Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

28. travnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2014/24/EU – Javna nabava – Članak 63. – Oslanjanje skupine gospodarskih subjekata na sposobnosti drugih subjekata – Mogućnost javnog naručitelja da zahtijeva da određene kritične poslove obavlja sudionik u toj skupini – Nacionalni propis koji predviđa da poduzetnik zastupnik skupine mora ispunjavati kriterije i pružati usluge u većinskom dijelu”

U predmetu C-642/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Vijeće za upravne sudove regije Sicilija, Italija), odlukom od 14. listopada 2020., koju je Sud zaprimio 27. studenoga 2020., u postupku

Caruter Srl

protiv

S. R. R. Messina Provincia SCpA,

Comune di Basicò,

Comune di Falcone,

Comune di Fondachelli Fantina,

Comune di Gioiosa Marea,

Comune di Librizzi,

Comune di Mazzarà Sant’Andrea,

Comune di Montagnareale,

Comune di Oliveri,

Comune di Piraino,

Comune di San Piero Patti,

* Jezik postupka: talijanski

Comune di Sant'Angelo di Brolo,

Regione Siciliana - Urega - Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina,

Regione Siciliana - Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità,

uz sudjelovanje:

Ditta individuale Pippo Pizzo,

Onofaro Antonino Srl,

Gial Plast Srl,

Colombo Biagio Srl,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, S. Rodin (izvjestitelj), J.-C. Bonichot, L. S. Rossi i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Ditta individuale Pippo Pizzo, R. Rotigliano, *avvocato*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Colelli, *avvocato dello Stato*, i M. Cherubini, *procuratore dello Stato*,

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

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

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 63. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68.; SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.), u vezi s načelima slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga iz članaka 49. i 56. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, društva Caruter Srl i, s druge strane, S. R. R. Messina Provincia SCpA (u daljnjem tekstu: SRR), Comune di Basicò (Općina Basicò, Italija), Comune di Falcone (Općina Falcone, Italija), Comune di Fondachelli Fantina (Općina Fondachelli Fantina, Italija), Comune di Gioiosa Marea (Općina Gioiosa Marea, Italija), Comune di Librizzi (Općina Librizzi, Italija), Comune di Mazzarrà Sant'Andrea (Općina Mazzarrà Sant'Andrea, Italija), Comune di Montagnareale (Općina Montagnareale, Italija), Comune di Oliveri (Općina Oliveri, Italija), Comune di Piraino (Općina Piraino, Italija), Comune di San Piero Patti (Općina San Piero Patti, Italija), Comune di Sant'Angelo di Brolo (Općina Sant-Angelo di Brolo, Italija), kao i Regione Siciliana – Urega – Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina (Regija Sicilija – Urega – Regionalni ured u Messini za javnu nabavu radova, Italija) i Regione Siciliana – Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità (Regija Sicilija – Regionalna uprava za infrastrukturu i mobilnost, Italija) povodom dodjele ugovora o javnoj nabavi za odvoz, sakupljanje i prijevoz razvrstanog i nerazvrstanog krutog komunalnog otpada kao i za druge javne komunalne usluge u 33 općine koje se nalaze u okviru SRR-a.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s uvodnim izjavama 1. i 2. Direktive 2014/24:

„(1) Dodjela javnih ugovora od strane ili u ime nadležnih tijela država članica mora biti u skladu s načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), pogotovo s načelom slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, kao i s načelima koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, zabrane diskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. Međutim, u slučaju javnih ugovora iznad određene vrijednosti, trebalo bi sastaviti odredbe za koordinaciju postupaka nacionalne nabave kako bi se osiguralo da ta načela ostvaruju praktični učinak te da se pri javnoj nabavi potiče tržišno natjecanje.

(2) […] Pravila o javnoj nabavi […] trebala bi se revidirati i unaprijediti kako bi se povećala djelotvornost javne potrošnje, a pogotovo kako bi se olakšalo sudjelovanje malih i srednjih poduzeća (MSP) u javnoj nabavi […]. Također postoji potreba za pojašnjenjem temeljnih pojmova i koncepata kako bi se osigurala pravna sigurnost i uzeli u obzir određeni aspekti povezane, dobro utvrđene sudske prakse Suda Europske unije."

4 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije", u njegovu stavku 1. određuje se:

„Za potrebe ove direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

10. ‚gospodarski subjekt' znači fizička ili pravna osoba ili javno tijelo ili skupina tih osoba i/ili tijela, uključujući svako privremeno udruženje poduzeća, koja na tržištu nudi izvođenje radova i/ili posla, isporuku robe ili pružanje usluga;

[…]"

5 U članku 19. navedene direktive, naslovljenom „Gospodarski subjekti”, u stavku 2. propisuje se:

„Skupine gospodarskih subjekata, uključujući privremena udruženja, mogu sudjelovati u postupcima nabave. Javni naručitelji od njih ne smiju zahtijevati da imaju određeni pravni oblik za podnošenje ponude ili zahtjeva za sudjelovanje.

Ako je potrebno, javni naručitelji mogu razjasniti u dokumentaciji za nabavu kako skupine gospodarskih subjekata trebaju ispuniti zahtjeve poput ekonomske i financijske sposobnosti ili tehničke i stručne sposobnosti navedene u članku 58. ako je to opravdano objektivnim i razmjernim razlozima. Države članice mogu uspostaviti standardne uvjete za to kako skupine gospodarskih subjekata trebaju ispuniti te zahtjeve.

Svaki uvjet za izvršenje ugovora od strane takvih skupina gospodarskih subjekata koji je različit od onih koji su nametnuti pojedinačnim sudionicima također mora biti opravdan objektivnim razlozima i mora biti razmjeran.”

6 U članku 58. navedene direktive, naslovljenom „Kriteriji za odabir”, u stavcima 3. i 4. propisuje se:

„3. Vezano uz ekonomsku i financijsku sposobnost, javni naručitelji mogu postaviti uvjete kojima se osigurava da gospodarski subjekti imaju ekonomsku i financijsku sposobnost potrebnu za izvršenje ugovora. U tu svrhu javni naručitelji mogu osobito zahtijevati da gospodarski subjekti imaju određeni minimalni godišnji promet, uključujući određeni minimalni promet u području koje je obuhvaćeno ugovorom. Dodatno, javni naručitelji mogu zahtijevati da gospodarski subjekti dostave informacije o svojim godišnjim financijskim izvješćima […]. Mogu zahtijevati i odgovarajuću razinu osiguranja od rizika odgovornosti iz djelatnosti.

[…]

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

[…]”

7 Članak 63. Direktive 2014/24, naslovljen „Oslanjanje na sposobnosti drugih subjekata”, glasi:

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

[…]

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

2. U slučaju ugovora o radovima, ugovora o uslugama i poslova postavljanja ili instalacije u kontekstu ugovora o nabavi robe, javni naručitelji mogu zahtijevati da određene kritične zadatke obavlja izravno sam ponuditelj, ili ako ponudu dostavlja skupina gospodarskih subjekata iz članka 19. stavka 2., sudionik iz te skupine."

Talijansko pravo

8 Članak 83. decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici (supplemento ordinario alla GURI n. 91, del 19 aprile 2016) (Zakonik o javnoj nabavi), koji se odnosi na kriterije odabira i pomoć pri pripremi dokumentacije, u stavku 8. određuje:

„Javni naručitelji u obavijesti o nadmetanju ili u pozivu na potvrdu interesa navode propisane uvjete sudjelovanja koji se mogu izraziti kao minimalni kapaciteti kao i prihvatljiva dokazna sredstva te provode formalnu i materijalnu provjeru sposobnosti izvršavanja, tehničkih i stručnih znanja, uključujući unutarnje ljudske resurse poduzeća, kao i stvarno obavljane djelatnosti. Za subjekte iz članka 45. stavka 2. točaka (d), (e), (f) i (g) u obavijesti o nadmetanju eventualno se navodi omjer u kojem te kriterije moraju zadovoljiti različiti konkurentski sudionici. Poduzetnik zastupnik skupine u svakom slučaju mora ispunjavati kriterije i pružati usluge u većinskom dijelu. Obavijest o nadmetanju i pozivi na dostavu ponuda ne mogu sadržavati druge zahtjeve osim onih predviđenih ovim zakonikom i drugim važećim zakonskim odredbama. Takvi su zahtjevi u svakom slučaju ništavi."

9 Članak 89. tog zakonika, koji se odnosi na mogućnost oslanjanja na sposobnosti drugih subjekata, u stavku 1. predviđa:

„Gospodarski subjekt, bilo da je sam ili kao član skupine iz članka 45., može za određeni ugovor ispunjavati zahtjev u vezi s gospodarskim, financijskim, tehničkim i profesionalnim kriterijima iz članka 83. stavka 1. točaka (b) i (c) koji su nužni za sudjelovanje u postupku javne nabave i, u svakom slučaju, uz isključenje kriterija iz članka 80., oslanjajući se na odgovarajuće sposobnosti drugih subjekata, uključujući onih koji sudjeluju u skupini, bez obzira na pravnu narav veze između tih subjekata. […]"

Glavni postupak i prethodno pitanje

10 SRR je pokrenuo postupak javne nabave radi dodjele usluge odvoza, sakupljanja i prijevoza razvrstanog i nerazvrstanog krutog komunalnog otpada, uključujući sličan otpad, do postrojenja za obradu kao i druge javne komunalne usluge u 33 općine koje se nalaze unutar SRR-a. Ugovor, ukupne vrijednosti 42 005 042,16 eura bez poreza na dodanu vrijednost (PDV) i u trajanju od sedam godina, bio je podijeljen na tri grupe. U obavijesti o nadmetanju za svaku grupu bili su navedeni potrebni zahtjevi u pogledu ekonomske, financijske i tehničke sposobnosti. Osim toga, u svrhu dodjele ugovora bila je predviđena primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude na temelju najboljeg omjera kvalitete i cijene.

11 Što se tiče grupe 2. u vrijednosti od 19 087 724,73 eura, koja se odnosila na pružanje usluga za 11 općina, ugovor je dodijeljen privremenom udruženju poduzetnika kojeg su činili Ditta individuale Pippo Pizzo, Onofaro Antonino Srl i Gial Plast Srl (u daljnjem tekstu: ATI Pippo Pizzo), dok je privremenom udruženju poduzetnika koje su činila društva Caruter Srl i Gilma Srl (u daljnjem tekstu: ATI Caruter) dodijeljeno drugo mjesto.

12 Caruter je podnio tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per la Sicilia (Regionalni upravni sud Sicilije, Italija) protiv odluke o dodjeli ugovora udruženju poduzetnika ATI Pippo Pizzo. Potonje udruženje također je podnijelo protutužbu protiv odluke o dopuštenosti sudjelovanja udruženja poduzetnika ATI Caruter u postupku javne nabave.

13 Presudom od 19. prosinca 2019. taj je sud prihvatio tužbu i poništio odluku o dopuštenosti sudjelovanja u postupku javne nabave udruženja poduzetnika ATI Pippo Pizzo kao i dodjelu ugovora tom udruženju. Odlučujući o protutužbi, također je poništio odluku o dopuštenosti sudjelovanja udruženja ATI Caruter u postupku javne nabave.

14 Navedeni sud istaknuo je da se, u skladu s člankom 83. stavkom 8., u vezi s člankom 89. Zakonika o javnoj nabavi, poduzetnik koji je zastupnik uvijek može osloniti na sposobnosti drugih gospodarskih subjekata koji su članovi skupine, ali pod uvjetom da sâm ispunjava uvjete za sudjelovanje i pruža usluge u većinskom dijelu u odnosu na druge gospodarske subjekte. Međutim, u ovom slučaju Ditta individuale Pippo Pizzo sama nije ispunjavala uvjete predviđene u obavijesti o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku te se nije mogla osloniti na sposobnosti drugih poduzetnika privremenog udruženja poduzetnika čiji je bila zastupnik.

15 Caruter je podnio žalbu protiv te presude Consigliju di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Vijeće za upravne sporove Regije Sicilija, Italija), sudu koji je uputio zahtjev. ATI Pippo Pizzo je pak protiv navedene presude podnio protužalbu.

16 Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi tumačenje prvostupanjskog suda Zakonika o javnoj nabavi, prema kojem poduzetnik zastupnik skupine u svakom slučaju mora ispunjavati uvjete za sudjelovanje i pružati usluge u većinskom dijelu, moglo biti protivno članku 63. Direktive 2014/24 jer se čini da potonji članak ne ograničava mogućnost gospodarskog subjekta da se oslanja na sposobnosti trećih subjekata.

17 U tim je okolnostima Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Vijeće za upravne sudove Regije Sicilija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se članku 63. Direktive [2014/24] koji predviđa institut oslanjanja na sposobnosti drugih subjekata, zajedno s načelima slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga iz članaka 49. i 56. UFEU-a, primjena talijanskog nacionalnog propisa o ‚kriterijima za odabir i postupku za uklanjanje nepravilnosti u natječajnoj dokumentaciji' koji se spominju u tekstu članka 83. stavka 8. [treće] rečenice [Zakonika o javnoj nabavi] na način da u slučaju pozivanja na institut oslanjanja na sposobnosti drugih subjekata (iz članka 89. [Zakonika o javnoj nabavi] poduzetnik zastupnik udruženja poduzetnika u svakom slučaju treba ispunjavati kriterije te pružati usluge u većinskom dijelu?"

Zahtjev za ubrzani postupak

18 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se na temelju članka 105. Poslovnika Suda o zahtjevu odluči u ubrzanom postupku.

19 U prilog svojem zahtjevu taj je sud istaknuo da se u ovom predmetu postavlja načelno pitanje koje može utjecati na odluke gospodarskih subjekata koji se žele osloniti na sposobnosti trećeg poduzetnika kako bi sudjelovali u postupku javne nabave i da je to pitanje predmet brojnih

sporova pred talijanskim sudovima. Osim toga, nastavak postupka javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku ovisi o odluci Suda, s obzirom na to da je sud koji je uputio zahtjev već odlučio o svim drugim argumentima. Naposljetku, grupa 2. tog ugovora odnosila se na uslugu sakupljanja i prijevoza krutog komunalnog otpada kao i druge javne komunalne usluge za jedanaest općina Regije Sicilije te je njezina vrijednost iznosila 19 087 724,73 eura.

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

21 Najprije, kad je riječ o činjenici da je postavljeno pitanje predmet spora koji se vodi u Italiji, valja podsjetiti na to da je ubrzani postupak iz članka 105. stavka 1. Poslovnika postupovni instrument namijenjen rješavanju izvanrednog stanja (rješenja predsjednika Suda od 31. kolovoza 2010., UEFA i British Sky Broadcasting, C-228/10, neobjavljeno, EU:C:2010:474, t. 6.; od 20. prosinca 2017., M. A. i dr., C-661/17, neobjavljeno, EU:C:2017:1024, t. 17., i od 18. siječnja 2019., Adusbef i dr., C-686/18, neobjavljeno, EU:C:2019:68, t. 11.).

22 Međutim, znatan broj osoba ili pravnih situacija na koje bi se moglo odnositi postavljeno pitanje ne može kao takav predstavljati iznimnu okolnost koja može opravdati uporabu ubrzanog postupka (rješenje predsjednika Suda od 8. ožujka 2018., Vitali, C-63/18, neobjavljeno, EU:C:2018:199, t. 17. i navedena sudska praksa).

23 Nadalje, što se tiče činjenice da rješenje spora u glavnom postupku ovisi o odgovoru koji će Sud pružiti na postavljeno pitanje, iz sudske prakse proizlazi da puki, doduše legitiman, interes pojedinaca da što je prije moguće utvrde doseg prava koja imaju na temelju prava Unije ne može dokazati postojanje iznimne okolnosti u smislu članka 105. stavka 1. Poslovnika (rješenje predsjednika Suda od 8. ožujka 2018., Vitali, C-63/18, neobjavljeno, EU:C:2018:199, t. 18. i navedena sudska praksa).

24 Nadalje, kad je riječ o navodno hitnoj naravi radova koji su predmet javne nabave u glavnom postupku, valja navesti da zahtjev postupanja pred Sudom u što kraćim rokovima ne može proizlaziti samo iz činjenice da je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku dužan osigurati brzo rješavanje spora ni iz same okolnosti da zakašnjenje ili odgoda radova koji su predmet javne nabave može prouzrokovati štetne učinke predmetnim osobama (vidjeti u tom smislu rješenje predsjednika Suda od 18. srpnja 2007., Komisija/Poljska, C-193/07, neobjavljeno, EU:C:2007:465, t. 13. i navedenu sudsku praksu, kao i od 8. ožujka 2018., Vitali, C-63/18, neobjavljeno, EU:C:2018:199, t. 19. i navedenu sudsku praksu).

25 Naposljetku, što se tiče vrijednosti ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da ekonomski interesi, koliko god bili važni i legitimni, ne mogu sami po sebi opravdati primjenu ubrzanog postupka (rješenje predsjednika Suda od 16. ožujka 2017., Abanca Corporación Bancaria, C-70/17, neobjavljeno, EU:C:2017:227, t. 13. i navedena sudska praksa).

26 U tim je okolnostima predsjednik Suda 13. siječnja 2021. odlučio, nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odbiti zahtjev za ubrzani postupak.

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

27 Talijanska vlada ističe nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku zbog hipotetske naravi istaknutog problema smatrajući da nije utvrđena relevantnost tog zahtjeva u odnosu na konkretan predmet spora u glavnom postupku.

28 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo je 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, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obvezan donijeti odluku (presuda od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 26. i navedena sudska praksa).

29 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti 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 (vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2013., Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, t. 29. i rješenje od 26. ožujka 2021., Fedasil, C-134/21, EU:C:2021:257, t. 48.).

30 U ovom slučaju valja istaknuti da se prethodno pitanje odnosi na tumačenje odredbi prava Unije, osobito članka 63. Direktive 2014/24, i da je u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje činjenični i pravni okvir dovoljno izložen kako bi se Sudu omogućilo da utvrdi doseg tog pitanja.

31 Nadalje, nije očito da zatraženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili da je problem hipotetski. Naime, iako članak 63. Direktive 2014/24 samo javnim naručiteljima omogućava da od poduzetnika glavnog partnera u skupini zahtijevaju da sâm izvršava „određene kritične poslove”, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je poduzetnik iz glavnog postupka koji je odabrani ponuditelj bio isključen iz postupka zbog toga što ono ne bi izvršavalo radove „u većinskom dijelu”, kao što to zahtijeva članak 83. stavak 8. Zakonika o javnoj nabavi.

32 Posljedično, kako bi mogao donijeti svoju presudu, sudu koji je uputio zahtjev očito je potreban odgovor Suda o zatraženom tumačenju.

33 Stoga je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnom pitanju

34 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 63. Direktive 2014/24, u vezi s člancima 49. i 56. UFEU-a, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis prema kojem poduzetnik zastupnik skupine gospodarskih subjekata koja sudjeluje u postupku javne nabave mora ispunjavati kriterije predviđene u obavijesti o nadmetanju i u većinskom dijelu izvršavati usluge koje su dio te javne nabave.

35 Uvodno valja istaknuti da se, kao što to proizlazi iz odluke o upućivanju zahtjeva, na činjenice u glavnom postupku primjenjuje Direktiva 2014/24. Nadalje, valja naglasiti da se, sukladno njezinoj uvodnoj izjavi 1., odredbe te direktive trebaju tumačiti u skladu s načelima slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga kao i načelima koja iz toga proizlaze. Stoga nije potrebno zasebno razmatrati upućeno pitanje na temelju članaka 49. i 56. UFEU-a (vidjeti analogijom presudu od 10. studenoga 2016., Ciclat, C-199/15, EU:C:2016:853, t. 25.). Budući da, uostalom, ovaj zahtjev za prethodnu odluku ne otvara nikakvo novo pitanje o načelima slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga ili onima koja iz njih proizlaze, postavljeno prethodno pitanje dovoljno je razmotriti upućivanjem na Direktivu 2014/24.

36 Članak 63. te direktive u stavku 1. predviđa da se gospodarski subjekt može za određeni ugovor osloniti na sposobnosti drugih subjekata u pogledu kriterija koji se odnose na ekonomsku i financijsku sposobnost kao i kriterija koji se odnose na tehničku i stručnu sposobnost i da se pod istim uvjetima skupina gospodarskih subjekata može osloniti na sposobnost sudionika skupine ili drugih subjekata. Osim toga, u stavku 2. navodi se da za određene vrste ugovora, uključujući ugovore o uslugama, „javni naručitelj može zahtijevati da određene kritične poslove obavlja izravno sam ponuditelj ili, ako ponudu dostavlja skupina gospodarskih subjekata […], sudionik iz te skupine”.

37 Međutim, nalažući poduzetniku koji je zastupnik skupine gospodarskih subjekata da izvršava usluge „u većinskom dijelu” u odnosu na sve članove skupine, odnosno da izvršava većinu svih usluga obuhvaćenih ugovorom, članak 83. stavak 8. Zakonika o javnoj nabavi nameće uvjet koji je stroži od onog predviđenog Direktivom 2014/24, kojim se javnom naručitelju samo omogućuje da u obavijesti o nadmetanju predvidi da određene kritične poslove izravno obavlja sudionik skupine gospodarskih subjekata.

38 Prema sustavu uspostavljenom tom direktivom, javni naručitelji mogu zahtijevati da određene kritične poslove izravno obavlja sam ponuditelj ili, ako ponudu podnese skupina gospodarskih subjekata iz članka 19. stavka 2. Direktive 2014/24, sudionik navedene skupine, dok prema nacionalnom pravu o kojem je riječ u glavnom postupku nacionalni zakonodavac propisuje horizontalno za sve ugovore o javnoj nabavi u Italiji da poduzetnik zastupnik skupine gospodarskih subjekata izvršava većinu usluga.

39 Točno je da članak 19. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2014/24 predviđa da države članice mogu utvrditi standardne uvjete kojima se precizira način na koji skupine gospodarskih subjekata moraju ispunjavati uvjete koji se odnose na ekonomsku i financijsku sposobnost ili tehničke i stručne sposobnosti iz članka 58. te direktive.

40 Međutim, iako je sposobnost izvršavanja kritičnih poslova obuhvaćena pojmom „tehničke sposobnosti” u smislu članaka 19. i 58. Direktive 2014/24, što bi nacionalnom zakonodavcu omogućilo da je uključi u standardne uvjete predviđene njezinim člankom 19. stavkom 2., pravilo poput onog iz članka 83. stavka 8. treće rečenice Zakonika o javnoj nabavi, koje obvezuje poduzetnika zastupnika skupine gospodarskih subjekata da sam izravno izvršava većinu poslova, prelazi ono što je omogućeno tom direktivom. Naime, takvo pravilo ne samo da precizira način na koji skupina gospodarskih subjekata mora jamčiti posjedovanje ljudskih i tehničkih resursa potrebnih za izvršenje ugovora, u smislu članka 19. stavka 2. navedene direktive, u vezi s njezinim člankom 58. stavkom 4., nego se odnosi na sâmo izvršenje ugovora i u tom pogledu zahtijeva da ga većinom izvršava poduzetnik zastupnik skupine.

41 Naposljetku, točno je da prema članku 63. stavku 2. Direktive 2014/24 javni naručitelji mogu zahtijevati, osobito u pogledu ugovora o uslugama, da „određene kritične poslove" izvršava sudionik skupine gospodarskih subjekata.

42 Ipak, unatoč malim razlikama koje postoje između jezičnih verzija Direktive 2014/24, iz izraza „određeni bitni poslovi", koji se koriste u više jezičnih verzija te direktive, uključujući francusku i talijansku verziju *(„taluni compiti essenziali")* kao i iz izraza „određeni kritični poslovi" koji se koriste u drugim verzijama navedene direktive, među kojima i u onoj na španjolskom *(„determinadas tareas críticas")*, njemačkom *(„bestimmte kritische Aufgaben")*, engleskom *(„certain critical tasks")*, nizozemskom (*„bepaalde kritieke taken*") i rumunjskom jeziku *(„anumite sarcini critice")* jasno proizlazi da je volja zakonodavca Unije, u skladu s ciljevima navedenima u uvodnim izjavama 1. i 2. iste direktive, ograničiti ono što se može nametnuti jednom subjektu skupine primjenom kvalitativnog, a ne samo kvantitativnog pristupa, kako bi se dala prednost sudjelovanju u postupcima javne nabave skupina kao što su privremena udruženja malih i srednjih poduzetnika. Zahtjev poput onoga iz članka 83. stavka 8. treće rečenice Zakonika o javnoj nabavi, koji se proširuje na „usluge u većinskom dijelu", suprotan je takvom pristupu, prelazi ciljano usmjerene izraze upotrijebljene u članku 63. stavku 2. Direktive 2014/24 i stoga povređuje cilj koji se želi postići zakonodavstvom Unije u tom području, a to je otvaranje tržišta javne nabave što većem tržišnom natjecanju i olakšavanje pristupa malim i srednjim poduzetnicima (presuda od 2. lipnja 2016., Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, t. 27.).

43 Nadalje, dok članak 63. stavak 2. Direktive 2014/24 samo omogućuje javnim naručiteljima da osobito u pogledu ugovora o uslugama zahtijevaju da određene poslove izvrši jedan ili drugi sudionik skupine gospodarskih subjekata, članak 83. stavak 8. Zakonika o javnoj nabavi nameće obvezu izvršavanja usluga u većinskom dijelu samo poduzetniku zastupniku skupine, isključujući sve druge poduzetnike koji sudjeluju u toj skupini, čime se neopravdano ograničavaju smisao i doseg pojmova upotrijebljenih u članku 63. stavku 2. Direktive 2014/24.

44 S obzirom na prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 63. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis prema kojem poduzetnik zastupnik skupine gospodarskih subjekata koja sudjeluje u postupku javne nabave mora ispunjavati kriterije predviđene u obavijesti o nadmetanju i izvršavati usluge tog ugovora u većinskom dijelu.

Troškovi

45 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:

Članak 63. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis prema kojem poduzetnik zastupnik skupine gospodarskih subjekata koja sudjeluje u postupku javne nabave mora ispunjavati kriterije predviđene u obavijesti o nadmetanju i izvršavati usluge tog ugovora u većinskom dijelu.

Potpisi