Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

26. siječnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Pojam ‚sud države članice' – Kriteriji – Neovisnost i obvezatnost nadležnosti nacionalnog tijela o kojem je riječ – Stalnost članova tog tijela – Direktiva 2014/24/EU – Provedba postupka javne nabave – Članak 58. – Kriteriji za odabir – Mogućnost da se u te kriterije uključe obveze koje proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti povezane s ugovorom o kojem je riječ i koje nisu predviđene kao kriterij za odabir u dokumentaciji o nabavi – Članak 63. stavak 1. – Ponuditelj koji se oslanja na sposobnosti drugog subjekta kako bi ispunio zahtjeve javnog naručitelja – Nemogućnost propisivanja podugovaranja"

U predmetu C-403/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova, Rumunjska), odlukom od 22. lipnja 2021., koju je Sud zaprimio 29. lipnja 2021., u postupku

SC NV Construct SRL

protiv

Județul Timiș,

uz sudjelovanje:

SC Proiect – Construct Regiunea Transilvania SRL,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen i M. Gavalec (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

* Jezik postupka: rumunjski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, P. Ondrůšek, E. A. Stamate i G. Wils, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 58. i 63. 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. te SL 2020., L 406, str. 67.) kao i načela proporcionalnosti, odgovornosti i transparentnosti.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva SC NV Construct SRL i Județul Timiș (okrug Timiș, Rumunjska), u vezi s provedbom postupka javne nabave namijenjene procjeni izvedivosti izgradnje ceste.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 89/665/EEZ

3 Naslovljen „Zahtjevi za postupke pravne zaštite”, članak 2. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3. i ispravak SL 2016., L 63, str. 44.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. (SL 2007., L 335, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.; u daljnjem tekstu: Direktiva 89/665), glasi:

„Kad tijela nadležna za postupke pravne zaštite nisu pravosudne naravi, uvijek se moraju pisano navesti obrazloženja njihovih odluka. Nadalje, u takvom se slučaju moraju predvidjeti postupci kojima se bilo kakva navodna nezakonita mjera koju poduzme tijelo nadležno za pravnu zaštitu, ili bilo koja navodna nepravilnost u provođenju ovlasti koje su mu prenesene, može podvrgnuti sudskoj zaštiti ili zaštiti nekog drugog tijela koje je sud ili sudsko vijeće u smislu članka [267. UFEU-a] i koje je neovisno kako o javnom naručitelju tako i o tijelu nadležnom za pravnu zaštitu.

Članovi takvog neovisnog tijela imenuju se i razrješuju dužnosti prema istim uvjetima kao i članovi sudbene vlasti, glede tijela odgovornog za njihovo imenovanje, trajanje njihova mandata i njihovo razrješenje. Barem predsjednik tog neovisnog tijela mora imati iste pravne i stručne kvalifikacije kao članovi sudbene vlasti. Neovisno tijelo donosi odluke prema postupku u kojem se saslušavaju obje strane, i njegove su odluke pravno obvezujuće na način kako to odredi svaka pojedina država članica.”

Direktiva 2014/24

4 Članak 18. Direktive 2014/24, naslovljen „Načela nabave”, u stavku 1. određuje:

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

Koncept nabave nije osmišljen s namjerom da je se isključi iz područja primjene ove direktive ili da se prijetvorno suzi nadmetanje. Smatra se da se nadmetanje prijetvorno sužava kada je koncept nabave osmišljen s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj.”

5 Članak 42. te direktive odnosi se na „tehničke specifikacije”.

6 Članak 58. navedene direktive, naslovljen „Kriteriji za odabir”, propisuje:

„1. Kriteriji za odabir mogu se odnositi na:

(a) sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti;

(b) ekonomsku i financijsku sposobnost;

(c) tehničku i stručnu sposobnost.

Javni naručitelji mogu samo postaviti kriterije iz stavaka 2., 3. i 4. kao uvjete za sudjelovanje za gospodarske subjekte. Oni ograničavaju uvjete na one koji [osiguravaju] da natjecatelj ili ponuditelj ima pravne i financijske mogućnosti te tehničke i stručne sposobnosti za izvršenje ugovornih obveza. Svi uvjeti moraju biti vezani uz i razmjerni predmetu ugovora.

2. S obzirom na pogodnost obavljanja stručne aktivnosti, javni naručitelji mogu zahtijevati od gospodarskih subjekata da budu upisani u jedan od strukovnih ili obrtnih registara koji se vodi u državi članici poslovnog nastana kako je opisano u Prilogu XI. ili da budu usklađeni s drugim uvjetima određenim u tom Prilogu.

U postupcima nabave javnih usluga, ako gospodarski subjekti moraju posjedovati određeno ovlaštenje ili biti članovi određene organizacije kako bi bili u mogućnosti izvršiti dotične usluge u njihovoj državi podrijetla, javni naručitelj može od njih zahtijevati da dokažu posjedovanje takvog ovlaštenja ili članstva.

[…]

4. Vezano uz stručnu i tehničku sposobnost, javni naručitelji mogu postaviti uvjete kojima se osigurava da gospodarski subjekti imaju potrebne ljudske i tehničke resurse i iskustvo za obavljanje ugovora na odgovarajućoj razini kvalitete.

Javni naručitelji mogu osobito zahtijevati da gospodarski subjekti imaju dovoljnu količinu iskustva što se pokazuje odgovarajućim referencama iz ugovora koje su ranije izvršili. […]

[…]

5. Javni naručitelji dužni su naznačiti potrebne uvjete za sudjelovanje koji se mogu navesti kao najmanja razina sposobnosti, uz odgovarajuće načine dokazivanja, u obavijesti o nadmetanju ili u pozivu na potvrdu interesa."

7 Članak 63. navedene direktive, naslovljen „Oslanjanje na sposobnosti drugih subjekata", u stavku 1. određuje:

„S obzirom na kriterije koji su vezani uz ekonomsku i financijsku sposobnost kako je određeno sukladno članku 58. stavku 3. i kriterije vezane uz tehničku i stručnu sposobnost kako je određeno sukladno članku 58. stavku 4., gospodarski subjekt može se osloniti, prema potrebi i za određeni ugovor, na sposobnosti drugih subjekata, bez obzira na to kakva je pravna narav veze između njih i njega. S obzirom na kriterije koji su vezani uz obrazovne i stručne kvalifikacije kako je određeno u dijelu II. Prilogu XII. točki (f) ili na relevantno stručno iskustvo, gospodarski subjekti mogu se, međutim, osloniti samo na sposobnosti drugih subjekata ako će oni obaviti radove ili pružiti usluge kod kojih se traže te sposobnosti. Ako se gospodarski subjekt želi osloniti na sposobnosti drugih subjekata, mora dokazati javnom naručitelju da ima na raspolaganju potrebne resurse, na primjer, dostavljanjem [jamstva obvezivanja] tih subjekata u tu svrhu.

Javni naručitelj dužan je, u skladu s člancima 59., 60. i 61., provjeriti ispunjavaju li subjekti čije sposobnosti namjerava iskoristiti gospodarski subjekt relevantne kriterije za odabir te postoje li osnove za isključenje sukladno članku 57. Javni naručitelj zahtijeva da gospodarski subjekt zamijeni subjekt koji ne zadovoljava relevantni kriterij za odabir ili za koji postoji obvezujuća osnova za isključenje. Javni naručitelj može zahtijevati ili država članica može zahtijevati od njega da zahtijeva da gospodarski subjekt zamijeni subjekt za koji postoji neobvezujuća osnova za isključenje.

Ako se gospodarski subjekt oslanja na sposobnosti drugih subjekata vezano uz kriterije koji se odnose na ekonomsku i financijsku sposobnost, naručitelji mogu zahtijevati da taj gospodarski subjekt i ti subjekti budu zajednički odgovorni za izvršenje ugovora.

Pod istim uvjetima, skupina gospodarskih subjekata navedena u članku 19. stavku 2. može se osloniti na sposobnost članova skupine ili drugih subjekata."

8 Članak 67. Direktive 2014/24, naslovljen „Kriteriji za odabir ponude", u stavku 3. određuje:

„Smatra se da su kriteriji za odabir ponude povezani s predmetom javnog ugovora 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 drugu fazu njihovog životnog vijeka,

i onda kada takvi čimbenici nisu dio njihovog materijalnog sadržaja."

9 Članak 70. te direktive, naslovljen „Uvjeti za izvršenje ugovora", određuje:

„Javni naručitelji mogu odrediti posebne uvjete vezane za izvršenje ugovora, pod uvjetom da su oni povezani s predmetom ugovora u smislu članka 67. stavka 3. i navedeni u pozivu na nadmetanje ili dokumentaciji o nabavi. Ti uvjeti mogu uključivati gospodarske, okolišne, društvene aspekte ili one povezane s inovacijama i zaposlenošću."

Rumunjsko pravo

Zakon br. 101/2016

10 Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (Zakon br. 101/2016 kojim se uređuju pravna sredstva i postupci kontrole u području javne nabave, sektorskih ugovora, ugovora o koncesiji radova i usluga te ustrojstvo i način rada Nacionalnog vijeća za rješavanje sporova) od 19. svibnja 2016. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 393 od 23. svibnja 2016.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon br. 101/2016), u članku 2. stavku 1. određuje:

„Svaka osoba koja smatra da je aktom javnog naručitelja ili zbog nedonošenja odluke o zahtjevu u zakonom predviđenom roku povrijeđeno jedno od njezinih prava ili legitimnih interesa može upravnim i pravosudnim ili sudskim putem zahtijevati poništenje akta, obvezivanje javnog naručitelja da izda akt ili donese korektivne mjere ili pak priznanje navodnog prava ili legitimnog interesa.”

11 U skladu s člankom 4. stavkom 1. tog zakona:

„U svrhu rješavanja spora osoba koja se smatra oštećenom može se obratiti:

(a) upravnim i pravosudnim putem nacionalnom vijeću za rješavanje sporova;

(b) sudskim putem sudu.”

12 Člankom 15. stavkom 1. tog zakona propisuje se:

„Postupak rješavanja sporova poštuje načela zakonitosti, žurnosti, kontradiktornosti, osiguranja prava obrane, nepristranosti i neovisnosti upravne i sudske djelatnosti.”

13 U skladu s člankom 28. stavkom 1. tog zakona:

„Odluka Vijeća obvezujuća je za stranke u postupku.”

14 Člankom 37. Zakona br. 101/2016 propisano je:

„1. Nacionalno vijeće za rješavanje sporova […] je neovisno tijelo koje obavlja upravnu i pravosudnu djelatnost.

[…]

3. U okviru svoje djelatnosti Vijeće djeluje isključivo na temelju zakona, a plenarne sjednice Vijeća zakonite su ako je prisutna većina njegovih članova.

4. Što se tiče njegovih odluka, Vijeće je neovisno i nije podređeno nijednom javnom tijelu ili instituciji.”

15 U skladu s člankom 44. stavkom 4. tog zakona:

„Vijeće svoje ovlasti izvršava poštujući načela neovisnosti i stalnosti svojih članova.”

16 Prema članku 45. navedenog zakona:

„1. Članovi Vijeća odabiru se na natječaju te se imenuju odlukom predsjednika Vlade, pod uvjetima predviđenima zakonom.

2. Članovi Vijeća odabiru se na temelju stručne sposobnosti i dobrog ugleda. Kandidati moraju imati završen sveučilišni studij, deset godina profesionalnog iskustva u pravnom, gospodarskom ili tehničkom području te iskustvo od najmanje tri godine u području javne nabave.

[…]

4. Predsjednik Vijeća podnosi predsjedniku Vlade prijedloge za imenovanje uspješnih kandidata na natječaju članovima Vijeća."

17 Članak 47. spomenutog zakona u stavcima 1. do 3. predviđa:

„1. Članovima Vijeća zabranjeno je:

(a) obavljati poslovne aktivnosti izravno ili putem posrednika;

(b) biti dioničarima ili članovima upravljačkih, upravnih ili nadzornih tijela građanskih društava, društava koja su uređena Legeom societăților nr. 31/1990 [(Zakon br. 31/1990 o trgovačkim društvima)], ponovno objavljenom, kako je izmijenjena i dopunjena, uključujući banke ili druge kreditne institucije, društva za osiguranje ili financijska društva, državna poduzeća ili autonomne regije;

(c) biti članovima gospodarskog interesnog udruženja;

(d) biti članovima političke stranke i obavljati aktivnosti političke naravi ili sudjelovati u takvim aktivnostima;

(e) obavljati bilo kakve javne ili privatne funkcije, osim podučavanja u visokom obrazovanju i djelatnosti književnog stvaralaštva;

(f) obavljati bilo koju drugu profesionalnu ili savjetodavnu djelatnost.

2. Članovi Vijeća obvezni su podnijeti izjave o imovini i interesima […]

3. Članovima Vijeća nije dopušteno sudjelovati u rješavanju spora ako se nalaze u nekoj od niže navedenih situacija, pod prijetnjom ništavosti donesene odluke:

(a) ako oni sami, njihov bračni drug ili srodnici u uzlaznoj ili silaznoj liniji imaju interes za rješavanje spora ili ako su bračni drug, roditelji ili rođaci do četvrtog stupnja jedne od stranaka;

b) ako je između njih i jedne od stranaka postojao kazneni postupak do pet godina prije rješavanja predmeta;

(c) ako su se javno očitovali o sporu o kojem odlučuju;

(d) ako se pokaže da su od jedne od stranaka primili ili su im obećana materijalna dobra ili neke druge pogodnosti.”

18 Članak 48.*bis* Zakona br. 101/2016 određuje:

„1. Utvrđivanje stegovnih povreda koje počine članovi Vijeća nadležnost je stegovnog povjerenstva koje će se osnovati u okviru Vijeća.

2. Stegovno povjerenstvo sastoji se od tri člana od kojih jednog imenuje predsjednik Vijeća, jednog odabiru običnom većinom članovi Vijeća, a jedan je predstavnik Nacionalne agencije državnih službenika.

3. Na prijedlog stegovnog povjerenstva stegovne sankcije izriče predsjednik Vijeća, osim sankcije razrješenja državnih službenika koju izriče osoba koja je na temelju zakona ovlaštena imenovati državne službenike.”

Poslovnik Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova, Rumunjska)

19 U članku 39. stavku 1. Poslovnika Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) predviđene su stegovne sankcije koje se mogu izreći ako službenik počini stegovnu povredu, osobito u skladu s Ordonanțom de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (Izvanredna Vladina uredba br. 57/2019 o Upravnom zakoniku) od 3. srpnja 2019. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 555 od 5. srpnja 2019., u daljnjem tekstu: Upravni zakonik).

Upravni zakonik

20 Članak 492. codea administratif (Upravni zakonik), naslovljen „Stegovna upravna odgovornost”, određuje:

„1. Ako je državni službenik kriv za povredu dužnosti iz državne službe koju obnaša i zakonom utvrđenih pravila profesionalne i građanske etike, riječ je o stegovnoj povredi i ona za posljedicu ima stegovnu upravnu odgovornost tog službenika.

2. Sljedeća djela čine stegovne povrede:

(a) sustavno kašnjenje u izvršenju radnih zadataka;

(b) ponovljena nepažnja u izvršenju zadataka;

(c) neopravdani izostanak s posla;

(d) nepoštovanje radnog vremena;

(e) posredovanje ili ustrajanje na obradi zahtjeva izvan zakonskog okvira;

(f) nepoštovanje poslovne tajne ili povjerljivosti zadataka koji su takve prirode;

(g) izražavanje kojim se ugrožava ugled javnog tijela ili institucije u kojoj je državni službenik zaposlen;

(h) obavljanje političkih aktivnosti tijekom radnog vremena;

(i) neopravdano odbijanje obavljanja profesionalnih zadaća;

(j) neopravdano odbijanje podvrgavanja liječničkim pregledima medicine rada te liječničkim ispitivanjima u skladu s preporukama liječnika medicine rada, u skladu sa zakonskim odredbama;

(k) povreda odredaba o obvezama i zabranama predviđenima zakonom za državne službenike, osim onih koje se odnose na sukob interesa i nespojivost;

(l) povreda odredaba o nespojivosti ako državni službenik ne postupi kako bi je okončao u roku od petnaest kalendarskih dana računajući od dana kad je nespojivost nastala;

(m) povreda odredaba koje se odnose na sukob interesa;

(n) druga djela koja su predviđena kao stegovne povrede u normativnim aktima o državnoj službi i službenicima ili onima koji se na njih primjenjuju.

3. Stegovne sankcije su:

[…]

(f) razrješenje državnog službenika.

4. Stegovne povrede iz stavka 2. kažnjavaju se sljedećim stegovnim sankcijama:

(a) stegovna sankcija iz stavka 3. točaka (a) ili (b) zbog stegovnih povreda iz stavka 2. točaka (a), (b) i (d);

(b) stegovna sankcija iz stavka 3. točaka (b) do (f) zbog stegovnih povreda iz stavka 2. točke (c);

(c) stegovna sankcija iz stavka 3. točaka (c) do (f) zbog stegovnih povreda iz stavka 2. točaka (e) do (h);

(d) stegovna sankcija iz stavka 3. za stegovne povrede iz stavka 2. točaka (i) do (k) i (m);

(e) stegovna sankcija iz stavka 3. točke (f), pod uvjetima iz članka 520., zbog stegovnih povreda iz stavka 2. točke (l);

(f) stegovna sankcija iz stavka 3. za stegovne povrede iz stavka 2. točke (n).

[…]

6. Prilikom individualizacije stegovne sankcije, u skladu s odredbama stavka 4., u obzir se uzimaju razlozi i težina stegovne povrede, okolnosti u kojima je počinjena, stupanj krivnje i posljedice

povrede, opće ponašanje službenika tijekom službe kao i postojanje drugih stegovnih sankcija koje nisu bile izbrisane u skladu s uvjetima utvrđenima ovim zakonikom.

[…]”

21 U skladu s člankom 568. stavkom 2. tog zakonika:

„Stegovna upravna odgovornost utvrđuje se u skladu s načelom kontradiktornosti i pravima obrane te podliježe nadzoru upravnih sudova, u skladu sa zakonom propisanim uvjetima.”

Zakon o javnoj nabavi

22 Članak 3. Legee nr. 98/2016 privind achizițiile publice (Zakon br. 98/2016 o javnoj nabavi) od 19. svibnja 2016. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 390 od 23. svibnja 2016.; u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi) u točkama (w) i (yy) određuje:

„(w) dobavljač – subjekt koji ugovaratelju stavlja na raspolaganje proizvode, uključujući usluge ugradnje ili smještaja tih proizvoda, ovisno o potrebi, ili koji mu pruža usluge, koji nema svojstvo podugovaratelja;

[…]

(yy) podugovaratelj – svaki gospodarski subjekt koji nije stranka ugovora o javnoj nabavi i koji izvršava i/ili obavlja dio radova ili gradnje ili provodi aktivnosti koje su dio predmeta ugovora o javnoj nabavi, koji ugovaratelju odgovara za organizaciju i odvijanje svih faza potrebnih u tu svrhu”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

23 Dana 6. travnja 2021. u okviru otvorenog postupka javne nabave organiziranog radi dodjele ugovora čiji je predmet „izrada tehničko-gospodarske dokumentacije – faze studije izvedivosti i tehničkog projekta – koja se odnosi na ulaganje: izgradnja okružne ceste koja povezuje međunarodnu zračnu luku „Traian Vuia” u Temišvaru s autocestom A1” okrug Timiș je u svojstvu javnog naručitelja svrstao društvo NV Construct na četvrto mjesto.

24 Navedeno društvo je 16. travnja 2021. pokrenulo postupak pred Consiliulom Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova), tijelom koje je uputilo zahtjev, kako bi ishodilo isključenje triju ponuditelja koji su bili rangirani iznad njega kao i novu ocjenu njihovih ponuda.

25 NV Construct u biti ističe da ta tri ponuditelja nisu poštovala zahtjeve koji se ne nalaze u dokumentaciji o nabavi, nego postoje na temelju posebnih zakona kojima se uređuju različite aktivnosti koje će se morati obaviti tijekom izvršenja ugovora ili koje će se možda morati obaviti. Javni naručitelj stoga je trebao provjeriti imaju li ponuditelji ili njihovi podugovaratelji ovlaštenje ili odobrenje Autoritatee Feroviară Română (rumunjsko tijelo za željeznički prijevoz). Nadalje, budući da se uspješni ponuditelj namjeravao osloniti na sposobnosti trećih za izvršenje ugovora, on je trebao, kako bi postupio u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (yy) Zakona o javnoj nabavi, angažirati podugovaratelje, a ne se osloniti na neki drugi oblik suradnje. Naposljetku, trebao je odrediti podugovaratelja za aktivnost „Usluge u svrhu pripreme dokumentacije za

potrebe obavijesti i odobrenja [za stavljanje na ugar] izvlaštenih zemljišta i promjene kategorije uporabe”, čak i ako nije bio siguran da će se koristiti tim uslugama, s obzirom na to da se u dokumentaciji o nabavi pojašnjava da će se ta aktivnost obaviti „isključivo po potrebi”.

26 Javni naručitelj i uspješni ponuditelj pak tvrde da u dokumentaciji o nabavi uopće nije naznačena potreba da se u ponudi navedu isključivo subjekti koje su ovlastili rumunjsko tijelo za željeznički prijevoz i Asociația Națională a Evaluatorilor Autorizați din România (Rumunjsko udruženje ovlaštenih ocjenjivača). Osim toga, prema mišljenju javnog naručitelja, u trenutku podnošenja ponude nije moguće znati hoće li biti potrebno koristiti se uslugama izrade dokumentacije za stavljanje izvlaštenog zemljišta na ugar i izrade pedološke studije. To je razlog zbog kojeg je uspješni ponuditelj u svojoj ponudi naveo da će sam i „isključivo po potrebi” pripremiti tu dokumentaciju. Nadalje, činjenica da nije odmah spomenuo svoju namjeru podugovaranja tih usluga ne predstavlja poteškoću jer bi nakon potpisivanja ugovora mogao angažirati nove podugovaratelje. Štoviše, imenovali bi se stručnjaci Nacionalnog udruženja ovlaštenih ocjenjivača te bi dostavili izjave o svojoj raspoloživosti.

27 Uvodno, tijelo koje je uputilo zahtjev ističe da je vrijednost ugovora o uslugama koji treba dodijeliti procijenjena na 1 970 967 rumunjskih leua (RON) (oko 421 553 eura), tako da prelazi prag za primjenjivost Direktive 2014/24.

28 To tijelo naglašava da su rumunjski sudovi podijeljeni u pogledu pitanja može li javni naručitelj isključiti gospodarski subjekt čija ponuda ne poštuje obvezu koja proizlazi iz propisa koji se primjenjuje na određenu struku a da mu pritom ne ostavi ni mogućnost ispravljanja ponude te iako ta obveza nije bila izričito navedena u dokumentaciji postupka o javnoj nabavi o kojem je riječ.

29 Stoga se u ovom predmetu pruža prilika da se pojasni, s jedne strane, treba li smatrati da su posebni propisi koji se odnose na svaku aktivnost na koju se odnosi javna nabava, bez obzira na važnost tih aktivnosti za tu nabavu, uključeni u dokumentaciju o nabavi i, s druge strane, moraju li ponuditelji u svojoj ponudi navesti podugovaratelje kojima će povjeriti aktivnosti koje nisu od velike važnosti za navedenu nabavu, inače će im ponuda biti odbijena.

30 Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) ističe da osobito iz presude od 2. lipnja 2016., Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404) proizlazi da gospodarski subjekt ne može biti isključen iz postupka zbog toga što nije poštovao zahtjeve koji nisu predviđeni dokumentacijom o nabavi.

31 Međutim, u glavnom postupku pravila koja se odnose na građevinske djelatnosti, modernizaciju, održavanje i popravak željezničke infrastrukture, koja se nisu nalazila u dokumentaciji o nabavi, obvezuju uspješnog ponuditelja tek u stadiju izvršenja ugovora o kojem je riječ. Osim toga, broj gospodarskih subjekata koji su dobili odobrenje za obavljanje određenih djelatnosti na tom tržištu ograničene je naravi. Zato bi nametanje obveze da ih se odredi kao podugovaratelje drastično smanjilo tržišno natjecanje, istodobno povećavajući administrativni teret sudionika u postupku javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku, što bi moglo biti protivno načelu proporcionalnosti. Tijelo koje je uputilo zahtjev stoga se pita je li potrebno sustavno zahtijevati od ponuditelja da u trenutku podnošenja ponude odrede moguće podugovaratelje, bez obzira na važnost aktivnosti koje će im biti povjerene u navedenom ugovoru, trenutak u kojem će se ti podugovaratelji angažirati tijekom izvršenja tog ugovora ili vjerojatnost da će biti angažirani.

32 Nadalje, prema mišljenju tog tijela, u dokumentaciju o nabavi ne mogu se uključiti određeni kriteriji čija obvezatnost proizlazi iz posebnih zakona koji nisu relevantni u području javne nabave. Naime, automatskim uključivanjem takvih kriterija u dokumentaciju o nabavi povređuje se načelo proporcionalnosti i dovodi u pitanje margina prosudbe koju članak 58. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2014/24 priznaje javnom naručitelju u pogledu utvrđivanja kriterija za odabir.

33 Isto tako, oštećeni gospodarski subjekti mogu u okviru svojih eventualnih pravnih sredstava osporavati samo dokumentaciju o nabavi koju smatraju previše ograničavajućom te ne mogu tvrditi da je ona previše permisivna i da bi trebala uključivati dodatne kriterije koji bi mogli ograničiti pristup drugih subjekata predmetnom postupku.

34 Štoviše, niže rangirani gospodarski subjekti ne mogu dovesti u pitanje ocjenu ponuda koja je izvršena u skladu sa zahtjevima navedenima u dokumentaciji o nabavi. Naprotiv, oni moraju dokazati da se tom ocjenom ne poštuje ta dokumentacija, tako da je povrijeđeno načelo transparentnosti.

35 Naposljetku, propisivanjem podugovaranja kao jedinog načina izvršavanja neke aktivnosti u okviru javne nabave povrijedila bi se sloboda ugovaranja, pravo gospodarskih subjekata na organiziranje kao i članak 63. Direktive 2014/24. Naime, s obzirom na to da iz tog članka proizlazi da je podnošenje jamstva obvezivanja dostatno za dokazivanje poštovanja kriterija za odabir, sama izjava o raspoloživosti trebala bi tim više biti dostatna jer se, kad je riječ o aktivnostima od male važnosti u okviru javne nabave, ne zahtijeva poštovanje takvih kriterija.

36 U tim je okolnostima Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalna komisija za rješavanje sporova) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li odredbe članka 58. Direktive [2014/24], načelo proporcionalnosti i načelo odgovornosti tumačiti na način da javni naručitelj ima pravo odrediti kriterije tehničke sposobnosti, odnosno ocijeniti potrebu uključivanja u dokumentaciju o nabavi ili isključivanja iz nje kriterija tehničke i stručne sposobnosti te sposobnosti obavljanja tehničke i stručne aktivnosti koji proizlaze z odredbi posebnih zakona, za aktivnost u okviru ugovora o javnoj nabavi koja je manje važnosti?

2. Protivi li se načelima transparentnosti i proporcionalnosti automatsko uključivanje u dokumentaciju o nabavi kriterija kvalificiranosti koji proizlaze iz posebnih zakona primjenjivih na aktivnosti koje su povezane s ugovorom o javnoj nabavi koji treba dodijeliti, a koji nisu bili predviđeni u dokumentaciji o nabavi i javni naručitelj odlučio je da ih neće zahtijevati od gospodarskih subjekata?

3. (a) Protivi li se članku 63. Direktive [2014/24] i načelu proporcionalnosti isključenje iz postupka [javne nabave] ponuditelja koji nije imenovao gospodarski subjekt kao podugovaratelja kako bi dokazao da su ispunjeni određeni kriteriji koji se odnose na tehničku i stručnu sposobnost i sposobnost obavljanja tehničke i stručne aktivnosti i proizlaze iz odredbi posebnih zakona te nisu predviđeni u dokumentaciji o nabavi, ako je predmetni ponuditelj odabrao drugi ugovorni oblik za uključivanje stručnjaka u ugovor o javnoj nabavi, odnosno ugovor o pružanju usluga, ili je dostavio njihovu izjavu o raspoloživosti?

(b) Ima li gospodarski subjekt pravo utvrđivanja vlastite organizacije i ugovornih odnosa unutar grupe i postoji li mogućnost da se u ugovor o javnoj nabavi uključe i određeni pružatelji usluga ili dobavljači ako taj pružatelj nije dio subjekata na čiju se sposobnost ponuditelj namjerava osloniti kako bi dokazao poštovanje relevantnih kriterija?"

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

37 Najprije valja provjeriti može li se Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) kvalificirati kao „sud države članice" u smislu članka 267. UFEU-a.

38 Naime, iako tijelo koje je uputilo zahtjev smatra da mu je to svojstvo Sud priznao u rješenju od 17. listopada 2018., Beny Alex (C-353/18, neobjavljeno, EU:C:2018:829), valja utvrditi da je Sud u tom rješenju samo odbacio zahtjev za prethodnu odluku koji mu je to tijelo uputilo kao očito nedopušten u smislu članka 53. stavka 2. Poslovnika Suda a da pritom navedeno tijelo nije kvalificirao kao „sud države članice" u smislu članka 267. UFEU-a.

39 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, kako bi odredio je li tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku „sud" u smislu članka 267. UFEU-a, a što je pitanje koje je isključivo obuhvaćeno pravom Unije, Sud ocjenjuje sve elemente, primjerice je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li ono stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno (vidjeti u tom smislu presude od 30. lipnja 1966., Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, str. 395. i od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 51.).

40 S obzirom na informacije koje je Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) dostavio Sudu 6. srpnja 2022. kao odgovor na zahtjev koji mu je Sud uputio 16. svibnja 2022., nema sumnje da to tijelo ispunjava kriterije koji se odnose na njegovu utemeljenost na zakonu, stalnost, kontradiktornu narav postupaka koji se pred njime vode i njegovu primjenu pravnih pravila. Suprotno tomu, postavlja se pitanje ispunjava li to tijelo, s jedne strane, kriterij da je njegova nadležnost obvezatna i, s druge strane, kriterij neovisnosti.

41 Što se tiče, kao prvo, obvezatnosti nadležnosti tijela koje je uputilo zahtjev, točno je da iz članka 4. stavka 1. Zakona br. 101/2016, u vezi s njegovim člankom 2. stavkom 1., proizlazi da se svaka osoba koja smatra da su aktom ili propustom javnog naručitelja povrijeđena njezina prava ili legitimni interesi može upravnim i pravosudnim putem obratiti Consuliulu Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) ili sudskim putem sudu koji raspolaže odjelom za upravne sporove. Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je rumunjski zakonodavac time odlučio, radi prenošenja članka 2. stavka 9. Direktive 89/665, kako je izmijenjena Direktivom 2007/66, istodobno dodijeliti nadležnost za odlučivanje o toj vrsti sporova tijelu koje je uputilo zahtjev, s jedne strane, i sudovima koji raspolažu odjelom za upravne sporove, s druge strane.

42 Imajući navedeno u vidu, valja navesti da su odluke Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova), čija nadležnost ne ovisi o sporazumu stranaka, obvezujuće za potonje (vidjeti po analogiji presudu od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, t. 23.).

43 U tim okolnostima Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) ispunjava kriterij obvezatne nadležnosti.

44 Kao drugo, što se tiče kriterija neovisnosti, vanjski aspekt načela neovisnosti sudova država članica zahtijeva da tijelo o kojem je riječ svoje funkcije obavlja posve samostalno a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ni u kojem pogledu ne prima naloge ili upute ikoje vrste. S tim u vezi ključno je da se jamči nesmjenjivost članova tijela o kojem je riječ tako da slučajevi opoziva članova tog tijela budu utvrđeni posebnim propisom, i to izričitim zakonskim odredbama u kojima su sadržana jamstva koja premašuju ona predviđena općim pravilima upravnog i radnog prava koja se primjenjuju u slučaju zloupotrebljavajućeg opoziva (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 56. do 60.).

45 Kad je riječ o unutarnjem aspektu načela neovisnosti sudova država članica, on se dovodi u vezu s pojmom „nepristranost” i ima za cilj osiguranje jednake distance prema strankama spora i njihovim pripadajućim interesima u odnosu na predmet spora. Tako pojam „neovisnost” implicira prije svega da je predmetno tijelo treća strana u odnosu na ono koje je donijelo odluku koja je predmet postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 61. i 62.).

46 Ta jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i razrješenje njegovih članova, koja omogućuju da se otkloni svaka legitimna sumnja kod građana u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese (presuda od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 63.).

47 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz informacija kojima raspolaže Sud, Zakon br. 101/2016 u više navrata naglašava vanjski aspekt neovisnosti Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova). Tako je stavcima 1., 3. i 4. članka 37. tog zakona predviđeno da to vijeće bude „neovisno tijelo koje obavlja upravnu i pravosudnu djelatnost”, da „djeluje isključivo na temelju zakona” i da „je neovisno i nije podređeno nijednom javnom tijelu ili instituciji”. Iz članka 15. stavka 1. navedenog zakona također proizlazi da se postupkom rješavanja sporova poštuje, među ostalim, načelo neovisnosti upravne i sudske djelatnosti. Članak 44. stavak 4. istog zakona tako u sličnom tonu određuje da Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) „svoje ovlasti izvršava poštujući načela neovisnosti i stalnosti svojih članova”.

48 Kad je riječ o imenovanju članova tog tijela, iz članka 45. Zakona br. 101/2016 proizlazi da se ti članovi odabiru na natječaju na temelju njihovih stručnih sposobnosti i dobrog ugleda, među kandidatima koji imaju sveučilišno obrazovanje i profesionalno iskustvo u trajanju od deset godina u područjima predviđenima tim člankom, kao i iskustvo od najmanje tri godine u području javne nabave. Kandidati koji su prošli natječaj imenuju se odlukom predsjednika Vlade, na prijedlog predsjednika navedenog tijela.

49 Osim toga, iz članka 48.*bis* Zakona br. 101/2016 proizlazi da stegovne povrede koje su počinili članovi tijela koje je uputilo zahtjev može utvrditi samo stegovno povjerenstvo osnovano u okviru tog tijela. Na prijedlog tog povjerenstva stegovne sankcije izriče predsjednik tog tijela, osim u slučaju razrješenja državnog službenika koje može naložiti isključivo tijelo za imenovanje članova tog tijela, odnosno rumunjski predsjednik Vlade.

50 Usto, članak 39. stavak 1. Poslovnika Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) predviđa ljestvicu razmjernih sankcija, u skladu s člankom 492. stavkom 6. Upravnog zakonika.

51 Naposljetku, činjenica da se u tom članku 39. upućuje na Upravni zakonik radi utvrđivanja slučajeva u kojima se članu Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) izriče sankcija razrješenja državne službe može zajamčiti pravnu sigurnost.

52 Tako se ta sankcija među ostalim može izreći članu Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) koji ne može opravdati svoju odsutnost s posla ili koji nije poštovao pravila o profesionalnoj tajni ili sukobu interesa. Takvi slučajevi, predviđeni člankom 492. stavkom 2. Upravnog zakonika, u vezi sa stavkom 4. tog članka, čine izvanredne situacije u kojima postoje legitimni i imperativni razlozi koji opravdavaju donošenje takve mjere, u skladu s načelom proporcionalnosti i primjerenom procedurom (vidjeti analogijom presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 59., 60. i 67.). Posljedično, članovi Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) tijekom svojeg mandata uživaju jamstvo stalnosti od kojeg se može odstupiti samo u zakonom izričito nabrojenim slučajevima (vidjeti analogijom presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 70.).

53 Valja ipak pojasniti da radi njegova podudaranja s načelom nesmjenjivosti, načelo stalnosti, kojim se na temelju članka 44. stavka 4. Zakona br. 101/2016 koriste članovi Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova), treba tumačiti u skladu s kriterijem neovisnosti kako je definiran u točki 44. ove presude, koji svako nacionalno tijelo mora ispunjavati da bi se moglo kvalificirati kao „sud države članice” u smislu članka 267. UFEU-a.

54 Valja, osim toga, istaknuti da je u odgovoru navedenom u točki 40. ove presude Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) istaknuo da njegovi članovi podliježu pravilima o nespojivosti i zabranama sličnim onima koji su određeni sucima i da do razrješenja tih članova dolazi samo u slučaju teške stegovne povrede. Osim toga, ako je takva sankcija izrečena protiv jednog od navedenih članova, potonji ima pravo na pravni lijek pred upravnim sudovima na temelju članka 568. stavka 2. Upravnog zakonika.

55 Nadalje, tijelo koje je uputilo zahtjev navelo je da od njegova osnivanja 2006. nijedan njegov član nije razriješen s dužnosti.

56 Što se tiče unutarnjeg aspekta načela neovisnosti „sudova država članica” u smislu članka 267. UFEU-a, čini se da je on zajamčen člankom 47. Zakona br. 101/2016, kojim se nastoje izbjeći situacije koje mogu dovesti do sukoba interesa. Tako članovi Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) ne smiju obavljati poslovne aktivnosti, biti članovi tijela za odlučivanje nekog gospodarskog subjekta, biti uključeni u političke aktivnosti ili obavljati neku javnu ili privatnu djelatnost, osim podučavanja u sektoru visokog obrazovanja. Ta su pravila o nespojivosti uostalom ista kao i ona kojima su na temelju rumunjskog prava podvrgnuti suci. Nadalje, članovi Consiliula Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) podliježu pravilima koja se odnose na razloge za izuzeće iz članka 47. stavka 3. tog zakona na temelju kojih nisu ovlašteni sudjelovati u rješavanju spora, pod prijetnjom ništavosti donesene odluke, ako se nalaze u jednoj od situacija nabrojenih u toj odredbi.

57 Štoviše, iz članka 15. stavka 1. navedenog zakona proizlazi da se u postupku rješavanja sporova pred tijelom koje je uputilo zahtjev poštuju, među ostalim, načela kontradiktornosti te jamstva prava obrane i nepristranosti.

58 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da se Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova) može smatrati „sudom države članice" u smislu članka 267. UFEU-a i da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku stoga dopušten.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

59 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 58. Direktive 2014/24, u vezi s načelima proporcionalnosti i transparentnosti zajamčenima člankom 18. stavkom 1. prvim podstavkom te direktive, tumačiti na način da javni naručitelj može kao kriterije za odabir propisati obveze proizašle iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti koje će se možda morati obaviti u okviru izvršenja ugovora o javnoj nabavi i koje nisu od velike važnosti.

60 Budući da je u najboljem položaju ocijeniti vlastite potrebe, zakonodavac Europske unije dao je javnom naručitelju široku diskrecijsku ovlast prilikom određivanja kriterija za odabir, čemu osobito svjedoči višekratno korištenje glagola „moći" u članku 58. Direktive 2014/24. Tako, u skladu sa stavkom 1. tog članka, on raspolaže određenom slobodom za definiranje uvjeta za sudjelovanje u postupku javne nabave koje smatra povezanima i razmjernima predmetu ugovora i koji mogu jamčiti da kandidat ili ponuditelj raspolaže pravnom i financijskom sposobnošću kao i tehničkim i stručnim sposobnostima potrebnima da bi se izvršio ugovor koji treba dodijeliti. Konkretnije, u skladu sa stavkom 4. navedenog članka, javni naručitelj slobodno ocjenjuje uvjete sudjelovanja za koje smatra da su, s njegove strane, prikladni osobito za jamčenje izvršenja ugovora na razini kvalitete koju smatra prikladnom (presuda od 31. ožujka 2022., Smetna palata na Republika Bulgaria, C-195/21, EU:C:2022:239, t. 50.).

61 U izvršavanju te široke diskrecijske ovlasti javni naručitelj može među kriterije za odabir navedene u pozivu na nadmetanje ili u dokumentaciji o nabavi uključiti obveze proizašle iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti koje će se možda morati obaviti u okviru izvršenja ugovora o javnoj nabavi i koje nisu od velike važnosti.

62 Suprotno tomu, javni naručitelj može koristiti tu široku diskrecijsku ovlast i kako bi utvrdio da te obveze ne treba uključiti u kriterije za odabir. Takav se izbor može objasniti među ostalim činjenicom da navedene obveze nisu od velike važnosti ili da se aktivnosti na koje se primjenjuju predmetne obveze možda neće obaviti. Javni naručitelj također bi se radije mogao pozvati na te obveze u uvjetima izvršenja ugovora tako da se poštovanje tih obveza nametne samo uspješnom ponuditelju (vidjeti po analogiji presudu od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 88. i 89.).

63 Naime, Direktiva 2014/24 ne isključuje to da se tehnički zahtjevi mogu istodobno shvatiti kao kriteriji za odabir koji se odnose na tehničke i stručne sposobnosti, kao tehničke specifikacije i/ili kao uvjeti izvršenja ugovora u smislu članka 58. stavka 4., članka 42. i članka 70. te direktive (presuda od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 84.). S druge strane, javni naručitelj može odlučiti odabrati samo jednu od tih kvalifikacija.

64 U tom pogledu, javni naručitelj može na temelju članka 70. Direktive 2014/24 utvrditi posebne uvjete vezane za izvršenje ugovora, ali oni moraju biti povezani s predmetom ugovora o javnoj nabavi u smislu članka 67. stavka 3. te direktive i biti navedeni u pozivu na nadmetanje ili dokumentaciji o nabavi.

65 Usto, primoravanjem ponuditeljâ da od trenutka dostave svoje ponude ispunjavaju sve uvjete za izvršenje ugovora predstavlja pretjerani zahtjev koji bi te subjekte mogao odvratiti od sudjelovanja u postupcima javne nabave te bi time došlo do povrede načela proporcionalnosti i transparentnosti koja su zajamčena člankom 18. stavkom 1. navedene direktive (presuda od 8. srpnja 2021., Sanresa, C-295/20, EU:C:2021:556, t. 62.).

66 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 58. Direktive 2014/24, u vezi s načelima proporcionalnosti i transparentnosti zajamčenima člankom 18. stavkom 1. prvim podstavkom te direktive, treba tumačiti na način da javni naručitelj može kao kriterije za odabir propisati obveze proizašle iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti koje će se možda morati obaviti u okviru izvršenja ugovora o javnoj nabavi i koje nisu od velike važnosti.

Drugo pitanje

67 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načela proporcionalnosti i transparentnosti, zajamčena člankom 18. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2014/24, tumačiti na način da im se protivi automatsko uključivanje u dokumentaciju o nabavi kriterija za kvalifikaciju koji proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti povezane s ugovorom koji treba dodijeliti, a koji nisu bili predviđeni u toj dokumentaciji i koje javni naručitelj nije namjeravao nametnuti gospodarskim subjektima o kojima je riječ.

68 Kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, obveze koje proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti povezane s ugovorom koji treba dodijeliti ne mogu biti automatski dodane kao kriteriji za odabir kriterijima koji su izričito navedeni u dokumentaciji tog postupka javne nabave jer bi se u protivnom lišila bîti široka diskrecijska ovlast kojom raspolaže javni naručitelj pri određivanju kriterija za odabir koje namjerava nametnuti gospodarskim subjektima kao uvjete sudjelovanja u postupku javne nabave.

69 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti tako da načela proporcionalnosti i transparentnosti, zajamčena člankom 18. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2014/24, treba tumačiti na način da im se protivi automatsko uključivanje u dokumentaciju o nabavi kriterija za kvalifikaciju koji proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti povezane s ugovorom koji treba dodijeliti i koje javni naručitelj nije namjeravao nametnuti gospodarskim subjektima o kojima je riječ.

Treće pitanje točka (a)

70 Svojim trećim pitanjem, točkom (a), sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 63. stavak 1. Direktive 2014/24 tumačiti na način da mu se protivi to da se ponuditelja isključi iz postupka javne nabave zato što nije odredio podugovaratelja kojem namjerava povjeriti izvršavanje obveza koje proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti u vezi s ugovorom o kojem je riječ, a koje nisu predviđene u dokumentaciji o nabavi, ako je taj ponuditelj u svojoj ponudi pojasnio da će te obveze izvršiti oslanjajući se na sposobnosti drugog subjekta, pri čemu oni nisu vezani podugovorom.

71 Kao što to proizlazi iz točke 62. ove presude, kad bi se obveze koje proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti povezane s ugovorom o kojem je riječ i koje nisu predviđene kao kriterij za odabir u dokumentaciji o nabavi kvalificirale kao uvjet izvršenja ugovora i kad uspješni ponuditelj ne bi ispunio taj uvjet prilikom dodjele ugovora, nepoštovanje tih obveza ne bi imalo utjecaja na usklađenost dodjele ugovora s odredbama Direktive 2014/24 (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 89.).

72 Kad bi obveze koje proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti u vezi s ugovorom o kojem je riječ i koje nisu predviđene u dokumentaciji o nabavi činile kriterije za odabir, u smislu članka 58. Direktive 2014/24, dovoljno je podsjetiti na to da je člankom 63. stavkom 1. te direktive svakom gospodarskom subjektu dodijeljeno pravo da se u okviru određenog ugovora osloni na sposobnosti drugih subjekata, bez obzira na to kakva je pravna narav veze između njih, kako bi ispunio različite vrste kriterija za odabir navedene u članku 58. stavku 1. navedene direktive i pobliže definirane u stavcima 2. do 4. tog članka (vidjeti u tom smislu presude od 10. listopada 2013., Swm Costruzioni 2 i Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, t. 29. i 33., kao i od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 150.).

73 Nadalje, iz posljednje rečenice članka 63. stavka 1. Direktive 2014/24 jasno proizlazi da ako se gospodarski subjekt želi osloniti na sposobnosti drugih subjekata, dovoljno je da javnom naručitelju dokaže da ima na raspolaganju potrebne resurse, na primjer, dostavljanjem jamstva obvezivanja tih subjekata u tu svrhu.

74 Slijedom toga, očito je da je podugovaranje samo jedan od načina na koje se gospodarski subjekt može osloniti na sposobnosti drugih subjekata i da ga stoga javni naručitelj ne može nametnuti.

75 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje točku (a) valja odgovoriti tako da članak 63. stavak 1. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se protivi to da se ponuditelja isključi iz postupka javne nabave zato što nije odredio podugovaratelja kojem namjerava povjeriti izvršavanje obveza koje proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti povezane s ugovorom o kojem je riječ, a koje nisu predviđene u dokumentaciji o nabavi, ako je taj ponuditelj u okviru svoje ponude pojasnio da će te obveze izvršiti oslanjajući se na sposobnosti drugog subjekta, pri čemu oni nisu vezani podugovorom.

Treće pitanje točka (b)

76 Svojim trećim pitanjem, točkom (b), sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 63. stavak 1. Direktive 2014/24, u vezi s načelom proporcionalnosti iz članka 18. stavka 1. prvog podstavka te direktive, tumačiti na način da gospodarski subjekt ima pravo organiziranja i utvrđivanja ugovornih odnosa unutar grupe te može li se u ugovor o javnoj nabavi uključiti pružatelja usluga ili dobavljača ako on nije jedan od subjekata na čije se sposobnosti ponuditelj namjerava osloniti kako bi dokazao poštovanje relevantnih kriterija.

77 Nadalje, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pitanja o tumačenju prava Unije, koja je uputio nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti (vidjeti u tom smislu presude od 7. rujna 1999., Beck et Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, t. 22. i od 26. ožujka 2020, Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 43.).

78 Međutim, također je ustaljena sudska praksa da je postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi, tako da smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima, nego stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora (vidjeti u tom smislu presude od 16. prosinca 1981., Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, t. 18., kao i od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 44.).

79 U tom smislu i s obzirom na to da zahtjev za prethodnu odluku služi kao temelj za postupak pred Sudom, potrebno je da u tom zahtjevu nacionalni sud izričito odredi činjenični i pravni okvir spora u glavnom postupku, osobito u određenim područjima koja obilježavaju složene činjenične i pravne situacije poput onih u javnoj nabavi (vidjeti u tom smislu presudu od 26. siječnja 1993., Telemarsicabruzzo i dr., C-320/90 do C-322/90, EU:C:1993:26, t. 6. i 7. i rješenje od 25. travnja 2018., Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, t. 28. i 29.).

80 U ovom slučaju valja utvrditi da odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava opis činjeničnog i pravnog okvira spora u glavnom postupku koji bi Sudu omogućio da korisno odgovori na treće pitanje točku (b).

81 Slijedom toga, treće pitanje točku (b) treba proglasiti nedopuštenim.

Troškovi

82 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:

1. **Članak 58. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, u vezi s načelima proporcionalnosti i transparentnosti zajamčenima u članku 18. stavku 1. prvom podstavku te direktive**

   treba tumačiti na način da:

   javni naručitelj može kao kriterije za odabir propisati obveze proizašle iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti koje će se možda morati obaviti u okviru izvršenja ugovora o javnoj nabavi i koje nisu od velike važnosti.

2. **Načela proporcionalnosti i transparentnosti zajamčena u članku 18. stavku 1. prvom podstavku Direktive 2014/24**

   treba tumačiti na način da im se:

   protivi automatsko uključivanje u dokumentaciju o nabavi kriterija za kvalifikaciju koji proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti povezane s ugovorom koji treba

dodijeliti i koje javni naručitelj nije namjeravao nametnuti gospodarskim subjektima o kojima je riječ.

3. Članak 63. stavak 1. Direktive 2014/24

treba tumačiti na način da mu se:

protivi to da se ponuditelja isključi iz postupka javne nabave zato što nije odredio podugovaratelja kojem namjerava povjeriti izvršavanje obveza koje proizlaze iz posebnih propisa primjenjivih na aktivnosti povezane s ugovorom o kojem je riječ, a koje nisu predviđene u dokumentaciji o nabavi, kad je taj ponuditelj u okviru svoje ponude pojasnio da će te obveze izvršiti oslanjajući se na sposobnosti drugog subjekta, pri čemu oni nisu vezani podugovorom.

Potpisi