Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

28. listopada 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedba postupaka javne nabave u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga – Direktiva 2014/25/EU – Članak 13. – Djelatnosti povezane s pružanjem poštanskih usluga – Naručitelji – Javna poduzeća – Dopuštenost”

U predmetu C-521/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), odlukom od 4. srpnja 2018., koju je Sud zaprimio 6. kolovoza 2018., u postupku

Pegaso Srl Servizi Fiduciari,

Sistemi di Sicurezza Srl,

YW

protiv

Poste Tutela SpA,

uz sudjelovanje:

Poste Italiane SpA,

Services Group,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, M. Ilešič, E. Juhász (izvjestitelj), C. Lycourgos i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. siječnja 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Pegaso Srl Servizi Fiduciari i Sistemi di Sicurezza Srl, A. Scuderi i F. Botti, *avvocati*,

* Jezik postupka: talijanski

– za Poste Tutela SpA, S. Napolitano, *avvocato*,

– za Poste Italiane SpA, A. Fratini i A. Sandulli, *avvocati*,

– za Services Group, L. Lentini, *avvocato*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Del Gaiza, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, G. Gattinara, P. Ondrůšek i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. travnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje uvodnih izjava 21. i 46. te članka 16. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci SL 2015., L 114, str. 24.; SL 2018., L 82, str. 17. i SL 2018., L 181, str. 88.), članka 2. stavka 1. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68. i SL 2016., L 311, str. 26.) i članka 3. stavka 4., članka 4. stavaka 1. i 2. i članka 13. 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.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Pegaso Srl Servizi Fiduciari, Sistemi di Sicurezza Srl i osobe YW (u daljnjem tekstu zajedno: Pegaso), s jedne strane, i društava Poste Tutela SpA i Poste Italiane SpA, s druge strane, u vezi sa zakonitošću obavijesti o nadmetanju u vezi s dodjelom portirskih usluga, usluga recepcije i nadzora pristupa za prostorije društva Poste Italiane i onih drugih društava u njegovoj grupi u otvorenom postupku.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/17/EZ

3 Članak 6. Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.), naslovljen „Poštanske usluge”, u stavku 1. određivao je:

„Ova se Direktiva primjenjuje na djelatnosti koje se odnose na pružanje poštanskih usluga ili, pod uvjetima navedenima u stavku 2. točki (c), drugih usluga koje ne uključuju poštanske usluge.”

Direktiva 2014/23

4 U skladu s uvodnim izjavama 21. i 46. Direktive 2014/23:

„(21) Sud Europske unije više je puta razmatrao pojam ‚javnopravna tijela'. Postoji niz pojašnjenja ključnih za potpuno razumijevanje tog koncepta. Stoga bi trebalo pojasniti da se tijelo koje posluje pod uobičajenim tržišnim uvjetima, čija je namjera ostvarenje prihoda te koje snosi gubitke koji proizlaze iz njegove djelatnosti ne bi trebalo smatrati ‚javnopravnim tijelom' jer se za potrebe u općem interesu, koje su za njega određene ili koje treba ispuniti, može smatrati da su industrijske ili trgovačke naravi. Slično tome, uvjet vezan uz podrijetlo financiranja dotičnog tijela također je preispitan od strane Suda [koji je pojasnio] da financiranje ‚većim dijelom' podrazumijeva više od polovice te da takvo financiranje može obuhvaćati plaćanja od strane korisnika koja se primjenjuju, izračunavaju i prikupljaju u skladu s propisima javnog prava.

[…]

(46) Koncesije dodijeljene pravnim osobama pod kontrolom ne bi trebale podlijegati primjeni postupaka iz ove Direktive ako javni naručitelj ili naručitelj iz članka [7]. stavka 1. točke (a) nad dotičnom pravnom osobom provodi kontrolu sličnu onoj koju provodi nad vlastitim odjelima, pod uvjetom da pravna osoba pod kontrolom ulaže više od 80 % svojih djelatnosti u izvršavanje zadataka koje joj je povjerio javni naručitelj ili naručitelj koji nad njom provodi kontrolu ili koje su joj povjerile druge pravne osobe nad kojima taj javni naručitelj ili naručitelj provodi kontrolu, bez obzira na korisnike izvršitelja ugovora. […]"

5 Članak 6. te direktive, naslovljen „Javni naručitelji", u stavku 4. propisuje:

„‚Javnopravna tijela' znači tijela koja posjeduju sve od sljedećih značajki:

(a) uspostavljena su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili komercijalne naravi;

(b) imaju pravnu osobnost; i

(c) većim dijelom financiraju ih tijela državne, regionalne ili lokalne vlasti ili druga javnopravna tijela; ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane tih tijela ili tijela vlasti; ili imaju upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela."

6 Članak 16. navedene direktive, naslovljen „Isključivanje djelatnosti koje su izravno izložene tržišnom natjecanju", određuje:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na koncesije koje dodjeljuju naručitelji kada je, za državu članicu u kojoj će se takva koncesija izvršavati, utvrđeno temeljem članka 35. Direktive 2014/25/EU da je djelatnost izravno izložena tržišnom natjecanju u skladu s člankom 34. te Direktive."

Direktiva 2014/24

7 Definicija pojma „javnopravna tijela" iz članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24 odgovara onoj iz članka 6. stavka 4. Direktive 2014/23.

Direktiva 2014/25

8 Definicija pojma „javnopravna tijela” iz članka 3. stavka 4. Direktive 2014/25 također odgovara definiciji iz članka 6. stavka 4. Direktive 2014/23.

9 Članak 4. stavci 1. i 2. Direktive 2014/25 glase:

„1. 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.;

(b) ako nisu javni naručitelji ili javna poduzeća, kao jednu od svojih djelatnosti imaju bilo koju od djelatnosti navedenih u člancima od 8. do 14. ili bilo koju kombinaciju tih djelatnosti i djeluju na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo države članice.

2. ‚[J]avno poduzeće' znači svako poduzeće u kojem javni naručitelji mogu imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva u njemu, svojeg financijskog sudjelovanja u njemu ili na temelju pravila kojima je ono uređeno;

Prevladavajući utjecaj u smislu članka 2. točke 5. od strane javnih naručitelja podrazumijeva se u bilo kojem od sljedećih slučajeva u kojima ti javni naručitelji, izravno ili neizravno:

(a) drže većinu upisanog kapitala poduzeća;

(b) kontroliraju većinu glasova koji se odnose na dionice koje je poduzeće izdalo;

(c) mogu imenovati više od polovice upravnog, rukovodnog ili nadzornog tijela poduzeća.”

10 Člankom 6. stavcima 1. i 2. navedene direktive određeno je:

„1. U slučaju ugovora koji obuhvaćaju nekoliko djelatnosti, naručitelji mogu dodijeliti zasebne ugovore za potrebe svake zasebne djelatnosti. Ako javni naručitelji odluče dodijeliti zasebne ugovore, odluka o tome koje se pravilo odnosi na svaki od zasebnih ugovora donosi se na temelju značajki određenog zasebnog dijela.

Neovisno o članku 5., ako naručitelji odluče dodijeliti jedinstveni ugovor, primjenjuju se stavci 2. i 3. ovog članka. Međutim, ako je jedna od dotičnih djelatnosti obuhvaćena člankom 346. UFEU-a ili Direktivom 2009/81/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (SL 2009., L 216, str. 76.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 236.)], primjenjuje se članak 26. ove Direktive.

Izbor između dodjele jedinstvenog ugovora ili dodjele više zasebnih ugovora ne može, međutim, biti donesen […] u svrhu izuzimanja ugovora ili ugovorâ iz područja primjene bilo ove Direktive ili, ako je primjenjivo, Direktive 2014/24/EU ili Direktive 2014/23/EU.

2. Na ugovor kojim se namjerava obuhvatiti nekoliko djelatnosti primjenjuju se pravila koja se primjenjuju na djelatnost za koju je on prvenstveno namijenjen.”

11 U člancima 8. do 14. Direktive 2014/25 navedene su djelatnosti na koje se ta ista direktiva primjenjuje, pri čemu su te djelatnosti plin i toplinska energija (članak 8.), električna energija (članak 9.), voda (članak 10.), usluge prijevoza (članak 11.), luke i zračne luke (članak 12.), poštanske usluge (članak 13.) i vađenje nafte i plina te traženje i vađenje ugljena ili drugih krutih goriva (članak 14.).

12 Članak 13. te direktive glasi:

„1. Ova Direktiva primjenjuje se na djelatnosti vezane uz pružanje:

(a) poštanskih usluga;

(b) drugih usluga osim poštanskih usluga, pod uvjetom da takve usluge pruža subjekt koji također pruža poštanske usluge u smislu stavka 2. točke (b) ovog članka te pod uvjetom da uvjeti određeni u članku 34. stavku 1. nisu ispunjeni po pitanju usluga koje su obuhvaćene stavkom 2. točkom (b) ovog članka.

2. Za potrebe ovog članka i ne dovodeći u pitanje Direktivu 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga (SL 1998., L 15, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 53. i ispravak SL 2015., L 225, str. 49.)]:

(a) ‚poštanska pošiljka': je pošiljka adresirana u konačnom obliku u kojem se treba uručiti, bez obzira na težinu. Osim pismovnih pošiljaka, takve pošiljke također uključuju, primjerice, knjige, kataloge, novine, časopise i poštanske pakete koji sadrže robu sa ili bez trgovačke vrijednosti, bez obzira na težinu;

(b) ‚poštanske usluge': su usluge koje se sastoje od pražnjenja, razvrstavanja, usmjeravanja i isporuke poštanskih pošiljaka. To uključuje obje usluge koje su obuhvaćene, kao i usluge koje nisu obuhvaćene univerzalnom uslugom uspostavljenom sukladno Direktivi 97/67/EZ;

(c) ‚druge usluge osim poštanskih usluga': znače usluge koje se pružaju u sljedećim područjima:
i. usluge upravljanja poštanskom službom (usluge i prije i poslije otpreme, uključujući ‚usluge upravljanja urudžbenim uredom'),
ii. usluge koje se odnose na poštanske pošiljke koje nisu obuhvaćene točkom (a), poput neadresirane izravne pošte."

13 Članak 19. stavak 1. navedene direktive određuje:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na ugovore koje naručitelji dodjeljuju u svrhe koje ne uključuju obavljanje njihovih djelatnosti koje su opisane u člancima od [8]. do [14]. ili radi obavljanja takvih djelatnosti u trećoj zemlji u uvjetima koji ne uključuju fizičku uporabu mreže ili zemljopisnog područja unutar [Unije] niti se primjenjuje na projektne natječaje koji se provode u takve svrhe."

Talijansko pravo

14 Decretom legislativom n. 50 – Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Zakonodavna uredba br. 50 o utvrđivanju pravila za provedbu Direktive 2014/23/EU o dodjeli ugovorâ o koncesiji, Direktive 2014/24/EU o javnoj nabavi i Direktive 2014/25/EU o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih

usluga te za reorganizaciju važećih propisa u području javne nabave radova, usluga i robe) od 18. travnja 2016. (Redovni dodatak GURI-ju br. 91 od 19. travnja 2016.) uspostavljen je Codice dei contratti pubblici (Zakonik o javnoj nabavi).

15 Člankom 3. stavkom 1. točkom (d) tog zakonika definiran je pojam „javnopravna tijela” u smislu tog zakonika na isti način kako je taj pojam definiran u članku 6. stavku 4. Direktive 2014/23, članku 2. stavku 1. točki 4. Direktive 2014/24 i u članku 3. stavku 4. Direktive 2014/25.

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 Obaviješću objavljenom 29. srpnja 2017. u *Službenom listu Europske unije* društvo Poste Tutela, tada u stopostotnom vlasništvu društva Poste Italiane, pokrenulo je otvoreni postupak javne nabave radi sklapanja okvirnih sporazuma u vezi s portirskim uslugama, uslugama recepcije i nadzorom pristupa za prostorije društva Poste Italiane i drugih društava u njegovoj grupi, teritorijalno podijeljene u sedam podgrupa, za razdoblje od 24 mjeseca (uz dodatnih 12 mjeseci, u slučaju produljenja ugovora) i u ukupnom procijenjenom iznosu od 25 253 242 eura. U obavijesti o nadmetanju kao „pravna osnova” navedena je Direktiva 2014/25.

17 Smatrajući da je obavijest o nadmetanju protivna određenim odredbama Zakonika o javnoj nabavi, društvo Pegaso je podnijelo tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev, koji je privremenim rješenjem od 20. listopada 2017. prekinuo postupak javne nabave.

18 Pred tim sudom društvo Poste Italiane, s kojim je društvo Poste Tutela spojeno s učinkom od 1. ožujka 2018., ističe da je tužba nedopuštena zbog nenadležnosti upravnih sudova da o njoj odlučuju. Objašnjava da, iako je na dan objave obavijesti o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku društvo Poste Tutela imalo svojstvo javnog poduzeća, usluge na koje se odnosi ta obavijest nisu obuhvaćene nijednim od posebnih sektora na koje se odnosi Direktiva 2014/25. Dodaje da je to stajalište potvrđeno rješenjem koje je 1. listopada 2018. donio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), koji je smatrao da je redovni sud nadležan u području javnih nabava koje sklapa društvo Poste Italiane, iako ono ima svojstvo javnog poduzeća, ako su predmet tih nabava djelatnosti koje nisu povezane s djelatnostima obuhvaćenima dotičnim posebnim sektorom.

19 U svakom slučaju, društvo Poste Italiane tvrdi da je predmet spora nestao jer je obavijest o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku povučena nakon podnošenja ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

20 Društvo Pegaso, pak, odbija prigovor nenadležnosti koji je istaknulo društvo Poste Italiane. Ono tvrdi da u usluge obuhvaćene posebnim sektorom treba uključiti ne samo usluge na koje se izravno odnosi primjenjivi propis, kao što su to poštanske usluge, nego i dodatne i pomoćne usluge čiji je cilj jamčiti stvarno pružanje prvonavedenih usluga.

21 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno prethodno riješiti pitanje jesu li u glavnom predmetu nadležni upravni sudovi ili redovni sudovi. U tu je svrhu nužno utvrditi je li društvo Poste Tutela, koje je postalo društvo Poste Italiane, bilo obvezno pokrenuti postupak javne nabave radi dodjele usluga o kojima je riječ u glavnom postupku. U tom pogledu taj sud smatra da društvo Poste Italiane ima sva potrebna obilježja kako bi ga se smatralo javnopravnim tijelom u smislu članka 3. stavka 1. točke (d) Zakonika o javnoj nabavi i direktiva 2014/23, 2014/24 i 2014/25. Međutim, također ističe da je Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) u rješenju navedenom u točki 18. ove presude došao do drugačijeg zaključka, pri čemu osobito naglašavaju da se društvo Poste Italiane vodi zahtjevima industrijske i trgovačke prirode.

22 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li društvo Poste Italiane SpA., na temelju prethodno navedenih obilježja, kvalificirati kao , javnopravno tijelo' u smislu članka 3. stavka 1. točke (d) [Zakonika o javnoj nabavi] i referentnih direktiva Zajednice (direktive 2014/23, 2014/24 i 2014/25)?

2. Je li navedenom kvalifikacijom obuhvaćeno i društvo kći [Poste Tutela] u stopostotnom vlasništvu, koje je već u postupku spajanja s prvonavedenim društvom, uzimajući u obzir uvodnu izjavu 46. Direktive [2014/23] o pravnim osobama pod kontrolom (vidjeti također, u tom smislu, i presudu od 5. listopada 2017., LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736): obveza nadmetanja za pravne osobe pod kontrolom javne uprave; presudu šestog vijeća br. 6211 od 24. studenoga 2011., Consiglio di Stato [(Državno vijeće, Italija)]?

3. Jesu li navedena društva kao naručitelji obvezna provoditi ugovorne postupke nadmetanja samo za dodjelu ugovora koji su povezani s djelatnostima koje se obavljaju u posebnim sektorima na temelju Direktive 2014/25 – pri čemu u odnosu na te naručitelje treba smatrati da je njihova priroda javnopravnih tijela obuhvaćena dijelom II. Zakonika o javnoj nabavi – a, s druge strane, imaju potpunu ugovornu autonomiju i na njih se primjenjuju isključivo privatna pravila za ugovorne djelatnosti koje nisu vezane za te sektore, uzimajući u obzir načela u uvodnoj izjavi 21. i članku 16. Direktive 2014/23?

4. Suprotno tomu, ako navedena društva imaju obilježja javnopravnih tijela, ostaju li ona u području primjene opće Direktive 2014/24 (a time i pravila ugovornih postupaka nadmetanja) i kad je riječ o ugovorima za koje se smatra da ne ulaze u područje posebnih sektora, čak i kad obavljaju djelatnosti poduzetničkog karaktera koje se odvijaju u režimu tržišnog natjecanja, koje su se razvile od njihova osnutka?

5. Može li se, ako postoje uredi u kojima se bez razlikovanja obavljaju djelatnosti koje su povezane s pružanjem univerzalne usluge i djelatnosti koje s njom nisu povezane, načelo povezanosti, u odnosu na uslugu od posebnog javnog interesa, izuzeti od primjene za ugovore koji se odnose na redovno i izvanredno održavanje, čišćenje, opremanje te na portirske usluge i usluge čuvanja tih ureda?

6. Naposljetku, ako se prihvate navodi društva Poste Italiane, treba li to da je organiziran postupak nadmetanja, a za to nije bilo zakonske obveze, za koji ne vrijede sva jamstva transparentnosti i jednakog postupanja koje propisuje Zakonik o javnoj nabavi, i koji je pravilno objavljen u *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (Službeni list Talijanske Republike) i u *Službenom listu Europske unije*, bez dodatnih upozorenja u vezi s tim, smatrati nespojivim s utvrđenim načelom legitimnih očekivanja sudionika postupka nadmetanja?"

23 Budući da je društvo Poste Italiane obavijestilo Sud da je obavijest o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku poništena, Sud je upitao sud koji je uputio zahtjev želi li povući svoj zahtjev za prethodnu odluku. Sud koji je uputio zahtjev naveo je 26. listopada 2018. da ne želi to učiniti.

24 U odgovoru na zahtjev Suda da izričito navede razloge zbog kojih smatra da je glavni postupak još uvijek u tijeku pred njim, sud koji je uputio zahtjev je 18. ožujka 2019. pružio pojašnjenja u tom pogledu.

Dopuštenost

25 Društvo Poste Italiane i talijanska vlada osporavaju dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, pri čemu ističu da je spor u okviru kojeg je on upućen nestao s obzirom na to da je obavijest o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku povučena nakon podnošenja tužbe sudu koji je uputio zahtjev.

26 U tom pogledu valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, 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, s obzirom na to da se upućena pitanja odnose na tumačenje ili ocjenu valjanosti određenog pravnog pravila Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (presuda od 1. listopada 2019., Blaise i dr., C-616/17, EU:C:2019:800, t. 34. i navedena sudska praksa).

27 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud 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 (presuda od 1. listopada 2019., Blaise i dr., C-616/17, EU:C:2019:800, t. 35. i navedena sudska praksa).

28 U ovom je slučaju nesporno da je društvo Poste Italiane objavilo u *Službenom listu Europske unije* (serija S od 29. rujna 2018.), nakon spajanja pripajanjem društva Poste Tutela društvu Poste Italiane, svoju odluku o „poništavanju/opozivu" obavijesti o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku i da je, kao što je to Sudu 18. ožujka 2019. potvrdio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, društvo Poste Italiane u *Službenom listu Europske unije* (serija S od 19. siječnja 2019.) objavilo novu obavijest o nadmetanju u vezi s portirskim uslugama, uslugama recepcije i nadzorom pristupa za svoje prostorije i prostorije drugih društava u svojoj grupi. Štoviše, društvo Pegaso ne osporava povlačenje obavijesti o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku, iako naglašava da je sud koji je uputio zahtjev i dalje dužan odlučiti o meritumu glavnog postupka, osobito o pitanju zakonitosti te obavijesti o nadmetanju, kako u svrhu eventualnog zahtjeva za naknadu štete tako i u svrhu troškova postupka.

29 U tim okolnostima valja utvrditi da je, bez obzira na početne dvojbe suda koji je uputio zahtjev u tom pogledu, predmet glavnog postupka stvarno nestao.

30 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da, kako bi mogao utvrditi ishode tužbe koja mu je podnesena, mora najprije odlučiti o pitanju je li nadležan o njemu odlučivati. Ističe da bi to bio slučaj kad bi ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku bio uređen jednom od direktiva Unije u području javne nabave.

31 Stoga je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnim pitanjima

Treće i peto pitanje

32 Svojim trećim i petim pitanjem, koja valja ispitati zajedno i na prvom mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 13. stavak 1. Direktive 2014/25 tumačiti na način da se primjenjuje na djelatnosti koje se sastoje od pružanja portirskih usluga, usluga recepcije i nadzora pristupa za prostorije pružatelja poštanskih usluga poput društva Poste Italiane i drugih društava u njegovoj grupi.

33 Uvodno valja navesti, kao prvo, da je Direktivom 2014/25 stavljena izvan snage i zamijenjena Direktiva 2004/17. U tom pogledu, s obzirom na to da odredbe Direktive 2014/25 imaju u biti isti doseg kao i relevantne odredbe Direktive 2004/17, sudska praksa Suda u vezi s potonjom direktivom također se primjenjuje na Direktivu 2014/25.

34 Kao drugo, među strankama nije sporno da društvo Poste Tutela i društvo Poste Italiane imaju svojstvo „javnih poduzeća" u smislu članka 4. stavka 2. Direktive 2014/25 i da stoga kao naručitelji ulaze u područje primjene *ratione personae* te direktive. Stoga nije potrebno ispitivati jesu li ta poduzeća također javnopravno tijelo, u smislu članka 3. stavka 4. navedene direktive.

35 Direktiva 2014/25 primjenjuje se, u skladu sa svojim člankom 13. stavkom 1., na djelatnosti u vezi s pružanjem, s jedne strane, poštanskih usluga i, s druge strane, drugih usluga osim poštanskih usluga, pod uvjetom da te druge usluge pruža subjekt koji također pruža poštanske usluge. Što se tiče pojmova „poštanske usluge" i „druge usluge osim poštanskih usluga", oni su definirani u članku 13. stavku 2. točkama (b) i (c) te direktive kao usluge koje se sastoje od pražnjenja, razvrstavanja, usmjeravanja i isporuke poštanskih pošiljaka i kao usluge koje se odnose na pošiljke različite od poštanskih pošiljaka, poput neadresirane izravne pošte.

36 Osim toga, člankom 19. stavkom 1. navedene direktive pobliže se određuje, među ostalim, da se ona ne primjenjuje na ugovore koje naručitelji dodjeljuju u svrhe koje ne uključuju obavljanje njihovih djelatnosti koje su opisane u člancima od 8. do 14. te direktive.

37 U tom je pogledu Sud po pitanju Direktive 2004/17 već presudio da se ona primjenjuje ne samo na javne nabave koje su provedene u vezi s jednom od djelatnosti izričito predviđenih njezinim člancima 3. do 7., nego također na javne nabave koje, iako su različite po prirodi i mogu prema tomu, kao takve, biti uobičajeno obuhvaćene područjem primjene 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 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.), služe izvršavanju aktivnosti definiranih Direktivom 2004/17. Iz toga je Sud zaključio da, ako javna nabava koju je naručitelj proveo ima veze s djelatnošću koju potonji izvršava u sektorima iz članaka 3. do 7. te direktive, na način da je ta javna nabava provedena u vezi i radi obavljanja djelatnosti u jednom od tih sektora, navedena javna nabava mora podlijegati postupcima predviđenima navedenom direktivom (vidjeti u tom smislu presude od 10. travnja 2008., Ing. Aigner, C-393/06, EU:C:2008:213, t. 31. i 56. do 59. i od 19. travnja 2018., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, t. 26.).

38 Međutim, članak 6. stavak 1. Direktive 2004/17 primjenjuje se, među ostalim, „na djelatnosti koje se odnose na pružanje poštanskih usluga", a članak 13. stavak 1. Direktive 2014/25, koji ga je zamijenio, definira njezino područje primjene upućujući, među ostalim, na „djelatnosti vezane uz pružanje poštanskih usluga".

39 U tim se okolnostima, i kao što proizlazi iz usporedbe uvodnih dijelova tih dviju odredbi, područje primjene *ratione materiae* Direktive 2014/25 ne može tumačiti uže od područja primjene Direktive 2004/17 i stoga se ne može ograničiti samo na djelatnosti pružanja poštanskih usluga kao takvih, nego ono, povrh toga, uključuje i djelatnosti povezane s pružanjem takvih usluga.

40 Iz toga slijedi da je tumačenje Suda u njegovoj sudskoj praksi navedenoj u točki 37. ove presude, koje se temelji na sustavnom tumačenju direktiva 2004/17 i 2004/18, od stupanja na snagu Direktive 2014/25 potvrđeno tekstom njezina članka 13. stavka 1., kojim se definira područje primjene te nove direktive.

41 Stoga valja utvrditi može li se, kao što to tvrde društvo Pegaso i Europska komisija, smatrati da su usluge poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku povezane, u smislu točke 37. ove presude, s djelatnošću koju predmetni naručitelj obavlja u poštanskom sektoru.

42 U tom pogledu veza između javne nabave o kojoj je riječ i tog sektora, kako bi mogla služiti obavljanju djelatnosti u poštanskom sektoru, ne može biti bilo kakva jer bi se time povrijedio smisao članka 19. stavka 1. Direktive 2014/25. Naime, nije dovoljno da usluge koje su predmet te javne nabave pozitivno doprinose djelatnostima naručitelja i povećavaju njihovu isplativost kako bi se između navedene javne nabave i djelatnosti u poštanskom sektoru moglo utvrditi postojanje veze, u smislu članka 13. stavka 1. te direktive.

43 Stoga valja smatrati da djelatnosti vezane uz pružanje poštanskih usluga, u smislu te odredbe, obuhvaćaju sve djelatnosti koje stvarno služe obavljanju djelatnosti u sektoru poštanskih usluga time što omogućuju njezino prikladno izvršavanje, s obzirom na uobičajene uvjete njezina obavljanja, a ne uključuju djelatnosti koje se obavljaju u svrhe različite od obavljanja dotične sektorske djelatnosti.

44 Isto vrijedi i za djelatnosti koje bi, s obzirom na dopunski i transverzalni karakter, mogle u drugim okolnostima služiti za obavljanje drugih djelatnosti koje nisu obuhvaćene područjem primjene direktive o posebnim sektorima.

45 U ovom je slučaju teško zamisliti da se poštanske usluge mogu pružiti na prikladan način bez portirskih usluga, usluga recepcije i nadzora pristupa za prostorije dotičnog pružatelja usluga. Taj zaključak vrijedi i za prostorije koje su otvorene za primatelje poštanskih usluga te stoga primaju javnost i za prostorije koje se koriste za obavljanje administrativnih funkcija. Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 116. svojeg mišljenja, pružanje poštanskih usluga uključuje i upravljanje i planiranje tih usluga.

46 U tim okolnostima, za ugovor poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku ne može se smatrati da je sklopljen u svrhe različite od obavljanja djelatnosti u sektoru poštanskih usluga u smislu članka 19. stavka 1. Direktive 2014/25 te je, naprotiv, s obzirom na razmatranja navedena u točki 43. ove presude, povezan s tom djelatnošću, što opravdava da se na njega primjenjuje sustav uveden tom direktivom.

47 Stoga, uzimajući u obzir činjenicu da društvo Poste Italiane ima svojstvo javnog poduzeća u smislu članka 4. stavka 2. Direktive 2014/25, kao što je to navedeno u točki 34. ove presude, i da su usluge o kojima je riječ u glavnom postupku djelatnosti vezane uz pružanje poštanskih usluga, obavljanju kojih stvarno služe, ta je direktiva dakle primjenjiva kako *ratione personae* tako i *ratione materiae* na javnu nabavu o kojoj je riječ u glavnom postupku.

48 Takav zaključak nije doveden u pitanje argumentacijom društva Poste Italiane, u skladu s kojom se portirske djelatnosti i djelatnosti čuvanja koje su predmet obavijesti o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku obavljaju i u pogledu djelatnosti koje nisu povezane s materijalnim područjem primjene Direktive 2014/25, kao što su platne usluge, usluge mobilne telefonije, osiguranja ili digitalne usluge.

49 Naime, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 119. i 120. svojeg mišljenja, članak 6. stavak 1. Direktive 2014/25 predviđa, u slučaju javnih nabava namijenjenih obuhvaćanju više djelatnosti, da naručitelji mogu odlučiti sklopiti zasebne ugovore za svaku od različitih djelatnosti ili sklopiti jedinstven ugovor. U potonjem slučaju, iz članka 6. stavka 2. te direktive proizlazi da taj jedinstveni ugovor slijedi pravila koja se primjenjuju na djelatnost kojoj je ponajprije namijenjen.

50 Međutim, na temelju podataka dostavljenih Sudu ne može se utvrditi da je ugovor o kojem je riječ u ovom predmetu ponajprije namijenjen djelatnostima koje nisu obuhvaćene materijalnim područjem primjene Direktive 2014/25.

51 Slijedom toga, u okviru podataka dostavljenih Sudu i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, ne može se smatrati da ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćen materijalnim područjem primjene Direktive 2014/25.

52 S obzirom na prethodno navedeno, na treće i peto pitanje valja odgovoriti da članak 13. stavak 1. Direktive 2014/25 treba tumačiti na način da se primjenjuje na djelatnosti koje se sastoje od pružanja portirskih usluga, usluga recepcije i nadzora pristupa za prostorije pružateljâ poštanskih usluga s obzirom na to da su takve djelatnosti povezane s djelatnošću koja je obuhvaćena poštanskim sektorom u smislu da stvarno služe njezinu obavljanju time što omogućuju njezino prikladno izvršavanje, s obzirom na uobičajene uvjete njezina obavljanja.

Ostala pitanja

53 Uzevši u obzir odgovor na treće i peto pitanje, nije potrebno odgovoriti na preostala postavljena pitanja.

Troškovi

54 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 (peto vijeće) odlučuje:

Članak 13. stavak 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 treba tumačiti na način da se primjenjuje na djelatnosti koje se sastoje od pružanja portirskih usluga, usluga recepcije i nadzora pristupa za prostorije pružateljâ poštanskih usluga s obzirom na to da su takve djelatnosti povezane s djelatnošću koja je obuhvaćena poštanskim sektorom u smislu da stvarno služe njezinu obavljanju time što omogućuju njezino prikladno izvršavanje, s obzirom na uobičajene uvjete njezina obavljanja.

Potpisi