Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

14. januar 2016*

„Predhodno odločanje — Javna naročila — Direktiva 2004/18/ES — Ekonomska in finančna sposobnost — Tehnična in/ali poklicna sposobnost — Člena 47(2) in 48(3) — Razpisna dokumentacija, ki za ponudnika določa obveznost, da mora s subjekti, na katerih sposobnost se sklicuje, skleniti pogodbo o sodelovanju ali ustanoviti družbo z neomejeno odgovornostjo“

V zadevi C-234/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Augstākā tiesa (vrhovno sodišče, Latvija) z odločbo z dne 23. aprila 2014, ki je prispela na Sodišče 12. maja 2014, v postopku

„Ostas celtnieks“ SIA

proti

Talsu novada pašvaldība,

Iepirkumu uzraudzības birojs,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano (poročevalec), podpredsednik Sodišča v funkciji predsednika prvega senata, F. Biltgen, E. Levits, sodnika, M. Berger, sodnica, in S. Rodin, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. aprila 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za „Ostas celtnieks“ SIA J. Ešenvalds, odvetnik,

— za latvijsko vlado I. Kalniņš in L. Skolmeistare, agenta,

— za grško vlado K. Georgiadis in S. Leku, agenta,

— za Evropsko komisijo A. Tokár in A. Sauka, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 4. junija 2015

* Jezik postopka: latvijščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med „Ostas celtnieks“ SIA (v nadaljevanju: Ostas celtnieks) na eni strani ter Talsu novada pašvaldība (lokalni organ departmaja Talsi) in Iepirkumu uzraudzības birojs (urad za nadzor nad oddajo javnih naročil) na drugi strani zaradi zahtev, določenih v razpisni dokumentaciji, ki se nanaša na postopek oddaje javnih naročil gradenj.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 32 Direktive 2004/18 je navedeno:

„Da bi spodbudili sodelovanje malih in srednje velikih podjetij na trgu javnih naročil, je priporočljivo vključiti določbe o sklepanju pogodb s podizvajalci.“

4 Člen 7 te direktive določa vrednostne prage, na podlagi katerih se uporabljajo pravila o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih določa ta direktiva. Člen 7(c) navedene direktive za javna naročila gradenj določa prag v višini 5.186.000 EUR.

5 Člen 44 te direktive določa:

„1. Naročila se morajo oddati […], potem ko naročniki preverijo sposobnost gospodarskih subjektov, ki niso izključeni […], v skladu s pogoji za udeležbo glede na gospodarski in finančni položaj [ekonomsko in finančno sposobnost], strokovno in tehnično znanje ali sposobnost iz členov 47 do 52 […].

2. Naročniki lahko od kandidatov in ponudnikov zahtevajo minimalno stopnjo usposobljenosti v skladu s členi 47 in 48.

Količina informacij iz členov 47 in 48 ter zahtevane minimalne stopnje usposobljenosti za posamezno naročilo morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom naročila.

[…]“

6 Člen 47 Direktive 2004/18, naslovljen „Ekonomski in finančni položaj [Ekonomska in finančna sposobnost]“, v odstavku 2 določa:

„Gospodarski subjekt se lahko, če je to primerno in v zvezi s posameznim naročilom, sklicuje na zmogljivosti [sposobnosti] drugih subjektov, ne glede na pravno naravo povezave z njimi. V tem primeru mora naročniku predložiti dokazilo, da bo imel na voljo potrebna sredstva, na primer za izvedbo posla, ki ga bodo za ta namen opravili ti subjekti [na primer zagotovilo o zavezah navedenih subjektov v zvezi s tem].“

7 Člen 48 te direktive z naslovom „Tehnična in/ali poklicna sposobnost“ v odstavku 3 določa:

„Gospodarski subjekt se lahko, če je to primerno in v zvezi s posameznim naročilom, sklicuje na zmogljivosti [sposobnosti] drugih subjektov, ne glede na pravno naravo povezave z njimi. V tem primeru mora naročniku predložiti dokazilo, da bo imel na voljo potrebna sredstva za izvedbo naročila, na primer s predstavitvijo obveznosti [na primer zagotovilo o zavezah] navedenih subjektov, da gospodarskemu subjektu dajo na voljo potrebna sredstva.“

Latvijsko pravo

8 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da člen 41(3) (Ekonomska in finančna sposobnost) in člen 42(3) (Tehnična in/ali poklicna sposobnost) zakona o javnem naročanju (Publisko iepirkumu likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2006, št. 65), s katerim je Direktiva 2004/18 prenesena v latvijsko pravo, določata, da se lahko ponudnik, če je potrebno za izvedbo posameznega naročila, sklicuje na sposobnosti drugih izvajalcev, ne glede na pravno naravo povezave z njimi. V tem primeru mora ponudnik naročniku dokazati, da bo imel na voljo potrebna sredstva, s predložitvijo potrditev ali soglasij teh subjektov glede izvedbe naročila.

9 Osnovna pravila glede pogodbe o sodelovanju so opredeljena v šestnajstem poglavju civilnega zakonika, medtem ko so pogoji za ustanovitev in dejavnost družbe z neomejeno odgovornostjo, ki veljajo za gospodarske subjekte, določeni v naslovu IX trgovinskega zakonika.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

10 Kot je razvidno iz spisa, predloženega sodišču, je lokalni organ departmaja Talsi novembra 2011 začel postopek oddaje javnega naročila gradenj za izboljšanje cestne infrastrukture za olajšanje dostopa do mesta Talsi (v nadaljevanju: zadevno naročilo).

11 V točki 9.5 razpisne dokumentacije v zvezi s tem postopkom je bilo navedeno, da:

„[…] mora ponudnik, če se sklicuje na sposobnosti drugih izvajalcev, navesti, za katere izvajalce gre, in predložiti dokazila, da bo imel na voljo potrebna sredstva. Če se naročilo dodeli temu ponudniku, mora ta z navedenimi izvajalci pred dodelitvijo naročila skleniti pogodbo o sodelovanju in jo posredovati naročniku. [Ta pogodba] mora vsebovati:

1. klavzulo o tem, da je vsak subjekt posamično in solidarno odgovoren za izvedbo zadevnega naročila;

2. navedbo glavnega izvajalca, ki je pooblaščen za podpis pogodbe o izvedbi javnega naročila in nadzor nad njeno izvedbo;

3. opis vsakega dela naročila, katerega izvedba bo naložena posameznim udeležencem;

4. navedbo obsega – izraženega v odstotkih – del, ki jih mora opraviti vsak udeleženec.

Sklenitev pogodbe o sodelovanju se lahko nadomesti z ustanovitvijo družbe z neomejeno odgovornostjo.“

12 Družba Ostas celtnieks je pri uradu za nadzor nad oddajo javnih naročil med drugim izpodbijala navedeno točko 9.5 razpisne dokumentacije. Vendar je ta urad z odločbo z dne 13. februarja 2012 zavrnil trditve, ki jih je družba Ostas celtnieks navedla v podporo svoji pritožbi, ker je menil, da je naročnik s to točko ustrezno določil, kako lahko ponudnik dokaže, da ima na voljo sredstva, potrebna za izvedbo zadevnega naročila.

13 Družba Ostas celtnieks je pri administratīvā rajona tiesa (okrožno upravno sodišče) vložila tožbo, ki ji je navedeno sodišče s sodbo z dne 7. maja 2013 ugodilo. Navedeno sodišče je v sodbi glede točke 9.5 razpisne dokumentacije zlasti poudarilo, da niti iz zakona o javnem naročanju niti iz Direktive 2004/18 ne izhaja, da lahko naročnik ponudniku določi obveznost, naj predloži zagotovilo o zavezi glede sklenitve pogodbe o sodelovanju z drugimi izvajalci, na katerih sposobnosti za izvedbo zadevnega naročila se sklicuje, ali od tega ponudnika zahteva, naj s temi izvajalci sklene tako pogodbo o sodelovanju ali ustanovi družbo z neomejeno odgovornostjo.

14 Zoper to sodbo sta lokalni organ departmaja Talsi in urad za nadzor nad oddajanem javnih naročil vložila kasacijski pritožbi pri Augstākā tiesa (vrhovno sodišče). V podporo pritožb med drugim trdita, da so zahteve, določene v točki 9.5 razpisne dokumentacije, upravičene zaradi potrebe po zmanjšanju tveganja za neizvedbo zadevnega naročila.

15 Predložitveno sodišče v bistvu meni, da mora biti naročniku pri oddaji javnega naročila omogočeno, da preveri sposobnost ponudnika za izvedbo zadevnega naročila. Vendar se sprašuje, ali v zvezi s tem Direktiva 2004/18 naročniku omogoča, da ponudnikom naloži sklenitev pogodbe o sodelovanju ali družbene pogodbe z drugimi izvajalci, katerih sposobnost navajajo v okviru svoje ponudbe, ali pa lahko ti ponudniki prosto izberejo, kako bodo opredelili sodelovanje teh drugih izvajalcev pri izvedbi naročila.

16 V teh okoliščinah je Augstākā tiesa (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba določbe Direktive 2004/18 razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da se zaradi zmanjšanja tveganja neizvedbe naročila v razpisni dokumentaciji določi zahteva, da mora v primeru, če se naročilo odda ponudniku, ki se sklicuje na sposobnosti drugih izvajalcev, ta ponudnik z zadevnimi izvajalci še pred oddajo naročila skleniti pogodbo o sodelovanju (v kateri morajo biti zajete konkretne točke, navedene v razpisni dokumentaciji) ali ustanoviti družbo z neomejeno odgovornostjo?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

17 Ob predpostavki, da se Direktiva 2004/18 uporabi v okviru spora o glavni stvari, je treba najprej poudariti, da predložitvena odločba ne vsebuje nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče preveriti, ali vrednost zadevnega naročila dosega upoštevni prag za uporabo, določen v členu 7(c) navedene direktive.

18 Latvijska vlada je na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi, odgovorila, da je zadevno naročilo naročilo gradenj v vrednosti približno 3 milijone EUR, ki je nižja od praga za uporabo.

19 Dalje, navedena vlada meni, da se določbe zakona o javnem naročanju uporabijo tudi za naročila gradenj, kot je zadevno naročilo, katerih vrednost je nižja od praga, določenega v Direktivi 2004/18.

20 V zvezi s tem je treba poudariti, da je, kot je Sodišče že razsodilo, razlaga določb akta Unije v položajih, za katere se ne uporablja ta akt, upravičena, kadar se te določbe neposredno in brezpogojno uporabljajo za take položaje na podlagi nacionalnega prava, da bi se zagotovilo enako obravnavanje teh položajev in položajev, za katere se uporablja ta akt (sodba Generali-Providencia Biztosító, C-470/13, EU:C:2014:2469, točka 23 in navedena sodna praksa).

21 Iz navedenega je razvidno, da je treba ob pridržku preverjanj, ki jih mora izvesti predložitveno sodišče, za odgovor, koristen za rešitev spora o glavni stvari, obravnavati vprašanje za predhodno odločanje.

Vprašanje za predhodno odločanje

22 Predložitveno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člena 47(2) in 48(3) Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotujeta temu, da lahko naročnik v okviru postopka oddaje javnega naročila ponudniku, ki se sklicuje na sposobnosti drugih izvajalcev, naloži, naj s temi izvajalci pred oddajo navedenega naročila sklene pogodbo o sodelovanju ali ustanovi družbo z neomejeno odgovornostjo.

23 Za odgovor na to vprašanje je treba najprej spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča člena 47(2) in 48(3) Direktive 2004/18 vsakemu gospodarskemu subjektu dajeta pravico, da se za določeno javno naročilo sklicuje na sposobnost drugih subjektov, „ne glede na pravno naravo povezave z njimi“, če se naročniku dokaže, da bo imel ponudnik na voljo sredstva teh subjektov, ki so potrebna za izvedbo naročila (glej v tem smislu sodbo Swm Costruzioni 2 in Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, točki 29 in 33).

24 Taka razlaga je, kot je Sodišče že presodilo, v skladu s ciljem vzpostavitve čim večje konkurence na trgu javnih naročil, ki mu sledijo direktive na tem področju in ki ni le v interesu gospodarskih subjektov, ampak tudi naročnikov. Taka razlaga tudi olajšuje vključitev malih in srednje velikih podjetij na trg javnih naročil, k čemur stremi tudi Direktiva 2004/18, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 32 (sodba Swm Costruzioni 2 in Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, točka 34 in navedena sodna praksa).

25 Družba ki se pri dokazovanju svoje finančne in ekonomske ter tehnične in/ali poklicne sposobnosti za pripustitev k sodelovanju v postopku javnega razpisa sklicuje na sposobnost organov ali podjetij, s katerimi je neposredno ali posredno povezana, ne glede na pravno naravo teh povezav, mora dokazati, da ima „dejansko“ na voljo sredstva teh organov ali podjetij, ki niso v njegovi lasti in so potrebna za izvedbo naročila (glej v tem smislu sodbo Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, točka 29 in navedena sodna praksa).

26 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora naročnik v skladu s členom 44(1) Direktive 2004/18 preveriti sposobnost ponudnika za izvedbo zadevnega naročila. Namen tega preverjanja je med drugim, da se naročniku zagotovi, da bo imel ponudnik v obdobju izvajanja naročila dejansko na voljo vse vrste sredstev, na katera se sklicuje (glej po analogiji sodbo Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, točka 28).

27 V okviru tega preverjanja člena 47(2) in 48(3) Direktive 2004/18 ne omogočata niti domneve glede tega, ali ima tak ponudnik na voljo potrebna sredstva za izvedbo naročila, in še manj *a priori* izključitve nekaterih načinov dokazovanja (glej po analogiji sodbo Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, točka 30).

28 Iz tega je razvidno, da lahko ponudnik prosto izbere pravno naravo vezi, ki jih namerava vzpostaviti z drugimi subjekti, na katerih sposobnost za izvedbo zadevnega naročila se sklicuje, in način dokazovanja obstoja teh vezi.

29 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 43 sklepnih predlogov, člena 47(2) in 48(3) Direktive 2004/18 izrecno določata, da je predložitev zagotovil o zavezah drugih izvajalcev, da bodo ponudniku dali na voljo potrebna sredstva za izvedbo naročila, zgolj primer sprejemljivega načina dokazovanja tega, da bo imel ponudnik ta sredstva dejansko na voljo. Ti določbi torej nikakor ne izključujeta, da lahko ponudnik drugače dokaže obstoj vezi, ki ga povezujejo z drugimi subjekti, na katerih sposobnost za dobro izvedbo naročila, za katero kandidira, se sklicuje.

30 V obravnavanem primeru lokalni organ departmaja Talsi kot naročnik ponudniku, torej družbi Ostas celtnieks, ki se sklicuje na sposobnost drugih subjektov za izvedbo zadevnega naročila, nalaga vzpostavitev podrobnih pravnih vezi s temi subjekti, saj meni, da je mogoče zgolj s takimi vezmi dokazati, da ima ponudnik dejansko na voljo sredstva, potrebna za dobro izvedbo naročila.

31 Naročnik v skladu s točko 9.5 razpisne dokumentacije namreč zahteva, naj ponudnik s temi subjekti pred oddajo naročila sklene pogodbo o sodelovanju ali ustanovi družbo z neomejeno odgovornostjo.

32 Točka 9.5 razpisne dokumentacije tako določa le dva načina, kako lahko ponudnik dokaže, da ima na voljo sredstva, potrebna za izvedbo zadevnega naročila, pri čemer izključuje vse druge načine dokazovanja obstoječih pravnih vezi med ponudnikom in subjekti, na katerih sposobnost se sklicuje ponudnik.

33 V teh okoliščinah pravilo, kot je to, določeno v točki 9.5 razpisne dokumentacije, očitno izničuje polni učinek določb členov 47(2) in 48(3) Direktive 2004/18.

34 Glede na navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člena 47(2) in 48(3) Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotujeta temu, da lahko naročnik v okviru razpisne dokumentacije, ki se nanaša na postopek oddaje javnega naročila, ponudniku, ki se sklicuje na sposobnosti drugih izvajalcev, naloži, naj s temi izvajalci pred oddajo naročila sklene pogodbo o sodelovanju ali ustanovi družbo z neomejeno odgovornostjo.

Stroški

35 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člena 47(2) in 48(3) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev je treba razlagati tako, da nasprotujeta temu, da lahko naročnik v okviru razpisne dokumentacije, ki se nanaša na postopek oddaje javnega naročila, ponudniku, ki se sklicuje na sposobnosti drugih izvajalcev, naloži, da s temi izvajalci pred oddajo navedenega naročila sklene pogodbo o sodelovanju ali ustanovi družbo z neomejeno odgovornostjo.

Podpisi