214/15, neobjavljen, EU:C:2016:548, točka 37).

21 V obravnavani zadevi pa predložitvena odločba ne vsebuje dejanskih in pravnih okoliščin, na podlagi katerih bi Sodišče lahko ugotovilo, da se uporablja Direktiva 2014/24, za katere razlago je bilo zaprošeno.

22 Po mnenju predložitvenega sodišča se postavljeno vprašanje nanaša na „javno naročilo, katerega predmet je koncesija za izkoriščanje zemljiških parcel". Iz predložitvene odločbe torej ni jasno razvidno, ali je treba pogodbo iz spora o glavni stvari opredeliti kot „koncesijo za storitve" ali kot „javno naročilo". Na eni strani je to sodišče vprašanje postavilo z vidika Direktive 2014/24, ki se uporablja le za javna naročila. Na drugi strani se zdi, da iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, zlasti iz obvestila, ki ga je objavila občina Peso da Régua, izhaja, da je zadevna pogodba koncesija za storitve, ki jo ureja Direktiva 2014/23.

23 V zvezi s tem je treba spomniti, da so v skladu s členom 2(1), točka 5, Direktive 2014/24 „javna naročila" opredeljena kot pisno sklenjene odplačne pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več javnimi naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev.

24 Nasprotno pa je treba v skladu s členom 5, točka 1(b), Direktive 2014/23 „koncesijo za storitve" razumeti kot pisno sklenjeno odplačno pogodbo, s katero eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov opravljanje in upravljanje storitev, razen izvajanja gradenj, zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom.

25 Iz tega sledi, da je dodelitev upravljanja javnega odplačnega parkirišča s strani javnega organa ponudniku storitev, ki kot plačilo za to prejema zneske, ki jih za uporabo tega parkirišča plačujejo tretji, koncesija za storitve javnih služb, za katero se Direktiva 2014/24 ne uporablja (glej v tem smislu sodbo z dne 13. oktobra 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, točka 43).

26 Posledično, če bi občina Peso da Régua v obravnavanem primeru izbranemu ponudniku plačala za dobavo parkomatov in storitve nadzora parkiranja, bi bilo treba v ta namen sklenjeno pogodbo opredeliti kot javno naročilo. Nasprotno pa, če bi ta občina za zemljišče podelila koncesijo za namestitev in upravljanje parkomatov izbranemu ponudniku na njegovo tveganje in za njegov račun, bi bilo treba sklenjeno pogodbo opredeliti kot koncesijo za storitve.

27 Poudariti je treba tudi, da mora biti javno naročilo, ki vsebuje elemente javnih naročil blaga, gradenj in storitev ter koncesij, opredeljeno kot „mešano javno naročilo“ v skladu s členom 3(4), tretji pododstavek, Direktive 2014/24. To bi med drugim veljalo v primeru občine, ki bi na eni strani kupila parkomate od izbranega ponudnika v okviru oddaje javnega naročila blaga in bi na drugi strani istemu ponudniku dala te parkomate v upravljanje v okviru koncesije.

28 Čeprav v obravnavanem primeru predložitveno sodišče podrobno opisuje pravila za uporabo spornega merila za dodelitev v okviru postopka javnega naročanja, pa vseeno ne pojasnjuje načinov plačila, določenih v pogodbi, in tudi ne opredeljuje subjekta, ki nosi tveganje, povezano z upravljanjem zadevnih parkomatov.

29 V teh okoliščinah Sodišče na eni strani ne more z gotovostjo ugotoviti, ali bo razlaga Direktive 2014/24, za katero je zaprosilo predložitveno sodišče, koristna za to sodišče, da bo odločilo o sporu, ki mu je bil predložen.

30 Na drugi strani je treba spomniti, da je predložitvena odločba edini dokument, ki bo vročen zainteresiranim subjektom iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije. Ker se besedilo postavljenega vprašanja lahko razlaga tako, da se nanaša tako na koncesijo kot na javno naročilo, vlade držav članic in drugi zainteresirani subjekti ne bodo mogli učinkovito predstaviti svojih stališč v skladu z navedenim členom 23 (glej v tem smislu sklepa z dne 30. junija 2016, ERDF, C-669/15, neobjavljen, EU:C:2016:509, točki 16 in 20, in z dne 23. novembra 2017, Cunha Martins, C-131/17, neobjavljen, EU:C:2017:902, točka 12).

31 Vseeno je treba spomniti, da predložitveno sodišče ohranja možnost, da predloži nov predlog za sprejetje predhodne odločbe, ko bo lahko Sodišču dalo vse elemente, potrebne za to, da odloči (sklep z dne 7. junija 2018, easyJet Airline, C-241/18, neobjavljen, EU:C:2018:421, točka 20).

32 V ta namen je predložitveno sodišče koristno spomniti, da se posebni postopki, ki jih določajo direktive Unije o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil in koncesij, uporabljajo zgolj za pogodbe, katerih vrednost je večja od mejne vrednosti, ki je izrecno določena v vsaki od zadevnih direktiv. Tako se predpisi iz teh direktiv ne uporabljajo za naročila, katerih vrednost je manjša od mejne vrednosti, ki jo določajo ti predpisi (glej po analogiji sklep z dne 7. julija 2016, Sá Machado & Filhos, C-214/15, neobjavljen, EU:C:2016:548, točka 29). Zato mora predložitveno sodišče v predložitveni odločbi navesti ocenjeno vrednost pogodbe iz spora o glavni stvari in preveriti, ali ta presega upoštevno mejno vrednost, ki je določena za koncesije v členu 8 Direktive 2014/23 oziroma za javna naročila v členu 4 Direktive 2014/24.

33 Možnost uporabe Direktive 2014/24 bi lahko izhajala tudi iz neposrednega in brezpogojnega sklicevanja na določbe te direktive v portugalskem pravu. Poleg tega se za oddajo javnih naročil, ki ne spadajo na področje uporabe navedene direktive, kljub temu uporabljajo temeljna pravila in splošna načela, določena v Pogodbi DEU, zlasti načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva ter obveznost preglednosti, ki izhaja iz njiju, če je za ta naročila podan gotov čezmejni interes (glej v tem smislu sklep z dne 7. julija 2016, Sá Machado & Filhos, C-214/15,

neobjavljen, EU:C:2016:548, točke 33, 35 in 37). V zvezi s tem predložitveno sodišče ne more Sodišču zgolj predložiti elementov, ki omogočajo, da se obstoj gotovega čezmejnega interesa ne izključi, temveč mora predložiti podatke, s katerimi je mogoče ta obstoj dokazati (sodba z dne 6. oktobra 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, točka 22).

34 Dovolj pa je ugotoviti, da predložitvena odločba ne vsebuje niti navedb o ocenjeni vrednosti pogodbe niti nacionalnega pravnega okvira, iz katerega bi bilo mogoče sklepati o neposrednem in brezpogojnem sklicevanju na pravo Unije, in prav tako ne drugih elementov, iz katerih bi Sodišče lahko sklepalo o obstoju gotovega čezmejnega interesa. Ob domnevi, da je zadevna pogodba javno naročilo, Sodišče vseeno nima na voljo dejanskih in pravnih okoliščin, potrebnih za ugotovitev, da se za spor o glavni stvari uporablja pravo Unije.

35 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da je v skladu s členom 53(2) Poslovnika ta predlog za sprejetje predhodne odločbe očitno nedopusten.

Stroški

36 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) sklenilo:

Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Tribunal Central Administrativo Norte (osrednje upravno sodišče za sever, Portugalska) vložilo z odločbo z dne 26. julija 2019, je očitno nedopusten.

Podpisi