Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

17. studenoga 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 56. UFEU-a – Sloboda pružanja usluga – Ograničenja – Direktiva 96/71/EZ – Članak 3. stavak 1. – Direktiva 2004/18/EZ – Članak 26. – Ugovori o javnoj nabavi – Poštanske usluge – Pravni propis regionalnog subjekta države članice koji ponuditeljima i njihovim podizvoditeljima propisuje obvezu isplate minimalne plaće osoblju koje pruža usluge koje su predmet ugovora o javnoj nabavi“

U predmetu C-115/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberlandesgericht Koblenz (Viši regionalni sud u Koblenzu, Njemačka), odlukom od 19. veljače 2014., koju je Sud zaprimio 11. ožujka 2014., u postupku

RegioPost GmbH & Co. KG

protiv

Stadt Landau in der Pfalz,

uz sudjelovanje:

PostCon Deutschland GmbH,

Deutsche Post AG,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik trećeg vijeća u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal (izvjestitelj) i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. travnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za RegioPost GmbH & Co. KG, A. Günther, *Rechtsanwalt*,

— za Stadt Landau in der Pfalz, R. Goodarzi, *Rechtsanwalt*,

* Jezik postupka: njemački

— za PostCon Deutschland GmbH, T. Brach, *Rechtsanwalt*,

— za Deutsche Post AG, W. Krohn i T. Schneider, *Rechtsanwälte*,

— za njemačku vladu, T. Henze i A. Lippstreu, u svojstvu agenata,

— za dansku vladu, C. Thorning i M. Wolff, u svojstvu agenata,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Salvatorellija, *avvocato dello Stato*,

— za austrijsku vladu, M. Fruhmann, u svojstvu agenta,

— za norvešku vladu, K. Nordland Hansen i P. Wennerås, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, A. Tokár i J. Enegren kao i S. Grünheid, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. rujna 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 1. Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.) i članka 26. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, str. 114. i ispravak SL 2004., L 351, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1251/2011 od 30. studenoga 2011. (SL L 319, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 11., str. 159.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/18.)

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između RegioPosta GmbH & Co. KG (u daljnjem tekstu: RegioPost) i Stadta Landau in der Pfalz (Grad Landau u Falačkoj, Njemačka; u daljnjem tekstu: Grad Landau) u vezi s obvezom propisanom ponuditeljima i njihovim podizvoditeljima u okviru dodjele ugovora o javnoj nabavi poštanskih usluga toga grada, da preuzmu obvezu isplatiti minimalnu plaću osoblju koje pruža usluge koje su predmet tog ugovora o javnoj nabavi.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 96/71

3 Direktiva 96/71 u članku 1., naslovljenom „Opseg“, propisuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici koja, u okviru transnacionalnog pružanja usluga, upućuju radnike u skladu sa stavkom 3. na državno područje države članice.

[…]

3. Ova se Direktiva primjenjuje u mjeri u kojoj poduzeća iz stavka 1. poduzimaju jednu od sljedećih transnacionalnih mjera:

(a) upućuju radnike, za svoj račun i pod svojim vodstvom, na državno područje države članice na temelju ugovora sklopljenog između poduzeća koje upućuje i primatelja usluge koji posluje u toj državi članici, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća koje vrši upućivanje i radnika za vrijeme upućivanja

ili

(b) upućuju radnike u pogon ili poduzeće koje pripada skupini poduzeća na državnom području države članice, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća koje vrši upućivanje i radnika za vrijeme upućivanja

ili

(c) upućuju radnike, kao poduzeće za privremeno zapošljavanje ili poduzeće koje ustupa radnike, poduzeću korisniku koje ima poslovni nastan ili obavlja djelatnost na državnom području države članice, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća za privremeno zapošljavanje ili poduzeća koje radnika ustupa i radnika za vrijeme upućivanja.

[…]“

4 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Uvjeti zaposlenja“, u stavcima 1. i 8. propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da, neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos, poduzeća iz članka 1. stavka 1. radnicima upućenim na njihovo državno područje jamče uvjete zaposlenja u odnosu na sljedeća pitanja, koja su u državi članici u kojoj se obavlja posao određena:

— zakonom ili drugim propisom

i/ili

— kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima proglašenim univerzalno primjenjivim u smislu stavka 8., ako se odnose na djelatnosti iz Priloga:

[…]

(c) minimalne plaće, uključujući one uvećane za prekovremeni rad; ova se točka ne primjenjuje na dopunske strukovne mirovinske sustave;

[…]

Za potrebe ove Direktive, pojam minimalnih plaća iz stavka 1. točke (c) određen je nacionalnim pravom i/ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen.

[…]

8. ‚Kolektivni ugovori ili arbitražni pravorijeci proglašeni univerzalno primjenjivima’ znači kolektivni ugovori ili arbitražni pravorijeci kojih se moraju pridržavati sva poduzeća na zemljopisnom području i u predmetnoj struci ili industriji.

[…]“

Direktiva 2004/18

5 Uvodne izjave 2., 33. i 34. Direktive 2004/18 određuju:

„(2) Sklapanje ugovora sklopljenih u državi članici u ime države, regionalnih ili lokalnih vlasti i drugih tijela kojima upravljaju tijela javnog prava, podliježe poštovanju načela Ugovora, a posebno načela slobode kretanja robe, načela slobode poslovnog nastana i načela slobode pružanja usluga i načelima koja iz toga proizlaze, kao što je načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti, te načelo transparentnosti. Međutim, za ugovore o javnoj nabavi iznad određene vrijednosti preporučljivo je sastaviti odredbe koordinacije Zajednice nacionalnih postupaka za dodjelu takvih ugovora koji su utemeljeni na ovim načelima kako bi se osigurao njihov učinak i kako bi se jamčilo otvaranje javne nabave natjecanju. Ove bi se koordinirajuće odredbe stoga trebale tumačiti u skladu kako s gore navedenim pravilima i načelima tako i s ostalim pravilima Ugovora.

[…]

(33) Uvjeti izvršenja ugovora sukladni su s ovom Direktivom pod uvjetom da nisu izravno ili neizravno diskriminirajući i da su navedeni u pozivu na nadmetanje ili u ugovornim dokumentima. Oni mogu posebno biti namijenjeni da daju prednost strukovnoj izobrazbi na radnom mjestu, zapošljavanju ljudi koji imaju osobitih teškoća u postizanju integracije, borbi protiv nezaposlenosti ili zaštiti okoliša. […]

(34) Zakoni, propisi i kolektivni ugovori, kako na nacionalnoj, tako i na razini Zajednice, koji su na snazi u područjima uvjeta zapošljavanja i zaštite na radu vrijede tijekom izvršenja ugovora o javnoj nabavi, pod uvjetom da su ta pravila i njihova primjena u skladu s propisima Zajednice. U prekograničnim situacijama, ako radnici iz jedne države članice pružaju usluge u drugoj državi članici radi izvršenja ugovora o javnoj nabavi, Direktiva [96/71] utvrđuje minimalne uvjete koje zemlja domaćin mora zadovoljiti u smislu takvih radnika poslanih na rad u inozemstvo. Ako nacionalni zakon sadrži odredbe u tom smislu, nepoštovanje takvih obaveza može se smatrati teškim propustom ili prekršajem u smislu profesionalnog vladanja dotičnih gospodarskih subjekata, koji bi mogli dovesti do isključenja toga gospodarskog subjekta iz postupka sklapanja ugovora o javnoj nabavi.“

6 U skladu s člankom 7. točkom (b) prvom alinejom Direktive 2004/18, ona se među ostalim primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi usluga koji imaju vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost koja je jednaka ili veća od 200.000 eura, a koje sklapaju javni naručitelji različiti od tijela središnje državne uprave navedenih u Prilogu IV. toj direktivi.

7 Članak 26. navedene direktive, naslovljen „Uvjeti za izvršenje ugovora“, glasi:

„Javni naručitelji mogu odrediti posebne uvjete vezane za izvršenje ugovora, pod uvjetom da su oni sukladni s pravom Zajednice i da su navedeni u pozivu na nadmetanje ili u specifikacijama. Uvjeti kojima se uređuje izvršenje ugovora mogu se, posebno, odnositi na socijalne i okolišne aspekte.“

8 Članak 27. iste direktive, naslovljen „Obaveze koje se odnose na poreze, zaštitu okoliša, odredbe o zaštiti radnog mjesta i radne uvjete“, glasi:

„1. Javni naručitelj može navesti u ugovornim dokumentima, ili država članica može od njega tražiti da navede, tijelo ili tijela od kojih natjecatelj ili ponuditelj može dobiti odgovarajuću informaciju o obvezama vezanim […] uz radne uvjete koje su na snazi u državi članici, regiji ili mjestu u kojemu će se izvoditi radovi ili pružati usluge i koje će biti primjenjive na radove koji se izvode na gradilištu ili na usluge koje se pružaju tijekom izvršenja ugovora.

2. Javni naručitelj koji dostavlja informacije navedene u stavku 1. mora tražiti od ponuditelja ili natjecatelja u postupku nabave da naznače da su pri sastavljanju ponude uzeli u obzir obaveze koje se odnose na odredbe o zaštiti radnog mjesta i radne uvjete koji su na snazi u mjestu u kojemu će se izvoditi radovi ili na kojem će se pružati usluge.

[…]“

Njemačko pravo

Savezno pravo

9 Članak 97. stavak 4. Zakona o sprečavanju ograničenja tržišnog natjecanja (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), u verziji od 26. lipnja 2013. (BGBl. 2013. I, str. 1750.), kako je konačno izmijenjen člankom 5. Zakona od 21. srpnja 2014. (BGBl. 2014. I, str. 1066.), glasi:

„Ugovori se dodjeljuju specijaliziranim, učinkovitim, pouzdanim poduzetnicima, koji postupaju u skladu sa zakonom. Uspješnom ponuditelju mogu se odrediti dodatni zahtjevi za izvršavanje ugovora, koji se među ostalim odnose na socijalne, okolišne aspekte ili na inovaciju, ako su oni objektivno povezani s predmetom ugovora i navedeni u opisu usluge koju treba pružiti. Uspješnom ponuditelju mogu se odrediti drugi zahtjevi ili zahtjevi koji premašuju one gore navedene samo ako su predviđeni zakonodavstvom savezne države ili saveznih zemalja.“

10 Na temelju Zakona o obveznim radnim uvjetima kod prekograničnog pružanja usluga (Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen – Arbeitnehmer-Entsendegesetz) od 26. veljače 1996. (BGBl. 1996. I, str. 227.; u daljnjem tekstu: AEntG) 29. studenoga 2007. sklopljen je kolektivni ugovor kojim se utvrđuje obvezna minimalna plaća u sektoru poštanskih usluga te je uredbom od 28. prosinca 2007. proglašen univerzalno primjenjivim na sve poduzetnike iz tog sektora. Međutim, ta je uredba poništena presudom Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 28. siječnja 2010., tako da na dan nastanka činjenica u glavnom postupku za sektor poštanskih usluga nije bila propisana obvezna minimalna plaća.

11 Zakon o uređenju opće minimalne plaće (Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns) od 11. kolovoza 2014. (BGBl. 2014. I, str. 1348.) načelno propisuje, počevši od 1. siječnja 2015., pravo na minimalnu plaću u bruto iznosu od 8,50 eura na sat za sve radnike.

Pravo savezne zemlje Porajnje – Falačka

12 Članak 1. Zakona savezne zemlje Porajnje – Falačka o jamstvu poštovanja kolektivnih ugovora i minimalne plaće prilikom dodjele ugovora o javnoj nabavi (Landesgesetz zur Gewährleistung von Tariftreue und Mindestentgelt bei öffentlichen Auftragsvergaben) od 1. prosinca 2010. (u daljnjem tekstu: LTTG) u stavku 1. propisuje:

„Ovaj zakon usmjeren je protiv narušavanja tržišnog natjecanja do kojih dolazi prilikom dodjele ugovora o javnoj nabavi zbog korištenja povoljne radne snage i olakšava terete koji zbog toga nastaju za sustave socijalne zaštite. U tu svrhu, njime je propisano da javni naručitelji […] sukladno ovom zakonu kao uspješne ponuditelje u postupku javne nabave mogu odrediti samo poduzetnike koji svojim zaposlenicima isplaćuju minimalnu plaću utvrđenu ovim zakonom i koji poštuju kolektivne ugovore.“

13 Članak 3. LTTG-a, naslovljen „Minimalna plaća“, u stavku 1. propisuje:

„Ako poštovanje kolektivnih ugovora nije moguće zahtijevati na temelju članka 4., ugovore o javnoj nabavi moguće je dodijeliti samo poduzetnicima koji se prilikom podnošenja ponude pisano obvežu da će svojem osoblju za izvršenje usluge isplatiti plaću u iznosu od najmanje 8,50 eura bruto po satu (minimalna plaća) i da će tijekom trajanja izvršenja u korist zaposlenika provesti izmjene minimalne plaće […]. […] Ako prilikom podnošenja ponude ne bude podnesena izjava o minimalnoj plaći, a ne bude podnesena niti nakon što bude postavljen zahtjev u tom smislu, ponuda se isključuje iz procjene. Ako je [nadležna] služba objavila primjerke […] izjava o minimalnoj naknadi, moguće ih je koristiti.“

14 Nakon donošenja uredbe vlade savezne zemlje Porajnje – Falačka od 11. prosinca 2012., minimalna satnica iz članka 3. stavka 1. LTTG-a povećana je na bruto iznos od 8,70 eura na sat.

15 Sukladno odredbama članka 4. LTTG-a, naslovljenog „Obveza poštovanja kolektivnih ugovora“:

„(1) Ugovori o javnoj nabavi koji ulaze u područje primjene Zakona o radnim uvjetima koji se obvezno primjenjuju na prekogranično upućene radnike odnosno regularno zaposlene na nacionalnom području [(Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen) od 20. travnja 2009. (BGBl. 2009. I, str. 799.)], u njegovoj mjerodavnoj verziji, mogu se dodijeliti samo poduzetnicima koji prilikom podnošenja ponude pisanim putem preuzmu obvezu da će svojem osoblju za izvršenje usluge isplatiti naknadu koja svojim iznosom i detaljnim uvjetima odgovara barem odredbama kolektivnog ugovora kojim je poduzetnik vezan na temelju [navedenog zakona].

[…]

(6) Ako prilikom podnošenja ponude ne bude podnesena izjava o poštovanju kolektivnih ugovora, odnosno ako ne bude podnesena niti nakon što bude postavljen zahtjev u tom smislu, ponuda se isključuje iz procjene. Ako je [nadležna] služba objavila primjerke […] izjava o poštovanju kolektivnih ugovora, moguće ih je koristiti.“

16 Članak 5. LTTG-a, naslovljen „Podizvoditelji“, u stavku 2. propisuje:

„U slučaju da usluge koje su predmet ugovora izvršavaju podizvoditelji, poduzetnik za njih jamči da će poštovati obveze iz članaka 3. i 4. i javnom naručitelju dostavlja izjave podizvoditelja koje se odnose na minimalnu plaću i na poštovanje kolektivnih ugovora. […]“

17 Člankom 6. LTTG-a, naslovljenim „Dokazi i nadzor“, uspješnom ponuditelju i podizvoditeljima propisane su određene obveze koje se među ostalim odnose na očuvanje i stavljanje na raspolaganje dokumenata i podataka, čiji je cilj javnom naručitelju omogućiti nadzor nad poštovanjem obveza propisanih LTTG-om.

18 Članak 7. LTTG-a, naslovljen „Sankcije“, glasi:

„(1) Kako bi se osiguralo poštovanje obveza određenih u člancima 3. do 6., javni naručitelji i uspješni ponuditelj za svaku povredu do koje je došlo krivnjom ugovaraju ugovornu kaznu od 1% vrijednosti ugovora; u slučaju višestrukih povreda, njezin ukupan iznos ne može biti veći od 10% vrijednosti ugovora. Uspješni ponuditelj obvezan je platiti ugovornu kaznu navedenu u prvoj rečenici i kad se povreda obveze može pripisati jednom od njegovih podizvoditelja i kad je uspješni ponuditelj znao ili morao znati za povredu. Ako je ugovorna kazna određena u nerazmjernom iznosu, javni naručitelj ju može, na zahtjev uspješnog ponuditelja, smanjiti na prikladan iznos. […]

(2) Javni naručitelji usuglašuju se s uspješnim ponuditeljem da povreda koja predstavlja barem krajnju nepažnju i grubi nemar u odnosu na zahtjeve iz članaka 3. do 6. koju počini uspješni ponuditelj ovlašćuje javnog naručitelja na raskid ugovora bez otkaznog roka ako postoje ozbiljni razlozi.

(3) Ako je uspješni ponuditelj ili podizvoditelj barem krajnjom nepažnjom ili opetovano povrijedio obveze koje ima na temelju ovoga zakona, javni naručitelji tog uspješnog ponuditelja ili podizvoditelja mogu isključiti iz postupka javne nabave u trajanju koje ne može biti dulje od tri godine.

[…]“

Glavni postupak i prethodna pitanja

19 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je Grad Landau 23. travnja 2013. objavio poziv na nadmetanje, na razini Europske unije, u otvorenom postupku podijeljenom na dvije skupine, radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi u vezi s poštanskim uslugama u tom gradu, koji se posebice odnosio na sklapanje okvirnog ugovora za prikupljanje, prijenos i raspodjelu pošte, pošiljaka i paketa. Predviđeno trajanje ugovora bilo je dvije godine, s tim da ga je javni naručitelj mogao produljiti najviše dvaput, svaki put u trajanju od jedne godine.

20 Sukladno točki III 2.2, t. 4. poziva na nadmetanje, naslovljenoj „Ekonomska i financijska sposobnost“, „uspješni ponuditelj mora postupati u skladu s odredbama [LTTG-a]“.

21 Na dan nastanka činjenica u glavnom postupku nije postojao kolektivni ugovor kojim se određuje minimalna plaća i kojim se poduzetnici iz sektora poštanskih usluga obvezuju na temelju odredbi AEntG-a. Na taj isti datum poduzetnici nisu bili podvrgnuti ni obvezi plaćanja opće minimalne plaće utvrđene Zakonom od 11. kolovoza 2014. o uređenju opće minimalne plaće.

22 Naslov priloga E6 dokumentaciji za nadmetanje postupka javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku bio je „Primjerak izjave u skladu s člankom 3. stavkom 1. LTTG-a“. Svrha tog priloga bila je ponuditeljima omogućiti da prilikom podnošenja svoje ponude dostave vlastitu izjavu o minimalnoj plaći te izjave svojih podizvoditelja.

23 Primjerak izjave glasio je kako slijedi:

„Ovime se obvezujem/se obvezujemo

1. zaposlenicima u okviru pružanja usluge platiti minimalno (bruto) naknadu za sat rada koja se duguje na temelju uredbe savezne zemlje koja je na snazi u cilju određivanja minimalne plaće iz članka 3. stavka 2. treće rečenice [LTTG-a], osim ako uslugu pružaju osobe na strukovnoj izobrazbi;

2. pažljivo izabrati podizvoditelje te među ostalim provjeriti je li njihove ponude bilo moguće izračunati na temelju minimalne plaće koju treba isplatiti;

3. u slučaju izvršavanja ugovora od strane podizvoditelja ili zaposlenika poduzeća za privremeno zapošljavanje odnosno zaposlenika podizvoditeljevog poduzeća za privremeno zapošljavanje, jamčiti ispunjenje obveza koje proizlaze iz članka 4. stavka 1. LTTG-a ili članka 3. stavka 1. LTTG-a te javnom naručitelju dostaviti izjave kojima se podizvoditelji i poduzeća za privremeno zapošljavanje obvezuju poštovati minimalnu naknadu i kolektivne ugovore;

4. držati na raspolaganju potpunu dokumentaciju koju je moguće provjeriti u vezi sa zaposlenicima koji sudjeluju u izvršavanju ugovora, dati na uvid navedene dokumente javnom naručitelju na njegov zahtjev i obavijestiti zaposlenike o mogućnosti izvršavanja kontrola od strane javnog naručitelja.“

24 RegioPost tvrdio je u dopisu od 16. svibnja 2013. da su izjave o minimalnoj plaći iz članka 3. LTTG-a protivne zakonodavstvu o javnoj nabavi. Svojoj je ponudi, podnesenoj u propisanim rokovima, priložio izjave svojih podizvoditelja koje je sam sastavio. Međutim, nije dostavio svoju izjavu o poštovanju minimalne plaće.

25 Porukom elektroničke pošte od 25. lipnja 2013. Grad Landau dao je RegioPostu mogućnost da u roku od četrnaest dana dostavi izjave o minimalnoj plaći iz članka 3. LTTG-a, navodeći da će njegovu ponudu isključiti ako ne udovolji tom zahtjevu.

26 RegioPost samo je ponovio dopisom od 27. lipnja 2013. svoje prigovore i najavio da će se u slučaju isključenja svoje ponude koristiti pravnim sredstvima.

27 Dopisom od 11. srpnja 2013. Grad Landau obavijestio je RegioPost da ne može procijeniti njegovu ponudu zbog toga što nisu priložene izjave o minimalnoj plaći iz članka 3. LTTG-a. U tom je istom dopisu naveo da će se prva skupina ugovora dodijeliti PostConu Deutschland GmbH, a druga Deutsche Postu AG.

28 Odlukom od 23. listopada 2013. Vergabekammer Rheinland-Pfalz (vijeće nadležno u postupcima javne nabave savezne zemlje Porajnje – Falačka) odbio je pravno sredstvo koje je 15. srpnja 2013. podnio RegioPost, smatrajući među ostalim da je ponuda potonjeg s pravom isključena zbog činjenice da nisu podnesene izjave o minimalnoj plaći čiju je dostavu javni naručitelj legitimno zahtijevao.

29 Sud koji je uputio zahtjev, pred kojim se vodi postupak o žalbi, smatra da odluka o sporu ovisi o tome je li taj sud dužan ne primijeniti članak 3. LTTG-a zbog toga što ta odredba nije u skladu s pravom Unije.

30 Navedeni sud smatra da se u članku 3. stavku 1. LTTG-a nalazi poseban uvjet u vezi s izvršenjem ugovora, koji je na temelju članka 26. Direktive 2004/18 zakonit samo ako je u skladu s pravom Unije.

31 Međutim, isti sud smatra da ne može provjeriti tu usklađenost, vodeći računa o sudskoj praksi Suda te osobito o presudi Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189).

32 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku smatra da činjenica da je RegioPost poduzetnik sa sjedištem u Njemačkoj te da ostali ponuditelji imaju sjedište na državnom području te iste države članice nije u suprotnosti sa zahtjevom za prethodnu odluku jer pitanje treba li odredbu nacionalnog

prava ne primijeniti zbog njezine moguće neusklađenosti s pravom Unije predstavlja pravno pitanje koje se postavlja neovisno o državljanstvu stranaka u postupku dodjele ugovora ili postupku pravne zaštite.

33 Kad je riječ o usklađenosti nacionalne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku s člankom 56. stavkom 1. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev navodi da obveza poduzetnika sa sjedištem u državama članicama koje nisu Savezna Republika Njemačka da plaće koje isplaćuju svojim zaposlenicima odrede u višem iznosu, koji je propisan u mjestu izvršenja ugovora koje se nalazi u toj potonjoj državi, dovodi do toga da ti poduzetnici gube konkurentnu prednost koju imaju zbog svojih nižih troškova koji se odnose na plaće, pri čemu je ta prednost često potrebna radi kompenzacije strukturne prednosti koju imaju nacionalni poduzetnici te pristupa razmatranom tržištu. Obveza poštovanja minimalne plaće propisane u članku 3. stavku 1. LTTG-a stoga poduzetnicima sa sjedištem u tim drugim državama članicama predstavlja prepreku koja je načelno zabranjena člankom 56. stavkom 1. UFEU-a.

34 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da primjena članka 3. stavka 1. LTTG-a na navedene poduzetnike nije protivna pravu Unije ako su ispunjeni uvjeti za primjenu članka 3. stavka 1. Direktive 96/71. Međutim, taj sud smatra da se u vezi s tim pitanjem mogu pojaviti sumnje.

35 S jedne strane, taj sud navodi da članak 3. stavak 1. LTTG-a, iako stvarno predstavlja zakonsku odredbu kojom se određuje minimalna plaća, radnicima ne jamči da će im njihov poslodavac isplatiti minimalnu plaću. Naime, navedena nacionalna odredba javnim naručiteljima samo zabranjuje dodjelu ugovora o javnoj nabavi ponuditeljima koji nisu preuzeli obvezu radnicima koji sudjeluju u izvršenju ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ isplatiti minimalnu plaću predviđenu tom odredbom.

36 S druge strane, navedeni sud ističe da se obveza koja se odnosi na minimalnu plaću predviđena u članku 3. stavku 1. LTTG-a tiče samo radnika uspješnog ponuditelja koji sudjeluju u izvršenju predmetnog ugovora o javnoj nabavi. Međutim, radnik koji sudjeluje u izvršenju privatnog ugovora nije manje dostojan socijalne zaštite od radnika koji sudjeluje u izvršenju javnog ugovora.

37 Kad je riječ o zaključku koji treba izvući iz presude Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), sud koji je uputio zahtjev navodi da je u njemačkoj doktrini među ostalim navedeno da tu presudu treba razumjeti na način da članku 3. stavku 1. Direktive 96/71 nije protivna odredba poput članka 3. stavka 1. LTTG-a, koji minimalnu plaću određuje zakonskom odredbom, iako navedenu treba poštovati samo u okviru izvršavanja ugovora o javnoj nabavi s obzirom na to da se zahtjev koji se odnosi na univerzalnu primjenu nije odnosio na zakonske odredbe, nego samo na kolektivne ugovore.

38 Sud koji je uputio zahtjev međutim tvrdi da ozbiljno sumnja u točnost te teze. Kada je riječ o ograničenju temeljne slobode poput slobode pružanja usluga, smatra da članak 3. stavak 1. navedene direktive ne bi bilo logično tumačiti na način da je njime propisano da se kolektivni ugovori kojima se određuje minimalna plaća univerzalno primjenjuju, uključujući sve radnike dotičnog sektora, neovisno o tome jesu li zaposleni u cilju izvršavanja ugovora o javnoj nabavi ili privatnih ugovora, dok se područje primjene zakonskih odredbi koje određuju minimalnu plaću može ograničiti samo na radnike koji sudjeluju u izvršenju ugovora o javnoj nabavi.

39 Navedeni sud smatra da – iako treba zaključiti da je nacionalna odredba poput članka 3. stavka 1. LTTG-a, koja ponuditeljima i njihovim podizvoditeljima propisuje obvezu da se osoblju koje izvršava usluge koje su predmet ugovora o javnoj nabavi obvežu isplatiti minimalnu plaću, u skladu s člankom 56. UFEU-a – treba postaviti pitanje o tome je li sankcija predviđena navedenom nacionalnom odredbom u slučaju povrede te obveze – odnosno isključenja ponuditelja iz sudjelovanja u postupku javne nabave – u skladu s člankom 26. Direktive 2004/18.

40 Sud koji je uputio zahtjev sumnja u tu usklađenost jer iako članak 3. stavak 1. LTTG-a predstavlja poseban uvjet u vezi s izvršenjem ugovora u smislu članka 26. navedene direktive, u potonjem nije predviđen razlog za isključenje iz sudjelovanja u postupku javne nabave, koji se odnosi na povredu

takvog posebnog uvjeta. Takav razlog za isključenje bilo bi uostalom teško razumjeti jer se pitanje o tome poštuje li ponuditelj posebne uvjete na koje se obvezao postavlja tek nakon dodjele ugovora tom subjektu. Dakle, nije riječ o kvalitativnom kriteriju za odabir koji može opravdati isključenje ponuditelja.

41 Taj sud smatra da se sankcija isključenja ponude u slučaju povrede članka 3. stavka 1. LTTG-a ne temelji na valjanom razlogu jer su obveze propisane tom odredbom samo deklaratorne naravi.

42 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev smatra da se ta sankcija čini beskorisnom jer je obveza koja se odnosi na isplatu minimalne plaće propisana u članku 3. stavku 1. LTTG-a, u okviru provedbe postupka javne nabave poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, dio obveza koje se nalaze u pozivu na nadmetanje i u dokumentaciji za nadmetanje za koje je uspješni ponuditelj ugovorno vezan nakon dodjele ugovora i čije se poštovanje osigurava ugovornom kaznom propisanom člankom 7. stavkom 1. LTTG-a.

43 U tim je okolnostima Oberlandesgericht Koblenz (Viši regionalni sud u Koblenzu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 56. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 1. Direktive [96/71] tumačiti na način da mu je protivna nacionalna odredba koja javnom naručitelju nalaže da ugovore dodjeli samo ponuditeljima koji se, odnosno čiji se podizvoditelji prilikom podnošenja ponude pisano obvežu da će svojem osoblju kojem je povjereno izvršavanje ugovora isplatiti minimalnu plaću koju je odredila država samo za ugovore o javnoj nabavi, ali ne i za privatne ugovore, kad takva minimalna plaća nije propisana ni zakonodavstvom koje se univerzalno primjenjuje ni kolektivnim ugovorom koji bi općenito obvezivao ponuditelje i njihove eventualne podizvoditelje?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje:

Treba li pravo Unije u području provedbe postupka javne nabave, a osobito članak 26. Direktive [2004/18], tumačiti na način da mu je protivna nacionalna odredba poput članka 3. stavka 1. treće rečenice LTTG-a koja propisuje obvezno isključenje ponude u slučaju kad se ponuditelj već prilikom podnošenja ponude nije u odvojenoj izjavi obvezao na određeno postupanje na koje bi u slučaju dodjele ugovora bio obvezan ugovorom čak i bez davanja te izjave?“

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

44 Grad Landau kao i njemačka i talijanska vlada navode da prvo pitanje nije dopušteno pozivajući se na činjenicu, koju je potvrdio sud koji je uputio zahtjev, da ne postoji nikakav prekogranični element koji karakterizira glavni postupak jer svi poduzetnici koji su sudjelovali u postupku javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku imaju sjedište na državnom području države članice iz koje dolazi javni naručitelj, odnosno u Saveznoj Republici Njemačkoj. Smatra da Sud – s obzirom na činjenicu da ne postoji prekogranični element – nije nadležan za odlučivanje o usklađenosti mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku s Direktivom 96/71 i/ili člankom 56. UFEU-a. Talijanska vlada zbog sličnih razloga osporava i dopuštenost drugog pitanja.

45 Te prigovore valja odbiti.

46 Najprije valja podsjetiti da okolnost da je nacionalni sud prethodno pitanje formalno oblikovao pozivajući se samo na neke odredbe prava Unije ne sprečava Sud da tome sudu da sve elemente tumačenja koji bi mogli biti korisni za donošenje odluke u postupku koji se vodi pred njim, bez obzira

na to je li se na njih pozvao u svojim pitanjima ili ne. U tom smislu na Sudu je da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (vidjeti osobito presudu Vicoplus i dr., C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64, t. 22.).

47 U tom smislu, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, prvo pitanje treba najprije ispitati u odnosu na odredbu prava Unije koja ga posebno uređuje, odnosno u odnosu na članak 26. Direktive 2004/18, a riječ je o odredbi na koju se sud koji je uputio zahtjev uostalom izričito poziva u okviru svojeg drugog pitanja (vidjeti analogijom presudu Rüffert, C-346/06, EU:C:2008:189, t. 18.).

48 Iz spisa kojim raspolaže Sud, a posebice iz odluke Vergabekammera Rheinland-Pfalz (vijeće nadležno u postupcima javne nabave savezne zemlje Porajnje – Falačka) na koju se upućuje u točki 28. ove presude jasno proizlazi da se navedena direktiva primjenjuje na glavni postupak jer vrijednost ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ značajno premašuje mjerodavni prag za primjenu te direktive, koji je na dan nastanka činjenica u glavnom postupku bio određen na 200.000 eura.

49 Budući da se u ovom slučaju primjenjuje Direktiva 2004/18, što uostalom nije osporavao nijedan zainteresirani subjekt koji je podnio pisana očitovanja ili koji je bio prisutan na raspravi pred Sudom, dopušteno je pitanje tumačenja koje se odnosi na jednu od njezinih odredbi, u ovom slučaju na njezin članak 26., iako je ono postavljeno – kao što je to slučaj u ovom predmetu – u okviru spora čiji se svi elementi ograničavaju na područje unutar samo jedne države članice.

50 Nadalje, iako se u ovom predmetu svi elementi tog spora ograničavaju na područje unutar samo jedne države članice, Sud je nadležan dati odgovor o članku 56. UFEU-a, ako to omogućuje razina usklađenosti predviđena navedenom direktivom.

51 Naime, budući da vrijednost ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku jasno premašuje mjerodavni prag za primjenu te direktive, treba smatrati da taj ugovor predstavlja određeni prekogranični interes. Ne može se dakle nikako isključiti da su poduzetnici sa sjedištem u državama članicama koje nisu Savezna Republika Njemačka nakon objave poziva na nadmetanje bili zainteresirani za sudjelovanje u navedenom postupku, iako su na kraju odlučili da u njemu ne sudjeluju zbog vlastitih razloga, ali koji su – za neke od tih poduzetnika koji imaju sjedište u državama članicama u kojima su troškovi života i minimalna plaća koja je propisana znatno manji od onih u saveznoj zemlji Porajnje – Falačka – mogli uključivati izričito propisanu obvezu da poštuju minimalnu plaću propisanu u toj saveznoj zemlji.

52 Iz toga slijedi da su prvo pitanje – preformulirano na način da se na prvom mjestu odnosi na tumačenje članka 26. Direktive 2004/18 – i drugo pitanje dopušteni.

Meritum

Prvo pitanje

53 S obzirom na prethodna razmatranja koja se odnose na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, valja smatrati da sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita treba li članak 26. Direktive 2004/18 tumačiti na način da mu je protivno zakonodavstvo regionalnog subjekta države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje ponuditelje i njihove podizvoditelje obvezuje da pisanom izjavom koja mora biti priložena njihovoj ponudi preuzmu obvezu da će osoblju koje će biti pozvano izvršiti usluge koje su predmet dotičnog ugovora o javnoj nabavi isplatiti minimalnu plaću određenu tim zakonodavstvom.

54 U tom smislu, nacionalnu odredbu poput članka 3. LTTG-a, u dijelu u kojem svakom ponuditelju i podizvoditelju propisuje obvezu da se javnom naručitelju obvežu da će osoblju koje bude pozvano izvršiti predmetni ugovor o javnoj nabavi isplatiti minimalnu plaću određenu zakonom, treba kvalificirati kao „poseban uvjet vezan za izvršenje ugovora“ koji se odnosi na „socijalne aspekte“ u smislu članka 26. te direktive.

55 U ovom slučaju, taj je poseban uvjet bio naveden i u pozivu na nadmetanje i u dokumentaciji za nadmetanje, tako da je ispunjen postupovni uvjet transparentnosti, određen potonjim člankom.

56 Nadalje, iz uvodne izjave 33. te direktive proizlazi da je poseban uvjet za izvršenje ugovora u skladu s pravom Unije samo ako nije izravno ili neizravno diskriminirajući. Međutim, nesporno je da nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ispunjava taj uvjet.

57 Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kad nacionalna mjera ulazi u područje koje je iscrpno usklađeno na razini Unije, tu mjeru valja ocjenjivati u svjetlu odredaba te mjere usklađivanja, a ne s obzirom na primarno pravo Unije (vidjeti u tom smislu među ostalim presude DaimlerChrysler, C-324/99, EU:C:2001:682, t. 32.; Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, t. 44. i Komisija/Mađarska, C-115/13, EU:C:2014:253, t. 38.).

58 Međutim, sukladno odredbama članka 26. Direktive 2004/18, posebne uvjete vezane za izvršenje ugovora moguće je odrediti „pod uvjetom da su sukladni s pravom Zajednice“.

59 Iz toga slijedi da navedenom direktivom nije iscrpno uređeno područje posebnih uvjeta vezanih za izvršenje ugovorâ, tako da se pravni propis o kojem je riječ u glavnom postupku može ocjenjivati s obzirom na primarno pravo Unije.

60 S obzirom na navedeno, sukladno uvodnoj izjavi 34. Direktive 2004/18, u okviru ispitivanja usklađenosti nacionalne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku s pravom Unije, valja provjeriti zadovoljava li zemlja domaćin – u prekograničnim situacijama u kojima radnici iz jedne države članice pružaju usluge u drugoj državi članici radi izvršenja ugovora o javnoj nabavi – minimalne uvjete utvrđene Direktivom 96/71 u odnosu na radnike poslane na rad u inozemstvo.

61 U ovom slučaju, valja utvrditi da sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o učincima nacionalne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku na poduzetnike sa sjedištem izvan njemačkog državnog područja koji su mogli imati interes sudjelovati u predmetnom postupku javne nabave i predvidjeti upućivanje svojih radnika na to područje, zato što je moguće da su ti poduzetnici odustali od tog sudjelovanja zbog obveze koja im je određena, odnosno preuzimanja obveze poštovanja minimalne plaće propisane LTTG-om. Stoga tu nacionalnu mjeru valja ispitati u odnosu na članak 3. stavak 1. Direktive 96/71.

62 U tom smislu, valja utvrditi da odredbu poput članka 3. LTTG-a treba kvalificirati kao „zakonsku odredbu“ u smislu članka 3. stavka 1. prvog podstavka prve alineje navedene direktive, koja predviđa „minimalnu plaću“ u smislu članka 3. stavka 1. prvog podstavka točke (c) iste direktive. Naime, s jedne strane, suprotno Zakonu savezne zemlje Donja Saska o postupku javne nabave o kojem je bila riječ u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), odredba poput članka 3. LTTG-a sama određuje navedenu minimalnu plaću. S druge strane, na dan nastanka činjenica u glavnom postupku ni AEntG ni bilo koji drugi nacionalni propis za sektor poštanskih usluga nisu propisivali plaću u nižem iznosu.

63 Tu kvalifikaciju nije moguće dovesti u pitanje zbog okolnosti da se predmetna nacionalna mjera primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi, a ne na privatne ugovore, s obzirom na to da se uvjet univerzalne primjene određen u članku 3. stavku 8. prvom podstavku Direktive 96/71 primjenjuje samo na kolektivne ugovore ili arbitražne pravorijeke iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka druge alineje te direktive.

64 Štoviše, budući da nacionalna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku ulazi u okvir članka 26. Direktive 2004/18 koji pod određenim uvjetima omogućuje određivanje minimalne plaće u ugovorima o javnoj nabavi, nije moguće zahtijevati proširivanje te mjere izvan tog specifičnog područja, određujući je općenito u odnosu na sve ugovore, uključujući i privatne ugovore.

65 Naime, ograničenje područja primjene nacionalne mjere na ugovore o javnoj nabavi obična je posljedica činjenice da postoje pravna pravila Unije koja su karakteristična za to područje, u ovom slučaju pravna pravila predviđena Direktivom 2004/18.

66 Iz toga proizlazi da članak 26. Direktive 2004/18 u vezi s Direktivom 96/71 državi članici domaćinu omogućuje da u okviru dodjele ugovora o javnoj nabavi predvidi prisilno pravilo za minimalnu zaštitu iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka točke (c) te direktive, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje poduzetnicima sa sjedištem u drugim državama članicama propisuje obvezu poštovanja minimalne plaće u korist njihovih radnika upućenih na državno područje države članice domaćina radi izvršenja tog ugovora o javnoj nabavi. Naime, takvo je pravilo dio razine zaštite koja mora biti zajamčena navedenim radnicima (vidjeti u tom smislu presudu Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, t. 74., 80. i 81.).

67 To tumačenje članka 26. Direktive 2004/18 nadalje potvrđuje i razumijevanje te odredbe s obzirom na članak 56. UFEU-a jer je cilj te direktive, među ostalim, i ostvarenje slobode pružanja usluga, koja je jedna od temeljnih sloboda zajamčenih ugovorom (vidjeti analogijom presudu Rüffert, C-346/06, EU:C:2008:189, t. 36.).

68 Nadalje, iz uvodne izjave 2. navedene direktive proizlazi da koordinirajuće odredbe koje su tom direktivom propisane za ugovore o javnoj nabavi iznad određene vrijednosti treba tumačiti u skladu s pravilima i načelima Ugovora, među kojima su i ona koja se odnose na slobodu pružanja usluga.

69 U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da propisivanje nacionalnim propisom minimalnih naknada ponuditeljima i njihovim eventualnim podizvoditeljima sa sjedištem u državi članici koja nije država članica javnog naručitelja i u kojoj su niže minimalne plaće predstavlja dodatan gospodarski teret koji može zabraniti, ometati ili učiniti manje privlačnim pružanje njihovih usluga u državi članici domaćinu. Stoga mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku može predstavljati ograničenje u smislu članka 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu osobito presudu Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, t. 30.).

70 Takva nacionalna mjera može se načelno opravdati ciljem zaštite radnika (vidjeti u tom smislu presudu Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, t. 31.).

71 Međutim, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, postavlja se pitanje proizlazi li iz točaka 38. do 40. presude Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) da se takvo opravdanje ne može prihvatiti zato što se minimalna plaća koju propisuje članak 3. stavak 1. LTTG-a primjenjuje samo na ugovore o javnoj nabavi, a ne na privatne ugovore.

72 Na to pitanje treba niječno odgovoriti.

73 Naime, iz navedenih točaka 38. do 40. presude Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) proizlazi da je Sud, iako je u okviru ispitivanja – u odnosu na članak 56. UFEU-a – nacionalne mjere o kojoj je riječ u predmetu povodom kojeg je donesena ta presuda zaključio da se ona ne može opravdati ciljem zaštite radnika, svoj zaključak temeljio na određenim karakteristikama navedene mjere zbog kojih se ona očito razlikuje od nacionalne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku.

74 Stoga je Sud u presudi Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) svoj zaključak temeljio na tvrdnji da je u predmetu povodom kojeg je donesena ta presuda bila riječ o kolektivnom ugovoru koji se primjenjuje samo na građevinski sektor, koji ne obuhvaća privatne ugovore i koji nije proglašen općeprimjenjivim. Osim toga, Sud je istaknuo da minimalna plaća određena tim kolektivnim ugovorom premašuje minimalnu plaću koja se u tom sektoru primjenjuje na temelju AEntG-a.

75 Međutim, minimalna plaća propisana mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku određena je zakonskom odredbom koja se kao prisilno pravilo za minimalnu zaštitu načelno univerzalno primjenjuje na sve postupke javne nabave u saveznoj zemlji Porajnje – Falačka, neovisno o sektoru o kojem je riječ.

76 Nadalje, tom se zakonskom odredbom dodjeljuje minimalna socijalna zaštita jer na dan nastanka činjenica u glavnom postupku ni AEntG ni drugi nacionalni propis nisu za sektor poštanskih usluga propisivali plaću u nižem iznosu.

77 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 26. Direktive 2004/18 treba tumačiti na način da mu nije protivno zakonodavstvo regionalnog subjekta države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje ponuditelje i njihove podizvoditelje obvezuje da pisanom izjavom koja mora biti priložena njihovoj ponudi preuzmu obvezu da će osoblju koje će biti pozvano izvršiti usluge koje su predmet navedenog ugovora o javnoj nabavi isplatiti minimalnu plaću određenu tim zakonodavstvom.

Drugo pitanje

78 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 26. Direktive 2004/18 tumačiti na način da mu je protivno zakonodavstvo regionalnog subjekta države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje propisuje isključenje iz sudjelovanja u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavi ponuditelja i njihovih podizvoditelja koji odbiju preuzeti obvezu, pisanom izjavom koja mora biti priložena njihovoj ponudi, da će osoblju koje će biti pozvano izvršiti usluge koje su predmet dotičnog ugovora o javnoj nabavi isplatiti minimalnu plaću određenu tim zakonodavstvom.

79 Iz odgovora danog na prvo pitanje proizlazi da navedeni članak 26. treba tumačiti na način da mu nije protivno zakonodavstvo regionalnog subjekta države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje ponuditelje i njihove podizvoditelje obvezuje da pisanom izjavom koja mora biti priložena njihovoj ponudi preuzmu obvezu da će osoblju koje će biti pozvano izvršiti usluge koje su predmet dotičnog ugovora o javnoj nabavi isplatiti minimalnu plaću određenu tim zakonodavstvom.

80 Člankom 3. stavkom 1. LTTG-a propisano je i da se ponuda isključuje iz procjene ako ta izjava ne bude podnesena prilikom podnošenja ponude, odnosno ako ne bude podnesena niti nakon što bude postavljen zahtjev u tom smislu.

81 Nadalje, članak 7. LTTG-a propisuje sustav sankcija koji se primjenjuje u različitim slučajevima u kojima je prilikom podnošenja ponude bila pisano preuzeta ta obveza, ali nije poštovana tijekom izvršavanja ugovora o javnoj nabavi. Taj sustav nije relevantan u okviru glavnog postupka koji se odnosi na isključenje ponuditelja koji svojoj ponudi odbija priložiti tu izjavu.

82 U ovom je slučaju RegioPost bio isključen iz sudjelovanja u postupku javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku nakon što je odbio urediti svoju ponudu, prilaganjem pisane izjave da će poštovati obvezu isplaćivanja minimalne plaće predviđene člankom 3. stavkom 1. LTTG-a.

83 Međutim, isključenje iz sudjelovanja u tom postupku ne može se smatrati sankcijom. Ono je samo posljedica povrede zahtjeva – kojoj je svojstveno to da ponudi nisu priložene pisane izjave predviđene člankom 3. stavkom 1. LTTG-a – a riječ je o zahtjevu koji je posebice transparentno naveden u predmetnoj obavijesti o otvorenom natječaju i kojemu je cilj odmah istaknuti važnost poštovanja prisilnog pravila za minimalnu zaštitu, izričito dopuštenog na temelju članka 26. Direktive 2004/18.

84 Stoga, jednako kao što potonjem članku nije protivno zahtijevati pisano preuzimanje obveze da će se navedeno pravilo poštovati, on dopušta takvo isključenje.

85 Važnost poštovanja tog prisilnog pravila za minimalnu zaštitu proizlazi uostalom iz uvodne izjave 34. Direktive 2004/18 jer je njome propisano da države članice u slučaju nepoštovanja obveza koje su nacionalnim pravom propisane za to područje, i to među ostalim uvjeta zaposlenja, takvo nepoštovanje mogu okvalificirati kao teški propust ili prekršaj u smislu profesionalnog vladanja dotičnih gospodarskih subjekata, koji bi mogli dovesti do isključenja toga gospodarskog subjekta iz provedbe postupka javne nabave.

86 Nadalje, dužnost koju za ponuditelje i, ako je to slučaj, njihove podizvoditelje predstavlja obveza da se obvežu poštovati minimalnu plaću kako je propisana u članku 3. stavku 1. LTTG-a nije znatna, zbog toga što je potonji mogu ispuniti i samim ispunjavanjem unaprijed sastavljenih formulara.

87 Prikladnost i proporcionalnost isključenja subjekta iz sudjelovanja u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavi, kao što je isključenje predviđeno člankom 3. stavkom 1. LTTG-a, proizlazi i iz činjenice da je tom odredbom izričito predviđeno da do navedenog isključenja može doći samo ako navedeni subjekt, nakon što je bio pozvan dopuniti svoju ponudu dodavanjem navedene izjave, odbije postupiti u skladu s time, kao što je to u slučaj u glavnom postupku.

88 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 26. Direktive 2004/18 treba tumačiti na način da mu nije protivno zakonodavstvo regionalnog subjekta države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje propisuje isključenje iz sudjelovanja u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavi ponuditelja i njihovih podizvoditelja koji odbiju preuzeti obvezu, pisanom izjavom koja mora biti priložena njihovoj ponudi, da će osoblju koje će biti pozvano izvršiti usluge koje su predmet dotičnog ugovora o javnoj nabavi isplatiti minimalnu plaću određenu tim zakonodavstvom.

Troškovi

89 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 navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 26. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1251/2011 od 30. studenoga 2011., treba tumačiti na način da mu nije protivno zakonodavstvo regionalnog subjekta države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje ponuditelje i njihove podizvoditelje obvezuje da pisanom izjavom koja mora biti priložena njihovoj ponudi preuzmu obvezu da će osoblju koje će biti pozvano izvršiti usluge koje su predmet navedenog ugovora o javnoj nabavi isplatiti minimalnu plaću određenu tim zakonodavstvom.**

2. Članak 26. Direktive 2004/18, kako je izmijenjena Uredbom br. 1251/2011, treba tumačiti na način da mu nije protivno zakonodavstvo regionalnog subjekta države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje propisuje isključenje iz sudjelovanja u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavi ponuditelja i njihovih podizvoditelja koji odbiju preuzeti obvezu, pisanom izjavom koja mora biti priložena njihovoj ponudi, da će osoblju koje će biti pozvano izvršiti usluge koje su predmet dotičnog ugovora o javnoj nabavi isplatiti minimalnu plaću određenu tim zakonodavstvom.

Potpisi