

Predmet C-635/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

26. kolovoza 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Španjolska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

6. kolovoza 2019.

Tužitelj:

Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi

Tuženik:

Ayuntamiento de Arrigorriaga

Predmet glavnog postupka

Pobijanje dokumentacije o nabavi priložene pozivu na dostavu ponuda.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Utvrđiti je li u skladu s Direktivom 2014/24/EU od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ odredba nacionalnog zakona koja javne naručitelje obvezuje na to da u dokumentaciju o nabavi uključe poseban uvjet vezan za izvršenje ugovora, kojim se uspješnom ponuditelju nameće obveza da radnicima zajamči, u najmanju ruku, plaću u skladu s važećim granskim kolektivnim ugovorom.

Pravnu osnovu čini članak 267. UFEU-a.

Prethodno pitanje

Je li Direktivi 2014/24/EU protivna odredba nacionalnog zakona poput članka 122. stavka 2. LCSP-a koja obvezuje javne naručitelje da u dokumentaciju kojom se uređuje ugovor o javnoj nabavi uključe poseban uvjet vezan za izvršenje ugovora, kojim se uspješnom ponuditelju nameće obveza da radnicima zajamči, u najmanju ruku plaću u skladu s važećim granskim kolektivnim ugovorom, čak i ako njime odabrani poduzetnik nije vezan prema propisima o kolektivnom pregovaranju i kolektivnim ugovorima, kojima se, u pitanjima plaća, utvrđuje prednost u primjeni kolektivnog ugovora na razini poslodavca i mogućnost neprimjene važećeg kolektivnog ugovora zbog gospodarskih, tehničkih, organizacijskih ili proizvodnih razloga?

Relevantne odredbe prava Unije

- i) Direktiva 2014/24/EU od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, uvodne izjave 98. i 104. i članak 70.
- ii) Presuda od 3. travnja 2008., Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), t. 15., 24. i 40.
- iii) Presuda od 17. studenoga 2015., RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), t. 54., 62., 69., 73. i 75.

Relevantne odredbe nacionalnog prava

- i) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Zakon 9/2017 od 8. studenoga 2017. o ugovorima o javnoj nabavi), kojim se u španjolski pravni poredak prenose direktive 2014/23/EU i 2014/24/UE Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014.

– Članak 122. stavak 2.: „U dokumentaciju o nabavi uključuju se [...]; obveza uspješnog ponuditelja da ispuni uvjete u pogledu plaća radnika u skladu s važećim granskim kolektivnim ugovorom [...].”

- ii) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Kraljevski zakonodavni dekret 2/2015 od 23. listopada 2015. kojim se potvrđuje pročišćeni tekst Zakona o radu)

– „Članak 82. Pojam i učinkovitost.

Kolektivni ugovori, kao rezultat pregovora između predstavnika radnika i poduzetnika, izraz su njihova slobodno postignutog dogovora na temelju autonomije u kolektivnom pregovaranju.

[...]

Kolektivni ugovori uređeni ovim zakonom obvezuju sve poduzetnike i radnike koji se nalaze u području njihove primjene, tijekom cjelokupnog njihovog važenja.

Bez obzira na navedeno, kada nastupe određeni gospodarski, tehnički, organizacijski ili proizvodni razlozi, moguće je – na temelju sporazuma između poduzetnika i predstavnika radnika opunomoćenih za sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju u skladu s člankom 87. stavkom 1., a uz prethodno razdoblje savjetovanja na temelju članka 41. stavka 4. – na poduzetnika ne primijeniti uvjete rada predviđene u važećem granskom kolektivnom ugovoru ili kolektivnom ugovoru na razini poslodavca, u pogledu sljedećih pitanja:

[...]

d) Sustava plaća i njihove visine.

[...]

– „Članak 84. Konkuriranje

1. Na kolektivni ugovor, tijekom njegova važenja, ne mogu utjecati odredbe kolektivnih ugovora različite razine, osim drukčijeg dogovora postignutog u skladu s člankom 83. stavkom 2., te uz iznimku iz sljedećeg stavka.

2. Pravila kojima se uređuju uvjeti utvrđeni u kolektivnom ugovoru na razini poslodavca, o kojem se može pregovarati u svakom trenutku tijekom važenja kolektivnih ugovora više razine, imaju prednost u primjeni pred granskim kolektivnim ugovorom na državnoj razini, na razini autonomnih zajednica ili na nižoj razini, i to u pogledu sljedećih pitanja:

a) Iznosa osnovne plaće i dodataka na plaću, uključujući i one povezane s položajem i rezultatima poduzetnika.

[...].”

Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Općina Arrigorriaga uputila je poziv na dostavu ponuda za dodjelu ugovora nazvanog „Usluga pomoći kod kuće”. Dokumentacija o nabavi potvrđena je 26. travnja 2019., a poziv na dostavu ponuda objavljen u Službenom listu Europske unije 30. travnja 2019. (2019/S 084-200929).
- 2 Predmet ugovora jedna je od usluga iz Priloga XIV. Direktivi 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/24/EU), a vrijednost ugovora procijenjena je na više od 750 000 eura. Općina Arrigorriaga

tijelo je lokalne vlasti koje ima svojstvo javnog naručitelja, konkretnije, decentraliziranog javnog naručitelja, u skladu s točkom 2. stavkom 1. točkama 1. i 3. Direktive 2014/24/EU.

- 3 Dana 15. svibnja 2019. Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Upravno tijelo nadležno za žalbe u području javne nabave autonomne zajednice Baskije, Španjolska; u daljnjem tekstu: OARC) zaprimio je posebnu žalbu u području javne nabave koju je u vezi sa spomenutom dokumentacijom o nabavi podnio Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi.
- 4 OARC je 16. svibnja 2019. od javnog naručitelja zatražio predmetnu dokumentaciju o nabavi i podnošenje izvješća u odgovoru na žalbu, na koje upućuje članak 56. stavak 2. Zakona 9/2017 od 8. studenoga 2017. o ugovorima o javnoj nabavi, kojim se u španjolski pravni poredak prenose direktive 2014/23/EU i 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (u daljnjem tekstu: LCSP). OARC je zaprimio navedenu dokumentaciju 21. i 29. svibnja 2019.
- 5 Spomenuto tijelo dvoji o sukladnosti članka 122. stavka 2. LCSP-a s Direktivom 2014/24/EU, zbog čega je odlučilo uputiti predmetni zahtjev za prethodnu odluku.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi tvrdi da se predmetnom dokumentacijom o nabavi povređuje članak 122. stavak 2. LCSP-a koji utvrđuje da dokumentacija o nabavi mora uključivati obvezu uspješnog ponuditelja da ispuni uvjete u pogledu plaća radnika sukladne važećem granskom kolektivnom ugovoru.
- 7 Općina Arrigorriaga navodi da uspješni ponuditelj mora preuzeti ugovore o radu zaposlenika koji su već započeli s pružanjem usluge koja je predmet ugovora o javnoj nabavi i da se u Prilogu I. dokumentacije o nabavi navodi da se na navedene preuzete zaposlenike primjenjuje granski kolektivni ugovor na koji upućuje Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Članak 122. stavak 2. LCSP-a nameće javnim naručiteljima obvezu da u dokumentaciju o nabavi u vezi s ugovorima koje sklapaju uključe poseban uvjet vezan za njihovo izvršenje, među onima navedenima u članku 70. Direktive 2014/24/EU, koji se temelji na socijalnim aspektima i koji pogoduje radnicima koji pružaju uslugu (vidjeti u tom smislu presudu od 17. studenoga 2015., RegioPost, C-115/14, EU:C:2015:760, t. 54.; u daljnjem tekstu: presuda RegioPost).

- 9 Valja napomenuti da, unatoč tomu što članak 122. stavak 2. LCSP-a doslovno upućuje na uvjete u pogledu plaća „u skladu s važećim granskim kolektivnim ugovorom”, iz pripremnih akata za donošenje te zakonske odredbe – u kojima se uključivanje navedene obveze u dokumentaciju o nabavi opravdava potrebom sprečavanja mogućih manipulacija konkurirajućih poduzetnika usmjerenih na to da neuobičajeno ili neproporcionalno snize tržišne cijene i troškove ugovora na štetu prava radnika i tržišnog natjecanja – te iz široko prihvaćenog tumačenja te odredbe među nacionalnim pravnim stručnjacima proizlazi da je njezin cilj zajamčiti, u najmanju ruku, navedene uvjete u pogledu plaća, pri čemu se ne isključuje mogućnost da radnici uživaju u povoljnijim uvjetima na temelju odredbi drugih važećih kolektivnih ugovora ili vlastitih ugovora o radu.
- 10 U skladu sa španjolskim radnim zakonodavstvom, poduzetnik može radnicima isplatiti plaću nižu od one utvrđene u granskom kolektivnom ugovoru koji se na njega primjenjuje ako je tako utvrđeno kolektivnim ugovorom na razini poslodavca, koji u pogledu tih pitanja ima „prednost u primjeni” ili ako je zbog gospodarskih, tehničkih, organizacijskih ili proizvodnih razloga postignut sporazum o neprimjeni spomenutog granskog kolektivnog ugovora (situacija općepoznata kao „izuzimanje iz primjene”).
- 11 Posljedično, odredba članka 122. stavka 2. LCSP-a mogla bi obvezati poduzetnika na to da radnicima koji će pružati ugovorenu uslugu isplati plaće više od onih koje trenutačno primaju (čak i ako su potonje u skladu s općim pravilima o kolektivnim ugovorima i o najnižoj plaći), što može pretpostavljati dodatan gospodarski teret koji je u stanju omesti, otežati ili učiniti manje privlačnim dostavu ponude (vidjeti presudu od 17. studenoga 2015., RegioPost, C-115/14, EU:C:2015:760, t. 69.).
- 12 U skladu s presudom RegioPost, prihvatljivo je – s obzirom na članak 26. Direktive 2004/18 (čiji je sadržaj sličan onom članka 70. Direktive 2014/24/EU), protumačen u vezi s Direktivom 96/71 – utvrđivanje kogentne norme o minimalnoj zaštiti koja poduzetnike sa sjedištem u drugim državama članicama obvezuje na poštovanje iznosa najniže plaće (propisano u toj odredbi; vidjeti t. 62. i 75. presude RegioPost) u korist radnika koje su uputili na državno područje države članice domaćina za potrebe izvršenja ugovora o javnoj nabavi.
- 13 Međutim, OARC smatra upitnom primjenu doktrine iz presude RegioPost na predmetni slučaj, s obzirom na osobito točke 62., 73. i sljedeće točke navedene presude te na presudu od 3. travnja 2008., Rüffert (C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189; u daljnjem tekstu: presuda Rüffert).
- 14 OARC navodi da člankom 122. stavkom 2. LCSP-a nisu izmijenjeni ili stavljeni izvan snage – ni u cijelosti ni u dijelu koji se odnosi na javnu nabavu – opći propisi o kolektivnim ugovorima i kolektivnom pregovaranju odnosno propisi o najnižoj plaći ili minimalnim jamstvima za upućene radnike nego da ta odredba isključivo sadržava zahtjev da javni naručitelji u ugovor o javnoj nabavi uključe odredbu koja jamči, u najmanju ruku, uvjete u pogledu plaća u skladu s granskim

kolektivnim ugovorom; prema tome, primjena navedenih uvjeta proizlazi jedino i isključivo iz ugovora o javnoj nabavi.

- 15 S druge strane, treba imati u vidu da, za razliku od slučaja koji se analizira u predmetu RegioPost, sam članak 122. stavak 2. LCSP-a ne utvrđuje nikakav iznos najniže plaće, pa nije riječ o „zakonskoj odredbi” o najnižoj plaći u smislu Direktive 96/71 (vidjeti primjerice t. 24. presude Rüffert) i da je u španjolskom zakonodavstvu već na općenit način utvrđen iznos najniže plaće bez razlikovanja ugovora o javnoj nabavi i ugovora u privatnom sektoru.
- 16 OARC napominje da granski kolektivni ugovori, obveza čijeg se poštovanja mora – kada je riječ o ispunjavanju uvjeta u pogledu plaća – unijeti u dokumentaciju o nabavi prilikom svakog poziva na dostavu ponuda, u skladu s člankom 122. stavkom 2. LCSP-a, nisu akti opće primjene, tako da poduzetnici koji se nalaze u području njihove primjene mogu zakonito isplaćivati plaće niže od onih u njima utvrđenih ako tako određuje kolektivni ugovor na razini poslodavca ili sporazum o „izuzimanju od primjene”.
- 17 S obzirom na iznesena razmatranja, OARC smatra da valja postaviti pitanje nije li, s obzirom na okolnosti slučaja, na ovaj predmet primjenjiva doktrina iz presude Rüffert, u kojoj je kao protivna pravu Unije proglašena mjera koja u biti obvezuje javnog naručitelja na to da od uspješnog ponuditelja zahtijeva da svojim radnicima isplaćuje, kao protučinidbu za pružanje usluga o kojima je riječ, u najmanju ruku plaću predviđenu kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje u mjestu pružanja usluge.
- 18 Jednako je tako, kao i u presudi Rüffert (t. 15.), dvojbeno je opravdavaju li važni razlozi u općem interesu podvrgavanje uspješnog ponuditelja obvezi poštovanja granskih kolektivnih ugovora i prekoračuje li se ono što je nužno za zaštitu radnika; također je upitno može li se opravdati to da je mjera nužna samo za radnike koji izvršavaju ugovor o javnoj nabavi, ali ne i za one koje izvršavaju ugovor u privatnom sektoru (t. 40. presude Rüffert), uzimajući u obzir činjenicu da kod potonjih ugovora – kada je riječ o pitanjima poput iznosa osnovne plaće i dodataka na plaću, uključujući i one povezane s položajem i rezultatima poduzetnika – kolektivni ugovor na razini poslodavca i postupak izuzimanja iz primjene imaju prednost pred granskim kolektivnim ugovorom na državnoj razini, na razini autonomnih zajednica ili na nižoj razini.