Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedba postupaka javne nabave radova, robe i usluga – Direktiva 2014/24/EU – Članak 57. stavak 4. prvi podstavak točka (d) – Javna nabava u sektoru prijevoza – Direktiva 2014/25/EU – Članak 80. stavak 1. – Fakultativne osnove za isključenje – Obveza prenošenja – Sporazumi koje je sklopio gospodarski subjekt kojima je cilj narušavanje tržišnog natjecanja – Nadležnost javnog naručitelja – Utjecaj ranije odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja – Načelo proporcionalnosti – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Načelo dobre uprave – Obveza obrazlaganja”

U predmetu C-66/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal), odlukom od 13. siječnja 2022., koju je Sud zaprimio 2. veljače 2022., u postupku

Infraestruturas de Portugal SA,

Futrifer Indústrias Ferroviárias SA

protiv

Toscca – Equipamentos em Madeira Lda,

uz sudjelovanje:

Mota-Engil Railway Engineering SA,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (izvjestitelj), N. Piçarra i O. Spineanu-Matei, predsjednici vijeća, M. Ilešič, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 7. ožujka 2023.,

* Jezik postupka: portugalski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Futrifer Indústrias Ferroviárias SA, G. Guerra Tavares, A. Magalhães e Menezes i L. M. Soares Romão, *advogados*,

– za Toscca – Equipamentos em Madeira Lda, N. Cunha Rodrigues i J. M. Sardinha, *advogados*,

– za portugalsku vladu, P. Barros da Costa, F. Batista, P. Moreira da Cruz i M. J. Ramos, u svojstvu agenata,

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

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Braga da Cruz, P. Ondrůšek i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. svibnja 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 57. stavka 4. prvog podstavka točke (d) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.) te članka 41. stavka 2. točaka (b) i (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Toscca – Equipamentos em Madeira Lda (u daljnjem tekstu: Toscca), s jedne strane, i društava Infraestruturas de Portugal SA i Futrifer Indústrias Ferroviárias SA (u daljnjem tekstu: Futrifer), s druge strane, u vezi s odlukom društva Infraestruturas de Portugal da društvu Futrifer dodijeli ugovor o javnoj nabavi vijaka i pragova od borova drva koji su tretirani kreozotom.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/24

3 U uvodnoj izjavi 101. Direktive 2014/24 navodi se:

„Javnim naručiteljima također bi se trebala pružiti mogućnost isključenja gospodarskih subjekata koji su dokazano nepouzdani jer su, primjerice, prekršili okolišne ili društvene obveze, uključujući pravila o dostupnosti za osobe s invaliditetom, ili su počinili ostale oblike teških poslovnih prekršaja, poput kršenja pravila tržišnog natjecanja ili prava intelektualnog vlasništva. Trebalo bi

razjasniti da teški poslovni prekršaji mogu dovesti u pitanje integritet gospodarskog subjekta i tako ga isključiti iz dodjele ugovora o javnoj nabavi neovisno o tome bi li inače imao tehničke i ekonomske sposobnosti za izvršenje ugovora.

[…] [Javni naručitelji] [t]akođer bi trebali biti u mogućnosti isključiti natjecatelje ili ponuditelje čija je izvedba u prethodnim ugovorima o javnoj nabavi imala velike nedostatke vezane uz bitne zahtjeve, primjerice, ako natjecatelji ili ponuditelji nisu izvršili isporuku ili svoje obveze, ako su isporučeni proizvod ili pružena usluga imali znatne nedostatke zbog kojih su bili neiskoristivi za potrebe kojima su namijenjeni ili ako su se natjecatelji ili ponuditelji ponašali na neprimjeren način koji dovodi u pitanje pouzdanost gospodarskog subjekta. U nacionalnom pravu trebalo bi predvidjeti maksimalno trajanje takvog isključenja.

Pri primjeni fakultativnih osnova za isključenje, javni naručitelji bi trebali posvetiti osobitu pozornost načelu proporcionalnosti. Manje nepravilnosti bi samo u iznimnim okolnostima trebale dovesti do isključenja gospodarskog subjekta. Ipak, ponovljeni slučajevi manjih nepravilnosti mogu dati povod sumnji u pouzdanost gospodarskog subjekta koja može opravdati njegovo isključenje.”

4 Članak 26. stavak 5. drugi podstavak te direktive predviđa:

„Ako se ugovor dodjeljuje na temelju ograničenog postupka ili natjecateljskog postupka uz pregovore, države članice mogu odrediti, neovisno o prvom podstavku ovog stavka, da decentralizirani javni naručitelji ili njihove određene kategorije mogu objaviti poziv na nadmetanje putem prethodne informacijske obavijesti u skladu s člankom 48. stavkom 2.”

5 Na temelju članka 32. stavka 1. navedene direktive:

„U posebnim slučajevima i okolnostima iz stavaka od 2. do 5., države članice mogu omogućiti da javni naručitelji smiju dodijeliti ugovor o javnoj nabavi pregovaračkim postupkom bez prethodne objave.”

6 Članak 55. te direktive, naslovljen „Obavješćivanje natjecatelja i ponuditelja”, u stavku 2. točki (b) propisuje:

„Na zahtjev dotičnog natjecatelja ili ponuditelja javni naručitelj, što je prije moguće, a u svakom slučaju u roku od 15 dana od primitka pisanog zahtjeva, obavješćuje:

[…]

(b) svakog neuspješnog ponuditelja o razlozima odbijanja njegove ponude […]”

7 Članak 56. Direktive 2014/24 glasi:

„1. 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:

[…]

(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.

[…]

2. […]

Države članice mogu isključiti primjenu postupka iz prvog podstavka ili ograničiti njegovu primjenu na određene vrste nabave ili posebne okolnosti.”

8 Članak 57. te direktive, naslovljen „Osnove za isključenje”, predviđa:

„1. Javni naručitelji isključuju gospodarskog subjekta iz sudjelovanja u postupku nabave ako utvrde, provjerom u skladu s člankom […] 59., 60. i 61., ili na drugi način doznaju da je gospodarski subjekt osuđen pravomoćnom presudom iz nekog od […] razloga [navedenih u točkama (a) do (f) ovog stavka.]

[…]

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

[…]

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

(d) ako javni naručitelj ima dovoljno vjerodostojnih pokazatelja da zaključi da je gospodarski subjekt sklopio sporazume s drugim gospodarskim subjektima kojima je cilj narušavanje tržišnog natjecanja;

[…]

5. […]

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

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

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

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

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

7. Države članice, uzimajući u obzir pravo Unije, određuju provedbene uvjete za ovaj članak zakonima i drugim propisima. One posebno utvrđuju maksimalno razdoblje isključenja ako gospodarski subjekt nije poduzeo nikakve mjere navedene u stavku 6. kako bi dokazao svoju pouzdanost. Ako razdoblje isključenja nije utvrđeno pravomoćnom presudom, to razdoblje ne može trajati dulje od pet godina od datuma izricanja pravomoćne osuđujuće presude u slučajevima iz stavka 1. i tri godine od datuma relevantnog događaja u slučajevima iz stavka 4.”

Direktiva 2014/25

9 Članak 1. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2017/2364 od 18. prosinca 2017. (SL 2017., L 337, str. 17.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/25), predviđa:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o postupcima nabave koju provode naručitelji vezana uz ugovore te projektne natječaje čija procijenjena vrijednost nije manja od pragova utvrđenih u članku 15.

2. Nabava u smislu ove Direktive podrazumijeva kupnju, putem ugovora o nabavi robe, radovima ili uslugama radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, pod uvjetom da su radovi, roba ili usluge namijenjene obavljanju neke od djelatnosti navedenih u člancima od 8. do 14.

[…]”

10 Članak 4. stavak 1. točka (a) Direktive 2014/25 propisuje:

„Za potrebe ove Direktive, naručitelji su subjekti, koji:

(a) su javni naručitelji ili javna poduzeća i koji obavljaju jednu od djelatnosti navedenih u člancima od 8. do 14.”

11 Članak 11. te direktive glasi:

„Ova se Direktiva primjenjuje na djelatnosti koje se odnose na pružanje mreža ili upravljanje mrežama koje pružaju uslugu javnosti u području prijevoza željeznicom, automatiziranim sustavima, tramvajem, trolejbusom, autobusom ili žičarom.

Što se tiče prijevoznih usluga, smatra se da mreža postoji ako se usluga pruža pod poslovnim uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo države članice, kao što su uvjeti o linijama koje se trebaju pružiti, kapacitetu koji se treba staviti na raspolaganje ili učestalosti usluge.”

12 Članak 15. točka (a) navedene direktive u biti predviđa da se ona primjenjuje na nabave čija je vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost (PDV) jednaka ili veća od praga od 443 000 eura za ugovore o robi i uslugama te za projektne natječaje.

13 Članak 80. stavak 1. Direktive 2014/25 propisuje:

„Objektivna pravila i kriteriji za isključenje i odabir gospodarskih subjekata koji zahtijevaju kvalifikaciju u kvalifikacijskom sustavu i objektivna pravila za isključenje te odabir natjecatelja i ponuda u otvorenim, ograničenim ili pregovaračkim postupcima, u natjecateljskim dijalozima ili partnerstvima za inovacije mogu obuhvaćati osnove za isključenje iz članka 57. Direktive [2014/24] prema uvjetima koji su tamo navedeni.

Ako je naručitelj javni naručitelj, ti kriteriji i pravila uključuju osnove za isključenje iz članka 57. stavaka 1. i 2. Direktive [2014/24] prema uvjetima navedenima u tom članku.

Ako to traže države članice, ti kriteriji i pravila dodatno obuhvaćaju osnove za isključenje iz članka 57. stavka 4. Direktive [2014/24] prema uvjetima navedenima u tom članku. […]”

Portugalsko pravo

14 Članak 55. stavak 1. točka (c) Código dos Contratos Públicos (Zakonik o javnoj nabavi), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: CCP), glasi:

„Zabrane sklapanja ugovora

1. Natjecatelj, ponuditelj ili dio skupine ne može biti subjekt:

[…]

(c) kojem je izrečena upravna sankcija zbog teškog profesionalnog propusta i koji u međuvremenu nije rehabilitiran (kad je riječ o fizičkim osobama) ili čijim je upravnim, upravljačkim ili rukovoditeljskim tijelima društva izrečena takva upravna sankcija, a oni izvršavaju svoje funkcije (kad je riječ o pravnim osobama);

[…]”

15 Člankom 55. stavkom 1. točkom (f) tog zakonika predviđa se, među ostalim, da subjekti kojima je izrečena dodatna sankcija zabrane sudjelovanja u postupcima javne nabave koju je izreklo portugalsko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja ne mogu biti natjecatelji, ponuditelji ili članovi nijedne skupine.

16 Članak 55.A navedenog zakonika odnosi se na ukidanje zabrana navedenih u njegovu članku 55. stavku 1., o kojem odlučuje javni naručitelj, i pojašnjava da se on ne primjenjuje na situacije iz članka 55. stavka 1. točke (f) tog zakonika.

17 Članak 70. CCP-a propisuje:

„Ocjena ponuda

[…]

2. Ponude se isključuju ako njihova ocjena pokaže:

[…]

(g) da postoje ozbiljne indicije o postupanjima, sporazumima, djelovanjima ili informacijama koje mogu narušiti pravila tržišnog natjecanja.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 Toscca je Tribunalu Administrativo e Fiscal de Viseu (Upravni i porezni sud u Viseuu, Portugal) podnijela tužbu za poništenje odluke Infraestruturasa de Portugal od 25. srpnja 2019. kojom se Futriferu dodjeljuje ugovor o javnoj nabavi vijaka i pragova od borova drva koji su tretirani kreozotom namijenjenih sektoru željezničke infrastrukture, po osnovnoj cijeni od 2 979 200 eura. U okviru te tužbe Toscca je također zatražila da se taj ugovor njoj dodijeli.

19 Nakon što je ta tužba odbijena presudom od 21. veljače 2020., Toscca je podnijela žalbu Tribunalu Central Administrativo Norte (Središnji upravni sud za regiju Sjever, Portugal). On je presudom od 29. svibnja 2020. ukinuo tu presudu, prihvatio Tosccinu tužbu i naložio Infraestruturasu de Portugal da ugovor dodijeli tom društvu.

20 Presudom od 22. travnja 2021. Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal) ukinuo je presudu navedenu u prethodnoj točki zbog nedostatka u obrazloženju i vratio predmet Tribunalu Central Administrativo Norte (Središnji upravni sud za regiju Sjever) na ponovno odlučivanje. Potonji je 2. lipnja 2021. donio novu presudu koja je dovela do istog rezultata kao i presuda od 29. svibnja 2020. Infraestruturas de Portugal i Futrifer podnijeli su žalbe protiv te presude od 2. lipnja 2021. pred Supremo Tribunalom Administrativo (Visoki upravni sud), sudom koji je uputio zahtjev.

21 Taj sud ističe da je Autoridade da Concorrência (tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, Portugal) 12. lipnja 2019. Futriferu naložio plaćanje novčane kazne zbog povrede prava tržišnog natjecanja u okviru postupaka javne nabave koji su organizirani 2014. i 2015. i koji su se odnosili na pružanje usluga održavanja uređaja i pruga koji su dio nacionalne željezničke mreže, a kojim je upravljalo javno poduzeće koje se u međuvremenu spojilo s Infraestruturasom de Portugal.

22 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da je isključenje ponuditelja zbog njegove nepouzdanosti zbog povrede prava tržišnog natjecanja, počinjene izvan postupka javne nabave, dopušteno samo na temelju članka 55. stavka 1. točke (f) CCP-a, odnosno izričitom osudom tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koje tom ponuditelju izriče dodatnu sankciju zabrane sudjelovanja u postupcima javne nabave tijekom određenog razdoblja. Prema mišljenju tog suda, to je rješenje, međutim, protivno Direktivi 2014/24 i osobito njezinu članku 57. stavku 4. prvom podstavku točki (d) jer utječe na autonomiju javnog naručitelja u odlučivanju o pouzdanosti svakog ponuditelja.

23 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se odluka o dodjeli ugovora ponuditelju koji je osuđen zbog povrede prava tržišnog natjecanja u ranijem postupku javne nabave koji je organizirao isti javni naručitelj smatrati dovoljno obrazloženom, osobito s obzirom na pravo na dobru upravu iz članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje, ako taj javni naručitelj nije izvršio samostalnu i obrazloženu ocjenu pouzdanosti tog ponuditelja.

24 Osim toga, pita se je li nacionalni propis prema kojem se od javnog naručitelja ne zahtijeva da u okviru provedbe postupka javne nabave provede samostalnu ocjenu pouzdanosti ponuditelja osuđenog za povredu prava tržišnog natjecanja u skladu s pravom Unije, kako u pogledu ispitivanja težine počinjene povrede i njezina utjecaja na predmetni postupak tako i u pogledu ispitivanja prikladnosti mjera koje je dotični ponuditelj donio kako bi se u okviru potonjeg postupka ispravile posljedice te povrede (mjere *self-cleaninga*). U tom pogledu navodi da je, u skladu s nacionalnim pravom, ocjena takvih korektivnih mjera isključivo na tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja.

25 Međutim, taj sud smatra da, s obzirom na sudsku praksu Suda, osobito presudu od 19. lipnja 2019., Meca (C-41/18, EU:C:2019:507), povredu prava tržišnog natjecanja koju je počinio ponuditelj izvan postupka javne nabave javni naručitelj mora ocijeniti na propisno obrazložen način u okviru ispitivanja pouzdanosti takvog ponuditelja.

26 U tim je okolnostima Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća pitanja:

„1. Je li osnova za isključenje predviđena člankom 57. stavkom 4. točkom (d) Direktive [2014/24] područje o kojem treba odlučivati javni naručitelj?

2. Može li nacionalni zakonodavac u potpunosti zamijeniti odluku koju treba donijeti javni naručitelj u skladu s člankom 57. stavkom 4. točkom (d) Direktive [2014/24] generičkom odlukom (zbog učinaka odluke) tijela za zaštitu tržišnog natjecanja o primjeni dodatne sankcije koja se sastoji od zabrane sudjelovanja u postupcima javne nabave u određenom razdoblju, koja je donesena u okviru izricanja novčane kazne zbog povrede pravilâ tržišnog natjecanja?

3. Treba li odluku javnog naručitelja o ‚pouzdanosti' gospodarskog subjekta s obzirom na poštovanje (ili nepoštovanje) pravila prava tržišnog natjecanja neovisno o konkretnom postupku javne nabave tumačiti na način da je potrebna obrazložena ocjena prikladnosti navedenog gospodarskog subjekta, koja predstavlja konkretan odraz prava na dobru upravu, predviđenog člankom 41. stavkom 2. točkom (c) [Povelje]?

4. Može li se smatrati usklađenim s pravom Unije i, konkretno, člankom 57. stavkom 4. točkom (d) Direktive [2014/24] rješenje koje se primjenjuje u portugalskom pravu, u članku 55. stavku 1. točki (f) CCP-a, kojim se isključenje gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave koje se temelji na povredi pravila tržišnog natjecanja počinjenoj izvan konkretnog postupka javne nabave uvjetuje odlukom tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u okviru primjene dodatne sankcije koja se sastoji od zabrane sklapanja ugovora o javnoj nabavi, ako u navedenom postupku prikladnost donesenih korektivnih mjera u tom kontekstu ocjenjuje sâmo tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja?

5. Je li usklađeno s pravom Unije i, konkretno, člankom 57. stavkom 4. točkom (d) Direktive [2014/24] i rješenje koje se primjenjuje u portugalskom pravu u članku 70. stavku 2. točki (g) CCP-a, kojim se mogućnost isključenja ponude zbog postojanja ozbiljnih indicija o postupanjima, sporazumima, djelovanjima ili informacijama koje mogu narušiti pravila tržišnog natjecanja ograničava na konkretan postupak javne nabave u kojem su ta djelovanja utvrđena?"

Zahtjev za ubrzani postupak

27 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku na temelju članka 105. Poslovnika Suda zbog hitnosti glavnog postupka. U tom je pogledu spomenuo članak 36. stavak 1. točku (c) Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Zakonik o postupcima pred upravnim sudovima) i 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.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (SL 2014., L 94, str. 1.).

28 Članak 105. stavak 1. Poslovnika predviđa da, na zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku ili, iznimno, po službenoj dužnosti, predsjednik Suda može, kad priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima, nakon što sasluša suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku.

29 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je takav ubrzani postupak postupovni instrument namijenjen rješavanju situacije izvanredne hitnosti čije se postojanje mora dokazati u odnosu na iznimne okolnosti koje su svojstvene predmetu u vezi s kojim je podnesen zahtjev za odlučivanje u ubrzanom postupku (rješenje predsjednika Suda od 25. veljače 2021., Sea Watch, C-14/21 i C-15/21, EU:C:2021:149, t. 22.).

30 U ovom je slučaju predsjednik Suda 23. ožujka 2022., nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučio odbiti zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku iz točke 27. ove presude.

31 Naime, taj je sud samo iznio tvrdnju da je glavni postupak hitan i naveo odredbe nacionalnog prava i prava Unije a da nije naznačio u kojoj bi mjeri u ovom predmetu postojala izvanredna hitnost, koja je ipak potrebna kako bi se opravdalo ubrzano postupanje.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

32 Futrifer smatra da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer odgovor Suda na postavljena pitanja nije nužan za rješavanje spora u glavnom postupku. U tom pogledu tvrdi da je Portugalska Republika legitimno odlučila ne prenijeti u nacionalno pravo članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24, tako da su ta pitanja hipotetska.

33 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u načelu obvezan donijeti odluku (vidjeti u tom smislu presude od 16. prosinca 1981., Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, t. 15. i od 28. travnja 2022., Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, t. 28.).

34 Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presude od 15. prosinca 1995., Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, t. 61. i od 28. travnja 2022., Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, t. 29.).

35 U ovom se slučaju pitanja u biti odnose na tumačenje fakultativne osnove za isključenje predviđene u članku 57. stavku 4. prvom podstavku točki (d) Direktive 2014/24, koja se odnosi na slučaj u kojem javni naručitelj ima dovoljno vjerodostojnih pokazatelja da zaključi da je gospodarski subjekt sklopio sporazume s drugim gospodarskim subjektima kojima je cilj narušavanje tržišnog natjecanja.

36 U tom pogledu, kao prvo, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se glavni postupak odnosi na zakonitost odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi ponuditelju kojemu je nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja naložilo plaćanje novčane kazne zbog povrede pravila prava tržišnog natjecanja u okviru ranijih postupaka javne nabave. Svojim prvim, drugim, trećim i petim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita o dosegu diskrecijske ovlasti koja je člankom 57. stavkom 4. prvim podstavkom točkom (d) Direktive 2014/24 dodijeljena javnom naručitelju jer je, u skladu s portugalskim propisom, vezan ocjenom tijela za zaštitu tržišnog natjecanja o pouzdanosti ponuditelja koji je počinio takvu povredu u okviru ranijeg postupka javne nabave, neovisno o tome je li ta ocjena dovela do dodatne sankcije privremene zabrane sudjelovanja u postupcima javne nabave.

37 Slijedom toga, ne može se smatrati da ta pitanja nemaju nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili da su hipotetska. Što se tiče činjenice, koju navodi Futrifer, da je Portugalska Republika legitimno odlučila da neće prenijeti u nacionalno pravo članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24, ona se odnosi na materijalne aspekte i ni na koji način ne može utjecati na dopuštenost postavljenih pitanja. Iz toga slijedi da su prvo, drugo, treće i peto pitanje dopuštena.

38 Kao drugo, u okviru četvrtog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se članku 57. stavku 4. Direktive 2014/24 nacionalni propis prema kojem je tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja jedino nadležno za ocjenu relevantnosti korektivnih mjera koje je donio gospodarski subjekt koji zbog povrede pravila tržišnog natjecanja podliježe sankciji koju je to tijelo izreklo, a kojom mu se zabranjuje sudjelovanje u postupcima javne nabave tijekom određenog razdoblja.

39 Međutim, iz elemenata spisa kojima Sud raspolaže ne proizlazi da je Futrifer u bilo kojem trenutku spomenuo donošenje korektivnih mjera poput onih iz članka 57. stavka 6. Direktive 2014/24.

40 Iz toga slijedi da je to četvrto pitanje hipotetsko i stoga ga treba proglasiti nedopuštenim.

Meritum

Uvodna razmatranja

41 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene člankom 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom pogledu Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2023., K. B. i F. S. (Razmatranje po službenoj dužnosti u kaznenim stvarima), C-660/21, EU:C:2023:498, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

42 U ovom slučaju u zahtjevu za prethodnu odluku navedeno je da je predmet ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku kupnja, po osnovnoj cijeni od 2 979 200 eura, koju provodi javno poduzeće, odnosno Infraestruturas de Portugal, vijaka i pragova od borova drva koji su tretirani kreozotom namijenjenih sektoru željezničke infrastrukture.

43 U tom pogledu valja istaknuti da je, u skladu s člankom 1. stavkom 2. i člankom 11. Direktive 2014/25, nabava u smislu te direktive osobito naručiteljeva kupnja robe od gospodarskih subjekata koje je taj naručitelj odabrao na temelju ugovora o nabavi robe za obavljanje djelatnosti koje se odnose na pružanje mreža ili upravljanje mrežama koje pružaju uslugu javnosti u području prijevoza, među ostalim, željeznicom. Članak 4. stavak 1. točka (a) navedene direktive određuje da su za potrebe te direktive naručitelji subjekti koji su javni naručitelji ili javna poduzeća i koji obavljaju jednu od djelatnosti navedenih u člancima 8. do 14. te direktive.

44 Usto, iz članka 1. stavka 1. Direktive 2014/25 proizlazi da se ona primjenjuje na postupke javne nabave koju provode naručitelji vezano uz ugovore te projektne natječaje čija procijenjena vrijednost nije manja od pragova utvrđenih u članku 15. te direktive.

45 U tim okolnostima i s obzirom na informacije iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, čini se da iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je nabava o kojoj je riječ u glavnom postupku obuhvaćena područjem primjene Direktive 2014/25, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

46 U takvom bi slučaju članak 80. stavak 1. te direktive bio primjenjiv na glavni postupak.

47 Kao drugo, s obzirom na to da se prethodna pitanja osobito odnose na to protivi li se članku 57. stavku 4. prvom podstavku točki (d) Direktive 2014/24 nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, najprije valja utvrditi imaju li države članice obvezu prenijeti u svoje nacionalno pravo kako taj članak 57. stavak 4. prvi podstavak, u slučaju da je spor u glavnom postupku obuhvaćen područjem primjene Direktive 2014/24, tako i članak 80. stavak 1. treći podstavak Direktive 2014/25, u slučaju da je taj spor obuhvaćen područjem primjene potonje direktive.

48 Što se tiče, kao prvo, članka 57. stavka 4. prvog podstavka Direktive 2014/24, tom se odredbom predviđa da „[j]avni naručitelji mogu isključiti ili države članice mogu od njih zahtijevati da isključe iz sudjelovanja u postupku nabave bilo koji gospodarski subjekt” u slučajevima iz točaka (a) do (i) te odredbe.

49 U tom pogledu točno je da iz određenih presuda Suda kojima je protumačen članak 57. stavak 4. prvi podstavak Direktive 2014/24 proizlazi da države članice mogu odlučiti hoće li prenijeti fakultativne osnove za isključenje navedene u toj odredbi. Naime, Sud je presudio da, u skladu s člankom 57. stavcima 4. i 7. Direktive 2014/24, države članice imaju mogućnost ne primijeniti fakultativne osnove za isključenje koje su u njemu navedene ili ih uključiti u nacionalne propise sa stupnjem strogosti koji može biti različit u svakom pojedinom slučaju, ovisno o okolnostima pravnog poretka ili gospodarskim ili socijalnim okolnostima koje prevladavaju na nacionalnoj razini (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2019., Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, t. 33.; od 30. siječnja 2020., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, t. 34. i 40. i od 3. lipnja 2021., Rad Service i dr., C-210/20, EU:C:2021:445, t. 28.).

50 Međutim, iz analize teksta članka 57. stavka 4. prvog podstavka Direktive 2014/24, konteksta kojeg je ta odredba dio i cilja koji se njome želi postići u okviru te direktive proizlazi da, suprotno onomu što proizlazi iz tih presuda, države članice imaju obvezu prenijeti navedenu odredbu u svoje nacionalno pravo.

51 Najprije, kad je riječ o tekstu tog članka 57. stavka 4. prvog podstavka, iz njega proizlazi da javni naručitelj ima izbor hoće li ili neće isključiti gospodarski subjekt iz postupka javne nabave zbog jedne od osnove navedene u toj odredbi, osim ako države članice odluče tu mogućnost isključenja pretvoriti u obvezu. Stoga države članice moraju prenijeti navedenu odredbu, bilo tako da omoguće javnim naručiteljima primjenu osnova za isključenje koje su u njoj navedene bilo tako da ih na to obvežu. Suprotno tomu i suprotno onomu što tvrde Futrifer i portugalska vlada, država članica ne može ne uključiti te osnove u svoje nacionalno zakonodavstvo kojim se prenosi Direktiva 2014/24 i na taj način javnim naručiteljima uskratiti mogućnost, koja im se mora barem priznati na temelju te odredbe, da primijene te osnove.

52 Nadalje, što se tiče konteksta u kojem se nalazi članak 57. stavak 4. prvi podstavak Direktive 2014/24, valja istaknuti da se u uvodnoj izjavi 101. te direktive navodi da bi se „[j]avnim naručiteljima […] trebala pružiti mogućnost isključenja gospodarskih subjekata koji su dokazano nepouzdani”. Ta uvodna izjava tako potvrđuje da država članica mora prenijeti tu odredbu kako se javnim naručiteljima ne bi uskratila mogućnost navedena u prethodnoj točki i u navedenoj uvodnoj izjavi.

53 To tumačenje članka 57. stavka 4. prvog podstavka Direktive 2014/24 također je *a contrario* potvrđeno tekstom odredbi te direktive za čije se prenošenje državama članicama izričito priznaje margina prosudbe. To je osobito slučaj s člankom 26. stavkom 5. i člankom 32. stavkom 1. te direktive, prema kojima „države članice mogu odrediti […]” ili pak s članom 56. stavkom 2. drugim podstavkom navedene direktive, koji upotrebljava izraz „[d]ržave članice mogu isključiti […]”.

54 Članak 57. stavak 7. Direktive 2014/24 ne dovodi u pitanje navedeno tumačenje. Naime, ta odredba državama članicama općenito daje mogućnost da odrede uvjete primjene članka 57. te direktive, bilo putem zakonske, regulatorne ili upravne odredbe. Ta mogućnost odnosi se na način na koji provode taj članak. Izbor koji je tako prepušten državama članicama ne može se stoga proširiti na prenošenje ili neprenošenje fakultativnih osnova za isključenje navedenih u članku 57. stavku 4. navedene direktive. Uostalom, valja utvrditi da se članak 57. stavak 7. Direktive 2014/24 primjenjuje i na obvezne osnove za isključenje predviđene u članku 57. stavku 1. te direktive. Međutim, ne može se razumno tvrditi da države članice mogu iskoristiti mogućnost predviđenu u tom članku 57. stavku 7. radi neprenošenja takve osnove za isključenje u svoje nacionalno pravo.

55 Naposljetku, što se tiče cilja Direktive 2014/24 u pogledu fakultativnih osnova za isključenje, Sud je priznao da se taj cilj odražava u tome da se naglasak stavlja na ovlasti javnih naručitelja. Zakonodavac Unije stoga je namjeravao mogućnost ocjene u fazi odabira ponuditelja treba li se natjecatelj ili ponuditelj isključiti iz postupka javne nabave povjeriti isključivo javnom naručitelju (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2019., Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, t. 34. i od 3. listopada 2019., Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93, C-267/18, EU:C:2019:826, t. 25.).

56 Mogućnost ili čak obveza javnog naručitelja da primijeni osnove za isključenje navedene u članku 57. stavku 4. prvom podstavku Direktive 2014/24 osobito je namijenjena tomu da mu omogući ocjenu integriteta i pouzdanosti svakog od gospodarskih subjekata koji sudjeluju u postupku javne nabave.

57 Zakonodavac Unije tako je namjeravao osigurati da javni naručitelji u svim državama članicama mogu isključiti gospodarske subjekte koje smatraju nepouzdanima.

58 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 57. stavak 4. prvi podstavak Direktive 2014/24 sadržava obvezu država članica da u svoje nacionalno pravo prenesu fakultativne osnove za isključenje navedene u toj odredbi. U okviru te obveze prenošenja te države članice moraju predvidjeti ili mogućnost ili obvezu za javne naručitelje da primijene te razloge.

59 Kao drugo, što se tiče članka 80. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2014/25, tom se odredbom predviđa da, ako to države članice zatraže, objektivna pravila i kriteriji za isključenje i odabir natjecatelja i ponuditelja, među ostalim, u otvorenim, ograničenim ili pregovaračkim postupcima, uključuju osnove za isključenje navedene u članku 57. stavku 4. Direktive 2014/24, pod uvjetima koji su u njemu navedeni.

60 Iz teksta tog članka 80. stavka 1. trećeg podstavka proizlazi da je na državama članicama da odluče moraju li naručitelji primjenjivati fakultativne osnove za isključenje predviđene navedenim člankom 57. stavkom 4. kao kriterije za isključenje ponuditelja. Ako ne postoji odluka u tom smislu, iz članka 80. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2014/25 ipak proizlazi da države članice u okviru prenošenja te direktive moraju barem predvidjeti mogućnost da naručitelji među pravila i kriterije za isključenje koji se primjenjuju u postupcima javne nabave koji ulaze u područje primjene te direktive uključe osnove za isključenje navedene u članku 57. stavku 4. Direktive 2014/24.

61 Stoga, kad je riječ o osnovama za isključenje navedenima u članku 57. stavku 4. Direktive 2014/24, države članice moraju, na temelju svoje obveze prenošenja članka 80. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2014/25, predvidjeti mogućnost da naručitelji uključe te osnove za isključenje među objektivne kriterije za isključenje u postupcima koji ulaze u područje primjene potonje direktive, ne dovodeći u pitanje eventualnu odluku tih država donesenu na temelju članka 80. stavka 1. trećeg podstavka navedene direktive, koja se sastoji u nametanju obveze tim subjektima da uključe navedene osnove među te kriterije.

62 Što se tiče, kao treće, Futriferova argumenta da se neuspješni ponuditelj, kao što je to u ovom slučaju Toscca, ne može pozvati na članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24, u svrhu odgovora koji treba dati na ovaj zahtjev za prethodnu odluku dovoljno je istaknuti da je Sud već presudio da, kako se ne bi zanemarilo, među ostalim, poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek, kako je zajamčeno člankom 47. Povelje, odluku kojom javni naručitelj odbija, makar i implicitno, isključiti gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave zbog neke od fakultativnih osnova za isključenje predviđenih člankom 57. stavkom 4. prvim

podstavkom Direktive 2014/24 mora moći pobijati svaka osoba koja ima ili je imala interes za dodjelu određenog ugovora o javnoj nabavi i koja je pretrpjela štetu zbog povrede te odredbe ili je imala takav rizik (presuda od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 143.).

63 Zbog istih razloga treba provesti istovjetnu ocjenu u slučaju odbijanja isključenja gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave zbog neke od fakultativnih osnova za isključenje iz članka 80. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2014/25.

64 Stoga na prethodna pitanja valja odgovoriti uzimajući u obzir prethodna uvodna razmatranja.

Peto pitanje

65 Svojim petim pitanjem, koje valja najprije ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji mogućnost isključenja ponuditeljeve ponude zbog postojanja ozbiljnih indicija o njegovu postupanju koje može narušiti pravila tržišnog natjecanja ograničava na postupak javne nabave u okviru kojeg je došlo do te vrste postupanja.

66 Za tumačenje odredbi prava Unije treba uzeti u obzir ne samo njihov tekst nego i kontekst u kojem se one nalaze te ciljeve propisa kojeg su dio (presuda od 16. ožujka 2023., Colt Technology Services i dr., C-339/21, EU:C:2023:214, t. 39. i navedena sudska praksa).

67 Kao prvo, valja utvrditi da, predviđajući slučaj u kojem javni naručitelj „ima dovoljno vjerodostojnih pokazatelja da zaključi da je gospodarski subjekt sklopio sporazume s drugim gospodarskim subjektima kojima je cilj narušavanje tržišnog natjecanja”, tekst članka 57. stavka 4. prvog podstavka točke (d) Direktive 2014/24 ne ograničava primjenu te osnove za isključenje na postupak javne nabave u okviru kojeg je došlo do te vrste postupanja.

68 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi ta odredba, to je tumačenje potkrijepljeno člankom 57. stavkom 5. drugim podstavkom te direktive, prema kojem javni naručitelji mogu u bilo koje vrijeme tijekom postupka isključiti ili države članice mogu od njih zahtijevati da isključe gospodarski subjekt ako se pokaže da se gospodarski subjekt, s obzirom na djela počinjena ili propuštena bilo prije ili tijekom postupka, nalazi u nekoj od situacija iz stavka 4. tog članka 57.

69 Kao treće, navedeno tumačenje omogućuje javnom naručitelju, u skladu s ciljem koji se nastoji postići Direktivom 2014/24 u pogledu fakultativnih osnova za isključenje navedenih u članku 57. stavku 4. prvom podstavku te direktive, kako je naveden u točki 56. ove presude, da se uvjeri u integritet i pouzdanost svakog od gospodarskih subjekata koji sudjeluju u predmetnom postupku javne nabave (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2022., J. Sch. Omnibusunternehmen i K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, t. 42.), integritet i pouzdanost koji se mogu dovesti u pitanje ne samo u slučaju sudjelovanja takvog subjekta u protutržišnim postupanjima u okviru tog postupka nego i u slučaju sudjelovanja tog subjekta u ranijim takvim postupanjima.

70 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev ističe da članak 70. stavak 2. točka (g) CCP-a mogućnost javnog naručitelja da isključi ponudu zbog postojanja ozbiljnih indicija o postupanjima, sporazumima, djelovanjima ili informacijama koje mogu narušiti pravila tržišnog natjecanja ograničava samo na postupak javne nabave u okviru kojeg su se dogodile te protutržišne prakse, tako da javni naručitelj ne može proglasiti takvo isključenje ako su se predmetne protutržišne prakse dogodile prije tog postupka.

71 U tom pogledu iz točaka 51., 58., 60. i 61. ove presude proizlazi da, neovisno o tome je li postupak javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen Direktivom 2014/24 ili Direktivom 2014/25, države članice moraju barem predvidjeti mogućnost da javni naručitelji uključe osnove za isključenje navedene u članku 57. stavku 4. Direktive 2014/24 među objektivne kriterije za isključenje u postupcima javne nabave, ne dovodeći u pitanje eventualnu odluku tih država da tu mogućnost preoblikuju u obvezu. Države članice stoga ni u kojem slučaju ne mogu ograničiti doseg tih osnova za isključenje.

72 Iz prethodno navedenog proizlazi da na peto pitanje valja odgovoriti tako da članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji mogućnost isključenja ponuditeljeve ponude zbog postojanja ozbiljnih indicija o njegovu postupanju koje može narušiti pravila tržišnog natjecanja ograničava na postupak javne nabave u okviru kojeg je došlo do te vrste postupanja.

Prvo i drugo pitanje

73 Svojim prvim i drugim pitanjem, na koja valja odgovoriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji samo nacionalnom tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja povjerava ovlast odlučivanja o isključenju gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave zbog povrede pravila tržišnog natjecanja.

74 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 56. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2014/24, javni naručitelj tijekom postupka javne nabave ima obvezu provjeriti dolazi li ponuda od ponuditelja koji nije isključen u skladu s člankom 57. te direktive, pri čemu se ta obveza odnosi na sve gospodarske subjekte koji su podnijeli ponudu (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2020., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, t. 46.).

75 Kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 55. i 56. ove presude, zakonodavac Unije namjeravao je samo javnom naručitelju povjeriti zadaću ocjenjivanja treba li natjecatelj ili ponuditelj biti isključen iz postupka javne nabave provjerom integriteta i pouzdanosti svakog od gospodarskih subjekata koji sudjeluju u takvom postupku.

76 Konkretno, fakultativna osnova za isključenje navedena u članku 57. stavku 4. prvom podstavku točki (d) Direktive 2014/24, u vezi s uvodnom izjavom 101. te direktive, temelji se na ključnom obilježju odnosa uspješnog ponuditelja i javnog naručitelja, odnosno na pouzdanosti prvog na kojoj se temelji povjerenje koje mu poklanja drugi (presuda od 15. rujna 2022., J. Sch. Omnibusunternehmen i K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, t. 41. i navedena sudska praksa).

77 Prema sudskoj praksi Suda, kada primjenjuju fakultativne osnove za isključenje, javni naručitelji moraju obratiti posebnu pozornost na načelo proporcionalnosti, koje od njih zahtijeva da konkretno i individualizirano ocijene postupanje predmetnog subjekta na temelju svih relevantnih elemenata (vidjeti u tom smislu presude od 3. lipnja 2021., Rad Service i dr., C-210/20, EU:C:2021:445, t. 40. i od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 156. i 157.).

78 Iz toga slijedi da se u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj postoji poseban postupak uređen pravom Unije ili nacionalnim pravom koji se vodi protiv povreda prava tržišnog natjecanja i u kojem je nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja dužno provesti

istrage u tu svrhu, javni naručitelj u okviru ocjene podnesenih dokaza u načelu mora osloniti na rezultat takvog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2018., Vossloh Laeis, C-124/17, EU:C:2018:855, t. 25.).

79 U tom kontekstu osobito je važna odluka takvog tijela kojom je utvrđena takva povreda i zbog toga ponuditelju izrečena novčana kazna, tim više ako je toj sankciji pridodana privremena zabrana sudjelovanja u postupcima javne nabave. Iako takva odluka može navesti javnog naručitelja da isključi tog gospodarskog subjekta iz predmetnog postupka javne nabave, suprotno tomu, nepostojanje takve odluke ne može ni spriječiti niti osloboditi javnog naručitelja od toga da provede takvu ocjenu.

80 Ta se ocjena mora provesti s obzirom na načelo proporcionalnosti i uzimajući u obzir sve relevantne elemente kako bi se provjerilo je li opravdana primjena osnove za isključenje iz članka 57. stavka 4. prvog podstavka točke (d) Direktive 2014/24.

81 U glavnom postupku sud koji je uputio zahtjev navodi da članak 55. stavak 1. točka (f) CCP-a povjerava isključivo nacionalnom tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja ocjenu posljedica koje povreda pravila tržišnog natjecanja može imati u okviru budućih postupaka javne nabave. Stoga se čini da taj propis, s jedne strane, obvezuje javne naručitelje da postupe u skladu s odlukom tog tijela kojom se gospodarskom subjektu izriče sankcija kojom mu se zabranjuje sudjelovanje u takvim postupcima tijekom određenog razdoblja i, s druge strane, sprečava te javne naručitelje da iz tih postupaka isključe gospodarskog subjekta kojem nije izrečena takva sankcija. Iz toga slijedi da se ponuditelja nakon odluke navedenog tijela može isključiti iz postupka javne nabave a da javni naručitelj ne može ocijeniti postupanje tog ponuditelja i, slijedom toga, njegov integritet i pouzdanost za izvršavanje predmetnog ugovora, ni samostalno odlučiti, s obzirom na načelo proporcionalnosti, je li isključenje navedenog ponuditelja opravdano zbog osnove iz članka 57. stavka 4. prvog podstavka točke (d) Direktive 2014/24.

82 Takav propis, koji ocjenu integriteta i pouzdanosti ponuditeljâ veže za zaključke odluke nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koja se, među ostalim, odnosi na buduće sudjelovanje u postupku javne nabave, ugrožava diskrecijsku ovlast koju javni naručitelj mora imati u okviru članka 57. stavka 4. prvog podstavka Direktive 2014/24.

83 Razmatranja iznesena u prethodnoj točki također vrijede u slučaju u kojem je postupak javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen Direktivom 2014/25, s obzirom na to da, kao što je to navedeno u točki 71. ove presude, države članice moraju, na temelju svoje obveze prenošenja članka 80. stavka 1. prvog podstavka te direktive, predvidjeti mogućnost da javni naručitelji uključe osnove za isključenje navedene u članku 57. stavku 4. Direktive 2014/24 među objektivne kriterije za isključenje u postupcima koji ulaze u područje primjene Direktive 2014/25, ne dovodeći u pitanje eventualnu odluku tih država da tu mogućnost preoblikuju u obvezu. Države članice stoga ni u kojem slučaju ne mogu ograničiti diskrecijsku ovlast koju javni naručitelj mora uživati u tom okviru.

84 Iz prethodno navedenog proizlazi da na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da tako članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji samo nacionalnom tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja povjerava ovlast odlučivanja o isključenju gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave zbog povrede pravila tržišnog natjecanja.

Treće pitanje

85 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24, u vezi s člankom 41. stavkom 2. točkom (c) Povelje, tumačiti na način da odluka javnog naručitelja o pouzdanosti gospodarskog subjekta, donesena primjenom osnove za isključenje predviđene tom odredbom Direktive 2014/24, mora biti obrazložena.

86 Najprije valja istaknuti da se članak 41. stavak 2. točka (c) Povelje odnosi isključivo na obvezu obrazlaganja odluka koje donose „institucije, tijela, uredi i agencije Unije”. Ta odredba stoga nije relevantna u okviru glavnog postupka.

87 Međutim, valja podsjetiti na to da javni naručitelj mora uskladiti svoje postupanje s općim načelom prava Unije koje se odnosi na dobru upravu, a koje sadržava zahtjeve koje države članice moraju poštovati kada provode pravo Unije. Među tim zahtjevima, obveza obrazlaganja odluka koje su donijela nacionalna tijela od osobite je važnosti jer omogućava adresatima tih odluka da brane svoja prava i da odluče, uz potpuno poznavanje činjenica, treba li protiv njih podnijeti pravni lijek (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, EU:C:1987:442, t. 15. i od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 120.).

88 Iz toga slijedi da u okviru postupaka javne nabave javni naručitelj podliježe toj obvezi obrazlaganja. Navedena se obveza osobito odnosi na odluke kojima javni naručitelj isključuje ponuditelja primjenom, među ostalim, fakultativne osnove za isključenje, kao što je ona predviđena u članku 57. stavku 4. prvom podstavku točki (d) Direktive 2014/24.

89 Naime, kao što to proizlazi iz članka 55. stavka 2. točke (b) Direktive 2014/24, na zahtjev dotičnog ponuditelja javni naručitelj, što je prije moguće, a u svakom slučaju u roku od 15 dana od primitka pisanog zahtjeva, obavješćuje o razlozima odbijanja njegove ponude.

90 Osim toga, valja istaknuti da javni naručitelj također mora obrazložiti svoju odluku kada utvrdi da je ponuditelj obuhvaćen nekim od slučajeva iz članka 57. stavka 4. te direktive, ali ipak odluči da ga neće isključiti, primjerice, zbog toga što bi isključenje bilo neproporcionalna mjera. Naime, odluka o neisključivanju, iako je fakultativna osnova za isključenje primjenjiva, utječe na pravni položaj svih drugih gospodarskih subjekata koji sudjeluju u predmetnom postupku javne nabave, koji stoga moraju moći braniti svoja prava i, prema potrebi, odlučiti, na temelju razloga iz te odluke, protiv nje podnijeti pravni lijek. U tom pogledu obrazloženje odluke o neisključivanju može se uključiti u konačnu odluku o dodjeli ugovora odabranom ponuditelju.

91 S obzirom na prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24, u vezi s općim načelom dobre uprave, treba tumačiti na način da odluka javnog naručitelja o pouzdanosti gospodarskog subjekta, donesena primjenom osnove za isključenje predviđene tom odredbom, mora biti obrazložena.

Troškovi

92 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 (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ**

   treba tumačiti na način da mu se:

   protivi nacionalni propis koji mogućnost isključenja ponuditeljeve ponude zbog postojanja ozbiljnih indicija o njegovu postupanju koje može narušiti pravila tržišnog natjecanja ograničava na postupak javne nabave u okviru kojeg je došlo do te vrste postupanja.

2. **Članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24**

   treba tumačiti na način da mu se:

   protivi nacionalni propis koji samo nacionalnom tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja povjerava ovlast odlučivanja o isključenju gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave zbog povrede pravila tržišnog natjecanja.

3. **Članak 57. stavak 4. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/24, u vezi s općim načelom dobre uprave,**

   treba tumačiti na način da:

   odluka javnog naručitelja o pouzdanosti gospodarskog subjekta, donesena primjenom osnove za isključenje predviđene tom odredbom, mora biti obrazložena.

Potpisi