

Predmet C-299/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

11. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale ordinario di Torino (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. ožujka 2019.

Tužitelj:

Techbau SpA

Tuženik:

Azienda Sanitaria Locale AL

Predmet glavnog postupka

Tužba koju je jedno društvo podnijelo protiv Azienda sanitaria locale (Mjesno zdravstveno poduzeće, Italija) (upravno tijelo) radi isplate dugovanih zateznih kamata po stopi predviđenoj nacionalnim propisima koji uređuju kašnjenje s plaćanjem u poslovnim transakcijama (Zakonodavna uredba br. 231/2002 odnosno podredno Zakonik o nabavi koji se primjenjivao *ratione temporis*), a za koje to upravno tijelo smatra da se u konkretnom slučaju ne primjenjuju zbog toga što je ugovor s predmetnim društvom ugovor o javnoj nabavi radova.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Predmet zahtjeva za prethodnu odluku upućenog na temelju članka 267. UFEU-a jest moguća neusklađenost Zakonodavne uredbe br. 231/2002, posebno njezina članka 2. stavka 1. točke (a), s Direktivom 2000/35/EZ, posebno njezinim člankom 2. stavkom 1., zato što ta uredba isključuje iz svojega područja primjene javnu nabavu radova u smislu Direktive 93/37/EEZ.

Prethodno pitanje

Protivi li se članku 2. stavku 1. Direktive 2000/35/EZ nacionalni propis kao što je članak 2. stavak 1. točka (a) Zakonodavne uredbe br. 231 od 9. listopada 2002., koji isključuje iz pojma „poslovna transakcija” – shvaćenog kao ugovori koji „isključivo ili pretežno uključuju isporuku robe ili pružanje usluga u zamjenu za plaćanje cijene” – pa time i iz svojeg područja primjene, ugovor o nabavi djela, neovisno o tome je li javni ili privatni, i posebno javnu nabavu radova u smislu Direktive 93/37/EEZ?

Mjerodavne odredbe prava Unije

Direktiva 2000/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. lipnja 2000. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama; posebno: članak 2.

Direktiva Vijeća 93/37/EEZ od 14. lipnja 1993. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima; posebno: članak 1.

Direktiva 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama; posebno: uvodna izjava 11.

Mjerodavne nacionalne odredbe

Decreto Legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, „Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali” (Zakonodavna uredba br. 231 od 9. listopada 2002., „Provedba Direktive 2000/35/EZ o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama); posebno: članci 1. i 2.

Decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, „Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180” (Zakonodavna uredba br. 192 od 9. studenoga 2012., „Izmjene Zakonodavne uredbe br. 231 od 9. listopada 2002. radi cjelovitog prijenosa Direktive 2011/7/EU o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Zakona br. 180 od 11. studenoga 2011.”); posebno: članak 1.

Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, „Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” (Zakonodavna uredba br. 163 od 12. travnja 2006., „Zakonik o javnim ugovorima o radovima, robi i uslugama u skladu s direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ”)

Legge 30 ottobre 2014, n. 161, „Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-

bis” (Zakon br. 161 od 30. listopada 2014., „Odredbe za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskoj uniji – Europski zakon 2013 bis”); posebno: članak 24.

Kratki pregled činjeničnog stanja i postupka

- 1 Između Azienda Sanitaria Locale di Alessandria (Mjesno zdravstveno poduzeće u Alessandriji, u daljnjem tekstu: ASL) i društva Techbau S.p.A. (u daljnjem tekstu: Techbau) sklopljen je 29. travnja 2010. ugovor o nabavi u ukupnoj vrijednosti od 7 487 719,49 eura. Predmet ugovora je isporuka i opremanje po principu „ključ u ruke” operacijske jedinice primjenom modularnog montažnog sustava za bolnicu Santo Spirito u Casale Monferratu. Sukladno posebnim natječajnim specifikacijama, usluga koju pruža poduzeće uključuje sljedeće: isporuka operacijske jedinice koja se sastoji od 6 operacijskih dvorana, izrada potporne konstrukcije, projektiranje sukladno tehničkim zahtjevima navedenim u specifikacijama te izvođenje svih građevinskih radova i postavljanje instalacija potrebnih i svrsishodnih za obavljanje usluge.
- 2 ASL je ugovoreni iznos platio, ali s ozbiljnim zakašnjenjem u odnosu na rokove određene u posebnim natječajnim specifikacijama. Techbau je izračunao da zatezne kamate koje smatra da mu se duguju iznose 197 008,65 eura te je radi naplate tog iznosa pokrenuo sudski postupak.
- 3 Techbau traži da se ASL-u naloži plaćanje zateznih kamata po stopi predviđenoj Zakonodavnom uredbom br. 231/2002, obračunatih u gore spomenutom iznosu, a podredno, prema Zakoniku o nabavi koji se primjenjivao *ratione temporis* (odnosno Zakonodavnoj uredbi br. 163/2006), u iznosu od 93 452,31 eura.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 4 ASL tvrdi da je ugovor s društvom Techbau ugovor o javnoj nabavi radova i da stoga ne ulazi u područje primjene Zakonodavne uredbe br. 231/2002.
- 5 Techbau s druge strane tvrdi da bi prema kriteriju pretežitosti (ugovorenu naknadu može se pripisati 73 % za isporuke i 27 % za usluge) javni ugovor trebalo u cijelosti smatrati ugovorom o isporuci i uslugama, tako da bi se Zakonodavna uredba br. 231/2002 očito primjenjivala.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Sud koji je uputio zahtjev konstatira da ASL nije posebno osporio kašnjenje s plaćanjem na koje se Techbau poziva.
- 7 Kada je riječ o prirodi ugovora među strankama, po mišljenju suda koji je uputio zahtjev radi se o ugovoru o djelu, pa u tom smislu podsjeća na ustaljenu nacionalnu upravnosudsku praksu prema kojoj ugovor o nabavi odnosno djelu

postoji ako je stvarni i pretežiti predmet ugovora izrada jedinstvenog djela, a isporuka materijala je samo element u kontekstu obavljanja posla.

- 8 Osim toga sud koji je uputio zahtjev napominje da je, na temelju ispitivanja posebnih natječajnih specifikacija priloženih ugovoru, ASL zatražio bitne i konkretne izmjene djela, što je jasan znak da je riječ o ugovoru o djelu (odnosno o radovima).
- 9 Stoga smatra da se Zakonodavna uredba br. 231/2002 primjenjuje na sporni ugovor.
- 10 Zakonodavnom uredbom br. 231/2002, u tekstu koji se primjenjivao u vrijeme nastanka činjenica, u talijanski je pravni sustav prenesena Direktiva 2000/35/EZ.
- 11 Sporno se pitanje odnosi na razgraničenje područja primjene navedene uredbe, posebno u pogledu predmeta ugovora.
- 12 Područje primjene Zakonodavne uredbe br. 231/2002 odnosi se na „sve uplate izvršene po osnovi naknade u poslovnoj transakciji” (članak 1. stavak 1.), pri čemu se pod „poslovnim transakcijama” smatraju „ugovori, neovisno o imenu, između poduzetnika ili između poduzetnika i upravnih tijela, koji isključivo ili pretežno uključuju isporuku robe ili pružanje usluga uz plaćanje cijene” (članak 2. stavak 1. točka (a)).
- 13 Sud koji je uputio zahtjev spominje različite nacionalne smjernice (Autorità garante per i Lavori pubblici (Ured za javne radove), Autorità Nazionale Anti Corruzione (Državni ured za borbu protiv korupcije), sudska praksa) prema kojima se Zakonodavna uredba br. 231/2002 ne primjenjuje na ugovor o nabavi djela (bez obzira je li javan ili privatn), ali pritom navodi da s time ne slaže.
- 14 Ta je teza po njegovu mišljenju nezadovoljavajuća jer želi izvući značenje „isporuke robe ili pružanja usluga”, za potrebe razgraničenja područja primjene Zakonodavne uredbe br. 231/2002, isključivo iz norme unutarnjeg prava, ne uzimajući pritom u obzir činjenicu da Zakonodavnu uredbu br. 231/2002, s obzirom na to da joj je funkcija da u talijanski pravni sustav prenese Direktivu 2000/35/EZ, treba tumačiti sukladno značenju koji izraz „isporuka robe ili pružanja usluga” ima u pravnom sustavu Unije.
- 15 U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev analizira Direktivu 2000/35/EZ i tvrdi da pojam „pružanje usluga” treba tumačiti samostalno, u okvirima Direktive i u skladu s pravom Unije, da bi se utvrdilo uključuje li on ugovor o nabavi djela.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev napominje da se u članku 2. stavku 2., kod definiranja pojma javnog tijela, spomenuta direktiva poziva na druge direktive, posebno na Direktivu 93/37/EEZ koja konkretno uređuje javnu nabavu radova.
- 17 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, očito je da ne bi bilo nikakvog razloga da se usvoji pojam javnog naručitelja predviđen Direktivom 93/37/EEZ

kad ugovor o nabavi djela (odnosno radova) ne bi imao veze s pojmom poslovne transakcije koja se temelji na „isporuci robe ili pružanju usluga”, pa time ni s propisom o zakašnjenju s plaćanjem.

- 18 Sud koji je uputio zahtjev također podsjeća na Direktivu 77/388/EEZ, čiji članak 2. određuje da PDV-u podliježe „prijenos robe i pružanje usluga”, i na Direktivu 2006/112/EZ, pri čemu ističe da nitko nikada nije doveo u pitanje činjenicu da i ugovor o nabavi djela ulazi u područje primjene PDV-a, naravno kao pružanje usluga.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev smatra da ti argumenti dovode do zaključka da je razumno prihvatiti tumačenje članka 2. stavka 1. Direktive 2000/35/EZ na način da pojam „isporuka robe ili pružanje usluga” uključuje i ugovor o nabavi djela, neovisno o tome je li javni ili privatni, i posebno javnu nabavu radova u smislu Direktive 93/37/EEZ.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev uzima u obzir i Direktivu 2011/7/EZ, posebno uvodnu izjavu 11., te iz nje zaključuje da je potvrđeno područje primjene odredbe o kašnjenju s plaćanjem na način da ono izričito uključuje i one materije koje su, iako spadaju pod pojam „isporuka robe ili pružanje usluga”, države članice možda isključile nacionalnim propisima.
- 21 U konkretnom slučaju, budući da talijanski propis kojim se prenosi Direktiva 2000/35/EZ (dakle, Zakonodavna uredba br. 192/2012) ne uključuje sasvim jasno i javnu nabavu djela u područje primjene odredbe o kašnjenju s plaćanjem, on nije u skladu s pravom Unije.
- 22 Nakon što je protiv Italije pokrenut postupak zbog povrede obveze (EU PILOT/5216/13/ENTR), talijanska država ispunila je obvezu donošenjem Zakona br. 161 od 30. listopada 2014. (posebno članka 24.) kojim je dano autentično tumačenje članka 2. stavka 1. točke (a) Zakonodavne uredbe br. 231/2002, a iz kojeg proizlazi da više ne može biti sporno to da ugovor o nabavi djela odnosno radova ulazi u područje primjene propisa o zakašnjenju s plaćanjem koji proizlazi iz prava Unije.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev napominje međutim da, budući da Zakon br. 161/14 tumači da je članak 2. stavak 1. točka (a) Zakonodavne uredbe br. 231/2002 zamijenjen člankom 1. stavkom 1. točkom (b) Zakonodavne uredbe br. 192/2012 i da taj isti zakon se sadržava izričitu i preciznu prijelaznu odredbu koja bi područje primjene zakona proširivala na ugovore sklopljene prije stupanja na snagu posljednjeg zakona koji je predmet tumačenja, nije jasno primjenjuje li se članak 2. stavak 1. točka (a) Zakonodavne uredbe br. 231/2002 na ugovore o javnoj nabavi radova sklopljene prije 1. siječnja 2013. (ili isključivo na ugovore sklopljene nakon stupanja na snagu Zakonodavne uredbe br. 192/2012, tj. nakon 1. siječnja 2013.).
- 24 Imajući u vidu sve navedeno, sud koji je uputio zahtjev smatra bitnim, za potrebe primjene članka 2. stavka 1. točke (a) Zakonodavne uredbe br. 231/2002 poštujući

pravo Unije, utvrditi uključuje li pojam poslovne transakcije iz Direktive 2000/35/EZ ugovor o nabavi djela, neovisno o tome je li javni ili privatni, i posebno javnu nabavu radova u smislu Direktive 93/37/EEZ.

RADNI DOKUMENT