

Predmet C-275/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

28. travnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesverwaltungsgericht (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

22. travnja 2021.

Podnositelj zahtjeva:

EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H.

Druge stranke u postupku:

Republika Austrija

Bundesbeschaffung GmbH

Predmet glavnog postupka

Postupak preispitivanja jedne ili više odluka u postupku javne nabave

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje Direktive 89/665/EEZ i Uredbe (EU) br. 1215/2012; usklađenost s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva o pristojbama za postupke pravne zaštite u okviru postupka pravne zaštite pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud, Austrija, u daljnjem tekstu: BVwG) i posljedice neplaćanja tih naknada; članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Je li postupak pravne zaštite koji se odvija u provedbi Direktive 89/665/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU, građanski i trgovački spor u skladu s

člankom 1. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1215/2012)? Je li takav postupak za pravnu zaštitu iz prethodnog pitanja barem građanska stvar u skladu s člankom 81. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)?

2. Treba li načelo ekvivalentnosti, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se njime pojedincu dodjeljuju subjektivna prava protiv države članice i da se protivi primjeni austrijskih nacionalnih odredbi na temelju kojih sud prije odlučivanja o zahtjevu za pravnu zaštitu, koji se mora odnositi na poništenje određene odluke javnog naručitelja koja se može zasebno pobijati, mora utvrditi vrstu postupka javne nabave i (procijenjenu) vrijednost ugovora kao i sve pobijane odluke u okviru određenih postupaka javne nabave koje se mogu zasebno pobijati, odnosno u svakom slučaju grupe u određenom postupku javne nabave kako bi potom predsjednik nadležnog sudskog vijeća zatražio otklanjanje nedostataka u podnesku radi obračuna pristojbi te u slučajevima neplaćanja pristojbe sudsko vijeće nadležno za odlučivanje o zahtjevu za pravnu zaštitu prije ili najkasnije istodobno s odbijanjem zahtjeva za pravnu zaštitu zbog neplaćanja neplaćenih pristojbi odredilo pristojbe za postupak u drugim slučajevima gubitka prava ako u Austriji inače u građanskim stvarima, poput sporova zbog naknade štete ili u vezi sa zahtjevom za prestanak kršenja prava tržišnog natjecanja, neplaćanje pristojbi ne sprečava odlučivanje o tužbi, neovisno o pitanju pristojbi za postupke pravne zaštite koje se duguju u određenom iznosu, a također neplaćanje pristojbi za tužbe protiv rješenja donesenih u upravnom postupku ili, pak, pristojbi za tužbe odnosno revizije podnesene Verfassungsgerichtshofu (Ustavni sud, Austrija) ili Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija) kao pravni lijek protiv odluka upravnih sudova u Austriji, usporedbe radi, ne dovodi do odbijanja pravnog lijeka u slučaju neplaćanja pristojbi?

2.1. Treba li načelo ekvivalentnosti, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se protivi primjeni austrijskih nacionalnih odredbi na temelju kojih predsjednik sudskog vijeća kao sudac pojedinac prije odlučivanja o zahtjevu za izdavanje privremene mjere, poput one predviđene člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Direktive 89/665/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU, treba zatražiti otklanjanje nedostataka u podnesku radi pokretanja postupka naplate pristojbi u slučaju nedostatne uplate paušalnih pristojbi i taj sudac pojedinac mora odbiti zahtjev za izdavanje privremene mjere u slučaju neplaćanja pristojbi ako se u Austriji inače u građanskim stvarima za zahtjev za izdavanje privremene mjere koji je podnesen zajedno s tužbom ne plaćaju u skladu s Gerichtsgebührengesetzom (Zakon o sudskim pristojbama) dodatne paušalne sudske pristojbe osim onih koje se odnose na tužbu u prvostupanjskom postupku, a također se za zahtjeve za priznavanje suspenzivnog učinka koji su podneseni zajedno s tužbom protiv rješenja podnesenom upravnom sudu, revizijom podnesenom Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud) ili tužbom podnesenom Verfassungsgerichtshofu (Ustavni sud) i koji imaju ulogu istu ili

sličnu cilju pravne zaštite kao zahtjev za privremenu mjeru ne moraju platiti posebne pristojbe za te sporedne zahtjeve za priznavanje suspenzivnog učinka?

3. Treba li zahtjev iz članka 1. stavka 1. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU, *da se postupci ispitivanja nabave moraju što brže provoditi*, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se tim zahtjevom u pogledu brzine dodjeljuje subjektivno pravo na brz postupak pravne zaštite i da mu se protivi primjena austrijskih nacionalnih odredbi na temelju kojih sud i u slučaju netransparentno provedenog postupka javne nabave prije odlučivanja o zahtjevu za pravnu zaštitu, koji se mora odnositi na poništenje određene odluke javnog naručitelja koja se može zasebno pobijati, mora uvijek utvrditi vrstu postupka javne nabave i (procijenjenu) vrijednost ugovora kao i sve pobijane odluke u okviru određenih postupaka javne nabave koje se mogu zasebno pobijati, odnosno u svakom slučaju grupe u određenom postupku javne nabave kako bi potom predsjednik sudskog vijeća zatražio otklanjanje nedostataka u podnesku radi obračuna pristojbi te u slučajevima neplaćanja pristojbi sudsko vijeće nadležno za odlučivanje o zahtjevu za pravnu zaštitu prije ili najkasnije istodobno s odbacivanjem zahtjeva za pravnu zaštitu zbog neplaćanja neplaćenih pristojbi odredilo pristojbe za postupak u drugim slučajevima gubitka prava?

4. Treba li pravo na pošteno suđenje pred sudom na temelju članka 47. Povelje (Povelja Europske unije o temeljnim pravima (SL 2012., C 362, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.)), uzimajući u obzir zahtjev u pogledu transparentnosti u skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive 2014/24/EU i druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se protivi primjeni austrijskih nacionalnih odredbi na temelju kojih sud uvijek, i u slučaju netransparentno provedenog postupka javne nabave, prije odlučivanja o zahtjevu za pravnu zaštitu, koji se mora odnositi na poništenje određene odluke javnog naručitelja koja se može zasebno pobijati, mora utvrditi vrstu postupka javne nabave i (procijenjenu) vrijednost ugovora kao i sve pobijane odluke u okviru određenih postupaka javne nabave koje se mogu zasebno pobijati, odnosno u svakom slučaju grupe u određenom postupku javne nabave kako bi potom predsjednik sudskog vijeća zatražio otklanjanje nedostataka u podnesku radi obračuna pristojbi te u slučajevima neplaćanja pristojbi sudsko vijeće nadležno za odlučivanje o zahtjevu za pravnu zaštitu prije ili najkasnije istodobno s odbacivanjem zahtjeva za izdavanje privremene mjere zbog neplaćanja neplaćenih pristojbi odredilo podnositelju zahtjeva pristojbe za postupak u drugim slučajevima gubitka prava?

5. Treba li načelo ekvivalentnosti, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se njime pojedincu dodjeljuju subjektivna prava protiv države članice i da se protivi primjeni austrijskih nacionalnih odredbi na temelju kojih u slučaju neplaćanja paušalnih pristojbi za podnošenje pravnog sredstva protiv

odluka naručitelja u smislu Direktive 89/665/EEZ, u verziji koja je na snazi (odnosno, u svakom slučaju, i pravni lijek koji se odnosi na utvrđenje nezakonitosti javne nabave radi naknade štete), (isključivo) sudsko vijeće upravnog suda, kao sudsko tijelo, mora odrediti neplaćene, ali dugovane paušalne pristojbe (zbog čega obveznik pristojbe ima manje mogućnosti pravne zaštite) ako se pristojbe za tužbu i pravni lijek u građanskom sudskom postupku u slučaju neplaćanja inače određuju rješenjem upravnog tijela u skladu sa Zakonom o sudskim pristojbama, a pristojbe za pravni lijek u upravnom pravu u pogledu žalbi podnesenih upravnom sudu ili Verfassungsgerichtshofu (Ustavni sud) odnosno pristojbe za revizije podnesene Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud) u pravilu se u slučaju neplaćanja pristojbi također određuju rješenjem upravnog tijela, protiv kojeg (scil. rješenje o određivanju pristojbi) se u pravilu uvijek može podnijeti tužba upravnom sudu, a zatim opet revizija Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud) ili tužba Verfassungsgerichtshofu (Ustavni sud)?

6. Treba li članak 1. stavak 1. Direktive 89/665/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da je sklapanje okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom u smislu članka 33. stavka 3. Direktive 2014/24/EU sklapanje ugovora u smislu članka 2.a stavka 2. Direktive 89/665/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU, i da je, prema tome, odluka naručitelja o tome s kojim se jednim gospodarskim subjektom na temelju članka 33. stavka 3. Direktive 2014/24/EU treba sklopiti taj okvirni sporazum odluka o dodjeli u skladu s člankom 2.a stavkom 1. Direktive 89/665/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU?

6.1. Treba li izraz „*ugovori na temelju tog sporazuma*” iz članka 33. stavka 3. Direktive 2014/24/EU tumačiti na način da ugovor na temelju okvirnog sporazuma postoji kada naručitelj dodjeljuje poseban ugovor izričito na temelju sklopljenog okvirnog sporazuma? Ili navedeni odlomak „*ugovori na temelju tog sporazuma*” treba tumačiti na način da, ako je ukupna količina na koju se odnosi okvirni sporazum u smislu presude Suda u predmetu C-216/17, t. 64., već iscrpljena, više ne postoji ugovor na temelju prvobitno sklopljenog okvirnog sporazuma?

6.2. U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 6.1.:

Uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, treba li članke 4. i 5. Direktive 2014/24/EU tumačiti na način da je procijenjena vrijednost pojedinačnog ugovora na temelju okvirnog sporazuma uvijek procijenjena vrijednost ugovora u skladu s člankom 5. stavkom 5. Direktive 2014/24/EU? Ili je procijenjena vrijednost ugovora na temelju članka 4. te direktive u slučaju pojedinačnog ugovora sklopljenog na temelju okvirnog sporazuma vrijednost ugovora koja u skladu s člankom 5. te direktive proizlazi iz određivanja procijenjene vrijednosti ugovora u pogledu svakog ugovora o javnoj nabavi robe na temelju okvirnog sporazuma?

7. Treba li pravo na pošteno suđenje pred sudom na temelju članka 47. Povelje, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se protivi

primjeni odredbe na temelju koje naručitelj koji je određen u sporu o javnoj nabavi mora pružiti sve potrebne informacije i dostaviti sve potrebne isprave, i to uz mogućnost donošenja odluke zbog ogluhe na njegovu štetu, ako pravnom zastupniku ili zaposleniku tog naručitelja koji mora pružiti te informacije u ime naručitelja time prijeti opasnost da se pružanjem informacija ili dostavljanjem isprava mora eventualno sâm izložiti kaznenom progonu?

8. Treba li zahtjev iz članka 1. stavka 1. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU – da se postupci ispitivanja nabave moraju, što je najvažnije, provoditi učinkovito – uz dodatno poštovanje prava na djelotvorni pravni lijek na temelju članka 47. Povelje, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se tim odredbama dodjeljuju subjektivna prava i da se protiv primjene nacionalnih odredbi na temelju kojih je podnositelj zahtjeva za pravnu zaštitu dužan u svojem zahtjevu za pravnu zaštitu navesti konkretan postupak javne nabave i konkretnu odluku naručitelja koja se može zasebno pobijati, čak i ako taj podnositelj zahtjeva u slučaju postupaka javne nabave bez prethodne objave poziva na nadmetanje u pravilu ne zna je li naručitelj na temelju nacionalnog prava proveo postupke izravne dodjele koje podnositelj zahtjeva smatra netransparentnima ili pregovaračke postupke bez prethodne objave poziva na nadmetanje odnosno je li proveden jedan ili više netransparentnih postupaka javne nabave u kojima je donesena jedna ili više odluka koje se mogu zasebno pobijati?

9. Treba li zahtjev u pogledu poštenog suđenja pred sudom na temelju članka 47. Povelje, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se tom odredbom dodjeljuju subjektivna prava i da se protiv primjene nacionalnih odredbi na temelju kojih je podnositelj zahtjeva za pravnu zaštitu dužan u svojem zahtjevu za pravnu zaštitu navesti konkretan postupak javne nabave i konkretne odluke naručitelja koje se mogu pobijati, čak i ako taj podnositelj zahtjeva u slučaju postupaka javne nabave bez prethodne objave poziva na nadmetanje u pravilu ne zna je li naručitelj na temelju nacionalnog prava proveo postupke izravne dodjele koje podnositelj zahtjeva smatra netransparentnima ili pregovaračke postupke bez prethodne objave poziva na nadmetanje odnosno je li proveden jedan ili više netransparentnih postupaka javne nabave u kojima je donesena jedna ili više odluka koje se mogu zasebno pobijati?

10. Treba li zahtjev u pogledu poštenog suđenja pred sudom na temelju članka 47. Povelje, uzimajući u obzir druge odredbe prava Unije, tumačiti na način da se tom odredbom dodjeljuju subjektivna prava i da se protiv primjene nacionalnih odredbi na temelju kojih je podnositelj zahtjeva za pravnu zaštitu dužan platiti paušalne pristojbe u iznosu koji prethodno ne može predvidjeti jer podnositelj zahtjeva u slučaju postupka dodjele ugovora bez prethodne obavijesti koji smatra netransparentnim u pravilu ne može znati je li naručitelj na temelju nacionalnog prava proveo postupke izravne dodjele ili netransparentne pregovaračke postupke

bez prethodne objave poziva na nadmetanje i koja je procijenjena vrijednost ugovora u slučaju eventualno provedenog pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva na nadmetanje odnosno koliko se već donijelo odluka koje se mogu zasebno pobijati?

Navedene odredbe prava Zajednice

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), osobito članak 81. stavak 1.

Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, posebice članak 1. stavak 1. i članak 35.

Direktiva 89/665/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU, osobito članak 1. stavak 1., članak 2. stavak 1. točka (a) i članak 2.a stavak 2.

Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, posebice članak 33. stavak 3

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, osobito članak 47.

Navedene nacionalne odredbe

Bundesvergabegesetz 2018 (Savezni zakon o javnoj nabavi iz 2018.), BGBl. I, 2018/65 (u daljnjem tekstu: BVergG), posebice članci 2., 31., 46., 142., 334., 336., 340., 344., 350., 353., 354., 354., 356. i 382.

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Opći zakon o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: AVG), osobito članci 49. i 51.

BVwG-Pauschalgebührenverordnung Vergabe 2018 – BVwG-PauschGebV Vergabe 2018 (Savezni ustavni zakon o Uredbi o paušalnim pristojbama u pogledu dodjele ugovora iz 2018.), BGBl. II 2018/212 (u daljnjem tekstu: Uredba o paušalnim pristojbama)

Navedene odredbe BVergG-a i Uredbe o paušalnim pristojbama mogu se sažeti kako slijedi:

- Zahtjevi za pravnu zaštitu prije odabira, kojima se mogu poništiti, dakle u smislu Direktive 89/665/EEZ, u verziji koja je na snazi, ukinuti, odluke naručitelja koje se zasebno mogu pobijati podrazumijevaju da ugovor još nije dodijeljen u okviru postupka javne nabave. Ako je ugovor dodijeljen, može se podnijeti isključivo tužba za utvrđenje.

- Zahtjevi za pokretanje postupka pravne zaštite mogu se odnositi isključivo na poništenje odluke koja se može zasebno pobijati, pri čemu odgovor na pitanje koje su odluke koje se zasebno mogu pobijati proizlazi, ovisno o vrsti postupka javne nabave, iz odgovarajućeg kataloga iz članka 2. točke 15. podtočke (a) BVergG-a.
- Izravne dodjele ugovora, poput onih predviđenih člankom 46. BVergG-a, trenutačno su na temelju uredbe kojom se utvrđuju iznosi dopušteni isključivo do iznosa od 100 000 eura.
- Izdavanje privremene mjere, poput one predviđene člankom 350. i sljedećim člancima BVergG-a (u pravu Unije u članku 2. Direktive 89/665/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU), dopušteno je isključivo radi osiguranja zahtjeva za pokretanje postupka pravne zaštite koji se odnose na odluke donesene u određenim postupcima javne nabave koje se mogu zasebno pobijati. Nakon odabira nije dopušteno izdavanje privremene mjere na temelju članka 351. BVergG-a.
- Člankom 344. stavkom 1. i člankom 350. stavkom 2. BVergG-a propisuje se da podnositelj zahtjeva mora navesti postupak javne nabave i pobijane odluke javnog naručitelja donesene u okviru njega, pri čemu se te odluke u skladu s katalogom iz članka 2. točke 15. BVergG-a moraju moći zasebno pobijati.
- Kao što to proizlazi iz članka 344. stavaka 1. i 2. te članka 350. stavka 2. BVergG-a, zahtjev za pravnu zaštitu i zahtjev za izdavanje privremene mjere radi osiguranja prvog zahtjeva podnose se u načelu uvijek u odnosu na jednu odluku naručitelja.
- Za zahtjeve za pravnu zaštitu koji se odnose na izravne dodjele ugovora plaćaju se paušalne pristojbe u iznosu od 324 eura za svaki postupak izravne dodjele ugovora i za svaku zasebno pobijanu odluku. Za dodatni zahtjev za izdavanje privremene mjere plaća se dodatan iznos od 50 % te pristojbe, dakle 486 eura (za svaku izravnu dodjelu ugovora).

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Činjenično stanje i tijek postupka izloženi u sažetku zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-274/21 odnose se i na ovaj predmet.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 2 Navodi suda koji je uputio zahtjev u biti odgovaraju onima iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-274/21. U tom pogledu upućuje se na točke 13. do 106. sažetka tog zahtjeva za prethodnu odluku. U ovom se zahtjevu, osim toga, u pogledu prethodnih pitanja 6. i 6.2. navodi sljedeće.

- 3 Pitanje izjednačavanja odluke o sklapanju okvirnog sporazuma s jednim poduzetnikom i odluke o dodjeli ugovora u smislu Direktive 89/665/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU, u tom je pogledu dodatno relevantno s obzirom na to da je na temelju nacionalnog prava zahtjev za utvrđenje dopušten isključivo u slučaju nezakonito nedonesene odluke o dodjeli ugovora te, ako Sud potvrdi izjednačavanje odluke o sklapanju okvirnog sporazuma s jednim poduzetnikom i odluke o dodjeli ugovora, taj bi zahtjev prema stajalištu koje se zastupa u ovom zahtjevu trebao biti dopušten i u slučaju sklapanja okvirnog sporazuma bez prethodne odluke o tome s kojim bi se poduzetnikom trebao sklopiti okvirni sporazum.
- 4 Što se tiče eventualnog prethodnog pitanja 6.2. postavljenog u slučaju potvrđnog odgovora na prethodno pitanje 6.1., BVwG njime želi saznati u skladu s kojim se pravilima izračunava procijenjena vrijednost pojedinačnog ugovora na temelju okvirnog sporazuma u smislu članka 33. stavka 3. Direktive 2014/24/EU. Ako se vrijednost pojedinačnog ugovora izračunava na isti način kao i okvirnog sporazuma, uvijek će u slučaju okvirnog sporazuma sklopljenog iznad praga, koji bi trenutačno u ovom predmetu valjalo pretpostaviti, biti dostupna pravna zaštita predviđena u Austriji u pogledu pragova. Ako se u skladu s pravom Unije vrijednost pojedinačnog ugovora treba izračunati prema pravilima koja se primjenjuju na ugovore o javnoj nabavi robe, eventualno bi se na temelju BVergG-a mogla primijeniti (isključivo) pravila o pravnoj zaštiti, osobito što se tiče zahtjeva za utvrđenje u pogledu ugovora sklopljenih ispod vrijednosnog praga, te bi se također mogli smatrati potpuno dopuštenima pojedinačni ugovori ispod nacionalne granice od 100 000 eura, koja je predviđena u pogledu izravne dodjele. Osim ako se u slučaju ugovorâ na temelju okvirnog sporazuma odredbe o izračunu iz članka 5. stavka 9. ili 11. Direktive 2014/24/EU ne primjenjuju općenito.