

Predmet C-210/24

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

Datum podnošenja:

14. ožujka 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

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

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. ožujka 2024.

Žalitelj:

Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)

Druga stranka u postupku:

Ayuntamiento de Ortuella

Predmet glavnog postupka

Ugovori o javnoj nabavi – Direktiva 2014/24/EU – Članak 67. – Kriteriji za dodjelu ugovora – Kriterij ekonomski najpovoljnije ponude – Kriterij povezan s predmetom ugovora o javnoj nabavi – Pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje – Slobodno pružanje usluga – Usluga kućne njege

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku – Ugovori o javnoj nabavi – Direktiva 2014/24/EU – Članak 67. – Kriteriji za dodjelu ugovora – Kriterij ekonomski najpovoljnije ponude – Kriterij povezan s predmetom ugovora o javnoj nabavi – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 28. – Pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje – Ugovor o funkcioniranju Europske unije – Članak 56. – Slobodno pružanje usluga

Prethodna pitanja

„Je li kriterij za dodjelu ugovora o javnoj nabavi usluga poput opisanog, kojim se:

- povećanje troškova plaća procjenjuje iznad primjenjivog sektorskog kolektivnog ugovora za koji ponuditelj predlaže da se primijeni na osobe koje izvršavaju ugovor te kojim se
- uspješnog ponuditelja obvezuje da nakon kolektivnog pregovaranja s predstavnicima radnika konkretizira način na koji će se ostvariti povećanje plaće i da sklopi kolektivni ugovor čijim je područjem primjene obuhvaćeno osoblje namijenjeno za izvršenje ugovora,

prikladan za utvrđivanje ekonomski najpovoljnije ponude, kao što se to zahtijeva člankom 67. stavkom 1. Direktive 2014/24/EU?

Protivi li se taj kriterij slobodnom pružanju usluga ili ograničava li se njime slobodno tržišno natjecanje, protivno članku 56. UFEU-a te direktivama 2014/24/EU i 96/71?

Povređuje li se njime pravo na kolektivno pregovaranje priznato u članku 28. Povelje Europske unije o temeljnim pravima?”

Navedene odredbe prava Unije

Članak 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije:

„U okviru odredaba navedenih u nastavku, zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.

[...]”

Članak 28. Povelje Europske unije o temeljnim pravima:

„Radnici i poslodavci ili njihove organizacije imaju, u skladu s pravom [Zajednice] te nacionalnim zakonodavstvima i praksom, pravo na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama i, u slučaju sukoba interesa, pravo na poduzimanje kolektivnog djelovanja za obranu svojih interesa, uključujući i štrajk.”

Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ: uvodne izjave 98. i 99.; članak 2. stavak 1. točke 3. i 4.; članak 18. stavak 1.; članak 67.; članak 76. i Prilog XIV.

Uvodna izjava 98.

„Od ključne je važnosti da su kriteriji za dodjelu ili uvjeti izvršenja ugovora vezani uz društvene aspekte postupka proizvodnje povezani s radovima, robom ili uslugama koje će se pružati na temelju ugovora. Uz to, ti bi se kriteriji trebali primjenjivati sukladno Direktivi 96/71/EZ, u skladu s tumačenjem Suda Europske unije, te ne bi trebali biti odabrani ili se ne bi trebali primjenjivati na način kojim se izravno ili neizravno diskriminira gospodarske subjekte iz drugih država članica ili trećih zemalja koje su stranke GPA-a ili Sporazuma o slobodnoj trgovini čija je stranka Unija. Stoga bi zahtjevi vezani uz osnovne radne uvjete utvrđeni u Direktivi 96/71/EZ, poput onih o minimalnim plaćama, trebali ostati u okviru nacionalnog zakonodavstva ili u okviru kolektivnih ugovora koji se primjenjuju sukladno pravu Unije u kontekstu te Direktive.”

Uvodna izjava 99.

„Mjere usmjerene na zaštitu zdravlja osoblja angažiranog u postupku proizvodnje, davanje prednosti društvenoj integraciji osoba u nepovoljnom položaju ili članova ranjivih skupina među osobama angažiranim za izvršenje ugovora ili mjere usmjerene na osposobljavanje vještina potrebnih u okviru određenog ugovora također može biti predmetom kriterija za dodjelu ili uvjeta izvršenja ugovora pod uvjetom da su te mjere vezane uz radove, robu ili usluge koje se pružaju u okviru ugovora. Na primjer, ti se kriteriji ili uvjeti mogu odnositi, između ostalog, na zapošljavanje osoba koje duže vrijeme traže posao, na provedbu mjera osposobljavanja nezaposlenih osoba ili mladih osoba tijekom izvršavanja ugovora koji će se dodijeliti. U tehničkim specifikacijama javni naručitelji mogu odrediti takve društvene zahtjeve koji izravno obilježavaju određeni proizvod ili uslugu, poput dostupnosti za osobe s invaliditetom ili izvedbe prilagođene svim korisnicima.”

Članak 18. stavak 1. Načela nabave

„1. Javni naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjernan način.

Koncept nabave nije osmišljen s namjerom da je se isključi iz područja primjene ove Direktive ili da se prijetvorno suzi nadmetanje. Smatra se da se nadmetanje prijetvorno sužava kada je koncept nabave osmišljen s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj.”

Članak 67. Kriteriji za dodjelu

„1. Ne dovodeći u pitanje nacionalne zakone ili druge propise o cijeni određene robe ili naknadi za određene usluge, javni naručitelji temelje dodjelu ugovora o javnoj nabavi na ekonomski najpovoljnijoj ponudi.

2. Ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta javnog naručitelja utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, u skladu s člankom 68., te može uključivati najbolji omjer

između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne i/ili socijalne aspekte, povezani s predmetom dotičnog ugovora o javnoj nabavi. Ti kriteriji mogu obuhvaćati, na primjer:

- (a) kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, dostupnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja;
- (b) organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora; ili
- (c) uslugu nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Element troška može biti i u obliku fiksne cijene ili troška na temelju čega se gospodarski subjekti natječu samo po kriterijima kvalitete.

Države članice mogu odrediti da javni naručitelji ne smiju koristiti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za dodjelu ili mogu ograničiti njihovu primjenu na određene kategorije javnih naručitelja ili određene vrste ugovora.

[...]

4. Kriteriji za dodjelu ne smiju dati neograničenu slobodu izbora javnom naručitelju. Oni moraju osigurati mogućnost učinkovitog nadmetanja te moraju biti popraćeni specifikacijama kojima se omogućuje učinkovita provjera informacija koje su pružili ponuditelji da bi se procijenilo u kojoj mjeri ponude udovoljavaju kriterijima za dodjelu. U slučaju dvojbe, javni naručitelji moraju učinkovito provjeriti točnost podataka i dokaza koje su dostavili ponuditelji”.

[...]

Članak 76. Načela dodjele ugovora

„1. Države članice donose nacionalna pravila za dodjelu ugovora koja podliježu ovom poglavlju kako bi se osiguralo da su javni naručitelji usklađeni s načelima transparentnosti i jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima. Države članice imaju slobodu odrediti postupovna pravila koja će se primjenjivati ako ta pravila omogućuju javnim naručiteljima da uzmu u obzir posebnosti dotičnih usluga.

2. Države članice dužne su osigurati da javni naručitelji mogu uzeti u obzir potrebu za osiguranjem kvalitete, neprekidnosti, dostupnosti, raspoloživosti i sveobuhvatnosti usluga, posebne potrebe različitih kategorija korisnika, uključujući skupine u nepovoljnom položaju i ranjive skupine, sudjelovanje i osnaživanje korisnika te inovativnost. Države članice također mogu predvidjeti da se pružatelj usluga bira na temelju ponude koja predstavlja najbolji omjer između

cijene i kvalitete, uzimajući u obzir kriterije kvalitete i održivosti za društvene usluge.”

Direktiva Vijeća Europskih zajednica 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

Presuda C-346/06, Rüffert; presuda C-583/10, Nolan; presuda C-313/12, Romeo; presuda C-115/14, RegioPost; presuda C-234/14, Ostas celtnieks; presuda C-546/16, Montte; presuda C-462/19, Anesco i dr.; presuda C-376/21, Obština Razlog

Navedene odredbe nacionalnog prava

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Zakon 9/2017 od 8. studenoga o ugovorima o javnoj nabavi, u daljnjem tekstu: LCSP): članci 1., 48. i 145. te Prilog IV.

„Članak 1. Predmet i svrha

[...]

3. U svaki se postupak javne nabave transversalno i obvezno uključuju socijalni i okolišni kriteriji pod uvjetom da su povezani s predmetom ugovora, na temelju uvjerenja da se njihovim uključivanjem pruža bolji omjer između cijene i kvalitete u okviru izvršavanja ugovornih obveza, kao i veća i bolja djelotvornost upotrebe javnih sredstava. Također se olakšava pristup javnoj nabavi malim i srednjim poduzećima, kao i poduzećima socijalne ekonomije.”

„Članak 145. Zahtjevi i vrste kriterija za dodjelu ugovora

1. Ugovori se dodjeljuju uz upotrebu više kriterija za dodjelu koji se temelje na najboljem omjeru između cijene i kvalitete.

Podložno prethodnom obrazloženju u dokumentaciji, ugovori se mogu dodijeliti u skladu s kriterijima utemeljenima na pristupu najveće isplativosti, na temelju cijene ili troška, kao što je izračun troška životnog vijeka u skladu s člankom 148.

2. Najbolji omjer između cijene i kvalitete ocjenjuje se u skladu s ekonomskim i kvalitativnim kriterijima.

Kvalitativni kriteriji koje javni naručitelj uspostavlja kako bi ocijenio najbolji omjer između cijene i kvalitete mogu uključivati okolišne ili socijalne aspekte, povezane s predmetom ugovora na način utvrđen u stavku 6. ovog članka, koji mogu biti, među ostalim, sljedeći:

1. Kvaliteta, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, dostupnost, univerzalno rješenje ili rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjeti trgovanja;

[...]

Društvene značajke ugovora odnose se, među ostalim, na sljedeće svrhe: poticanje društvene integracije osoba s invaliditetom, osoba u nepovoljnom položaju ili članova ranjivih skupina među osobama koje su angažirane za izvršenje ugovora te, općenito, društveno i radno uključivanje osoba s invaliditetom ili osoba koje se nalaze u situaciji ili opasnosti od socijalne isključenosti; podugovaranje s posebnim centrima za zapošljavanje ili poduzećima za uključivanje u tržište rada; planove za rodnu ravnopravnost koji se primjenjuju prilikom izvršenja ugovora i općenito za ravnopravnost žena i muškaraca; poticanje zapošljavanja žena; usklađivanje profesionalnog, privatnog i obiteljskog života; poboljšanje radnih uvjeta i plaće; stabilnost zaposlenja; zapošljavanje većeg broja osoba za izvršenje ugovora; osposobljavanje i zaštitu zdravlja i sigurnost na radu; primjenu etičkih kriterija i kriterija društvene odgovornosti na izvršavanje ugovornih obveza; ili kriterije vezane uz nabavu ili korištenje proizvoda u okviru pravedne trgovine tijekom izvršenja ugovora.

2. Organizacija, kvalifikacija i iskustvo osoblja namijenjenog za izvršenje ugovora koje će ga izvršiti, pod uvjetom da kvaliteta navedenog osoblja može znatno utjecati na bolje izvršenje tog ugovora.

[...].”

„Četrdeset sedma dodatna odredba. Načela primjenjiva na ugovore o koncesijama za usluge iz Priloga IV. i na ugovore o društvenim, zdravstvenim ili obrazovnim uslugama iz Priloga IV.

Ne dovodeći u pitanje primjenu odredbi ovog zakona i, među ostalim, odredbi koje se odnose na utvrđivanje tehničkih odredbi, minimalne uvjete u pogledu solventnosti, kriterije za dodjelu i posebne uvjete izvršenja, javni naručitelji u svim fazama postupaka za dodjelu ugovora o koncesijama za usluge iz Priloga IV. i ugovora za društvene, zdravstvene ili obrazovne usluge koji se također navode u Prilogu IV. osiguravaju nužnost da se zajamči kvaliteta, neprekidnost, dostupnost, raspoloživost i sveobuhvatnost usluga; posebne potrebe različitih kategorija korisnika, uključujući skupine u nepovoljnom položaju i ranjive skupine; sudjelovanje korisnikâ usluga; te inovativnost u pružanju usluge.

Isto tako, prilikom utvrđivanja kriterija za dodjelu ugovora na koje se odnosi ova dodatna odredba, javni naručitelj može im pripisati aspekte kao što su: iskustvo osoblja namijenjenog za izvršenje ugovora u pružanju usluga namijenjenih sektorima koji se nalaze u osobito nepovoljnom položaju ili u pružanju usluga slične prirode pod uvjetima propisanim u članku 145.; ponovno ulaganje ostvarene dobiti u poboljšanje usluga koje pruža; uspostavljanje mehanizama sudjelovanja, informiranja i usmjeravanja korisnikâ.”

Prilog IV. LCSP-u odgovara Prilogu XIV. Direktivi 2014/24. Ugovor kojeg je dio pobijani kriterij za dodjelu uključen je u Prilog IV. LCSP-u.

Članak 119. stavak 3. Leya 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Zakon 39/2015 o općem upravnom postupku javnih uprava)

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Ayuntamiento de Ortuella (Općina Ortuella, Španjolska; u daljnjem tekstu: općina) pokrenuo je postupak javne nabave za „uslugu kućne njege u općini Ortuella” u svojstvu „decentraliziranog javnog naručitelja”, kao lokalno tijelo (članak 2. stavak 1. točke 1. i 3. Direktive 2014/24). Usluga o kojoj je riječ dio je „Usluga socijalne skrbi bez smještaja” (CPV – 85312000-9), a općina ju je definirala kao „socijalnu uslugu zajednice u okviru koje pripremljeno, osposobljeno i nadzirano osoblje obavlja djelatnosti prevencije, obrazovanja i skrbi [u korist] obitelji i/ili osoba s poteškoćama radi očuvanja ili održavanja njihove fizičke, društvene i/ili emocionalne dobrobiti, pri čemu se nastoji postići da korisnici/korisnice mogu nastaviti živjeti u svojem domu i/ili okolini sve dok je to moguće i primjereno”.
- 2 Kriterij za dodjelu iz točke 19.B Priloga I. (Tablica značajki) specifikacija posebnih administrativnih odredbi koje je općina predložila u okviru tog postupka javne nabave (u daljnjem tekstu: sporni kriterij za dodjelu) glasi:

„Povećanje troškova plaće: 40 bodova

Veće plaće (povećanja troškova plaće) za koje poduzetnik ponuditelj predlaže da se primijene na osobe koje izvršavaju ugovor računaju se uzimajući u obzir kao referencu plaće utvrđene u sektorskom kolektivnom ugovoru.

Postotak povećanja plaće računa se zbrojem osnovne plaće i standardnog bonusa svih preuzetih radnika, primjenom sljedeće formule: $\text{Bodovi} = P \times A/B$.

Bodovi su broj ukupnih bodova dodijeljenih prijedlogu.

P = najveći broj bodova koji je moguće dodijeliti, odnosno 40 bodova.

A = Najviši postotak svih podnesenih ponuda.

B = Postotak ponude koja se ocjenjuje.

Razmatraju se ponude u kojima se predlaže povećanje postotka koje će se primijeniti na osobe koje izvršavaju ugovor. Ponudama u kojima se ne predlaže nikakvo povećanje daje se ocjena od 0 bodova.

U roku od najviše jednog mjeseca od sklapanja ugovora, nakon pregovora s predstavnicima radnica, potrebno je konkretizirati način na koji će se ostvariti to

povećanje plaće. Uspješni ponuditelj također će nastojati sklopiti sporazum (kolektivni ugovor Službe za kućnu njegu općine Ortuella) kojim se uređuju uvjeti rada osoblja namijenjenog za izvršenje ugovora.”

- 3 Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (Udruženje poduzetnika za usluge dugotrajne njege, u daljnjem tekstu: AESTE) podnio je 13. lipnja 2023. Órganu 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), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, posebnu žalbu protiv specifikacija koje je predložila općina. Osobito je zahtijevao poništenje spornog kriterija za dodjelu.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 AESTE smatra, kao prvo, da se spornim kriterijem za dodjelu povređuje sloboda jednakog pristupa postupku javne nabave jer se njime otežava slobodno tržišno natjecanje među gospodarskim subjektima i sudjelovanje u postupku javne nabave. Kao drugo, tvrdi da navedeni kriterij nije povezan s predmetom ugovora, s obzirom na to da nije moguće povezati višu plaću s bolje pruženom uslugom, a nije ni razumno stvarati razlike u plaćama među zaposlenicima uspješnog ponuditelja ovisno o klijentu kojem trebaju pružiti tu uslugu (odnosno, ovisno o tome jesu li raspoređeni u „Službu za kućnu njegu općine Ortuella”). Kao treće, kriterijem za dodjelu ne utvrđuje se maksimalan iznos koji ponuditelj treba predložiti kako bi ostvario najveći broj bodova, što prema njegovu mišljenju znači da bi to moglo dovesti do predlaganja neproporcionalnih iznosa koji nisu povezani s pravilnim izvršenjem ugovora. Kao četvrto i posljednje, obveza da se povećanje plaće konkretizira u kolektivnom ugovoru koji se odnosi na osoblje namijenjeno za izvršenje ugovora podrazumijeva da se na te radnike više ne primjenjuje važeći kolektivni ugovor, čime se prekoračuju ovlasti općine kao javnog naručitelja.
- 5 Općina Ortuella protivi se poništenju koje je zatražio AESTE jer je uključivanje pobijanog kriterija za dodjelu opravdano s obzirom na društveni i profesionalni kontekst, njegovu povezanost s predmetom ugovora i pravilno izvršenje tog ugovora. Kad je riječ o kontekstu, tvrdi da je potrebno pronaći rješenje za profesionalne nesuglasice unutar sektora, koje su djelomično potaknute gubitkom kupovne moći radnikâ, što utječe na pružanje osjetljive usluge. Kad je riječ o predmetu ugovora, smatra da je kriterij za dodjelu povezan s jamčenjem kvalitete i neprekidnosti usluge te da je valjan ako je formuliran na objektivan i proporcionalan način.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 OARC je osnovan u skladu s Disposiciónom Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011 (Osma dodatna odredba

Zakona 5/2010 od 23. prosinca kojom se odobrava opći proračun autonomne zajednice Baskije za 2011.), kao stalno tijelo. Njegova je funkcija odlučivati o pritužbama i posebnim žalbama koje mu se podnose u području javne nabave, u skladu s odredbama članka 44. i sljedećih članaka Zakona 9/2017 od 8. studenoga o ugovorima o javnoj nabavi.

- 7 OARC ispunjava uvjete kako bi ga se smatralo „sudom” za potrebe članka 267. UFEU-a, kao što je to Sud osobito utvrdio u presudi od 20. rujna 2018. (C-546/16, Montte, EU:C:2018:752, t. 20. do 25.).
- 8 OARC smatra da ishod žalbe o kojoj odlučuje ovisi o tumačenju nekoliko pravnih pravila prava Unije. Iako ugovor na koji se odnosi pobijani kriterij za dodjelu nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2014/24, s obzirom na njegov predmet i iznos, OARC smatra da je primjenjiva ustaljena sudska praksa Suda kojom se utvrđuje da, kada se nacionalno zakonodavstvo, radi uređenja situacija koje ne ulaze u područje primjene nekog akta Unije, usklađuje s rješenjima koja je usvojio navedeni akt, tada postoji očit interes Unije da se preuzete odredbe tog akta ujednačeno tumače radi izbjegavanja budućih različitih tumačenja. Zato je tumačenje odredbi nekog akta Unije u situacijama koje nisu obuhvaćene njegovim područjem primjene opravdano kad je nacionalno pravo na izravan i bezuvjetan način te odredbe učinilo primjenjivima na takve situacije kako bi se osiguralo istovjetno postupanje u tim situacijama i u onima koje su obuhvaćene područjem primjene spomenutog akta (vidjeti u tom smislu, presude Suda od 18. listopada 2012., Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, t. 46. i 47.; od 7. studenoga 2013., Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, t. 22. i 23.; od 14. siječnja 2016., Ostas celtnieks, C-234/14, EU:C:2016:6, t. 17. do 20. i od 16. lipnja 2022., Obština Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, t. 52. do 55.).
- 9 Kao što to tvrdi sud koji je uputio zahtjev, osim u nekoliko iznimaka, LCSP-om, pravnim pravilom kojim se Direktiva 2014/24 prenosi u španjolski pravni poredak, odlučuje se na ugovore, na koje se zbog njihova iznosa ne primjenjuje ta direktiva, primijeniti isto pravno uređenje koje je njime uspostavljeno za ugovore na koje je ona primjenjiva. To je slučaj u ovom predmetu jer se članak 145. LCSP-a primjenjuje na ugovore o uslugama navedene u Prilogu IV. tom zakonu.
- 10 Člankom 145. stavkom 2. podstavkom 1. LCSP-a utvrđuje se da se kriteriji za dodjelu povezani s društvenim značajkama ugovora odnose, među ostalim svrhama, na poboljšanje plaća osoblja koje izvršava ugovor. Međutim, doseg i primjena tog kriterija, njegov odnos s tržišnim natjecanjem i slobodnim pružanjem usluga te njegova usklađenost s Direktivom 2014/24 u Španjolskoj su predmet teorijskih rasprava i različitih odluka tijela zaduženih za odlučivanje o posebnim žalbama u području javne nabave.
- 11 Prema mišljenju OARC-a, dvojbeno je služi li pobijani kriterij za utvrđivanje ekonomski najpovoljnije ponude (članak 67. stavak 1. Direktive 2014/24/EU) jer se odnos između povećanja plaće i boljeg pružanja usluge čini previše hipotetskim da bi se utvrdio povoljniji aspekt koji može utjecati na dodjelu ugovora. S druge

strane, gubitak kupovne moći koji je općina navela u prilog spornom kriteriju za dodjelu nije tipičan za tu društvenu skupinu, nego je svojstven velikom broju zaposlenih osoba, a pritom se ne čini da se dotični kolektiv nalazi u osobito nepovoljnom položaju ili opasnosti od isključenosti.

- 12 Istodobno, kriterij za dodjelu poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku mogao bi obvezati poduzetnika da radnicima koji će pružati uslugu isplaćuje veće plaće od onih koje su primali (čak i ako su potonje plaće u potpunosti zakonite jer su u skladu s propisima o kolektivnim ugovorima i zakonskoj minimalnoj plaći) kako bi on povećao svoje izgleda da mu se dodijeli ugovor. OARC smatra da to pretpostavlja dodatno financijsko opterećenje kojim se može spriječiti, otežati ili učiniti manje privlačnim podnošenje ponude u okviru postupka javne nabave.
- 13 Osim toga, pobijanim kriterijem mogla bi se nanijeti neproporcionalna ili diskriminirajuća šteta subjektima koji imaju manju ekonomsku sposobnost isplate visokih plaća (primjerice MSP-ima) i koji, s druge strane, mogu podnositi konkurentne ponude djelomično zbog toga što imaju manje troškove plaća.
- 14 U skladu sa specifikacijama odredbi koje je predložila općina, uspješni ponuditelj usluge nakon kolektivnog pregovaranja treba konkretizirati način na koji će se ostvariti povećanje plaće i sklopiti kolektivni ugovor čijim je područjem primjene obuhvaćeno osoblje namijenjeno za izvršenje ugovora. Prema mišljenju OARC-a, to može predstavljati zadiranje u pravo na kolektivno pregovaranje priznato člankom 28. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- 15 Osim toga, isključivanje osoblja koje izvršava ugovor o kojem je riječ iz područja primjene važećeg ugovora moglo bi dovesti do razlika u plaćama među radnicima istog poduzeća koji obavljaju iste zadaće, koje se isključivo opravdavaju s obzirom na klijenta za kojeg se one obavljaju.
- 16 U uvodnoj izjavi 98. Direktive 2014/24/EU ukratko se navodi da društvene kriterije treba primjenjivati u skladu s Direktivom 96/71/EZ, kako je tumači Sud, te ne bi trebali biti odabrani ili se ne bi trebali primjenjivati na diskriminirajući način. Konkretno, minimalna plaća treba ostati na razini utvrđenoj nacionalnim zakonodavstvom ili kolektivnim ugovorima koji se primjenjuju u skladu s pravom Unije, na temelju navedene Direktive 96/71. Neovisno o pravnoj vrijednosti koju navedena uvodna izjava ima sama po sebi, točno je da se njome upućuje na pravno obvezujuće pravilo prava Unije i sudsku praksu koja ga tumači (primjerice, presude Suda od 3. travnja 2008. u predmetu C-346/06, Ruffert, EU:C:2008:189 i od 17. studenoga 2015. u predmetu C-115/14, RegioPost, EU:C:2015:760).
- 17 U pogledu navedene svrhe, OARC smatra da bi pobijani kriterij za dodjelu mogao biti neproporcionalna mjera jer bi kolektivni ugovor koji proizlazi iz njegove primjene mogao podrazumijevati utvrđenje povećanja plaće koja nadilazi područje izvršenja ugovora, što bi dovelo do gubitka povezanosti s njegovim predmetom koja se zahtijeva člankom 67. stavkom 3. Direktive 2014/24. Međutim, u tom

pogledu sud koji je uputio zahtjev naglašava da se u nacionalnoj sudskoj praksi smatra da poboljšanja radnih uvjeta koja se nalažu ugovorom o javnoj nabavi načelno nisu „povoljniji uvjet” koji se utvrđuje kao radnikovo pravo izvan okvira navedenog ugovora.

RADNI DOKUMENT