



Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (četvrto vijeće)

14. veljače 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Postupci pravne zaštite – Direktiva 89/665/EEZ – Članak 1. i članak 2.c – Tužba protiv odluke o dozvoli sudjelovanja ili isključenju ponuditelja – Rokovi za podnošenje tužbe – Prekluzivni rok od 30 dana – Nacionalno zakonodavstvo koje isključuje mogućnost isticanja nezakovitosti odluke o dozvoli sudjelovanja u okviru tužbe protiv naknadnih akata – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu”

U predmetu C-54/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud Pijemonta, Italija), odlukom od 27. rujna 2017., koju je Sud zaprimio 29. siječnja 2018., u postupku

Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus

protiv

Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo,

Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo,

uz sudjelovanje:

Ati Cilte Soc. coop. soc.,

Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl,

La Dua Valadda Soc. coop. soc.,

Consorzio di Cooperative Sociali il Deltaplano Soc. coop. soc.,

La Fonte Soc. coop. soc. Onlus,

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),

Associazione Amministrativisti.it,

Camera degli Avvocati Amministrativisti,

SUD (četvrto vijeće),

* Jezik postupka: talijanski

u sastavu: M. Vilaras (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin i N. Piçarra, suci,
nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus, A. Sciolla, S. Viale i C. Forneris, *avvocati*,
- za Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo, V. Del Monte, *avvocato*,
- za Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl i La Dua Valadda Soc. coop. soc., L. Gili i A. Quilico, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Colelli i de V. Nunziante, *avvocati dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i J. M. Hoogveld, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Haasbeek, G. Gattinara i P. Ondrůšek, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, sukladno članku 99. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

Rješenje

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 1. stavaka 1. i 2. 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. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3. i ispravak SL 2016., L 63, str. 44.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci SL 2018., L 82, str. 17. i SL 2018., L 181, str. 18., u daljnjem tekstu: Direktiva 89/665), članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus (u daljnjem tekstu: Cooperativa Animazione Valdocco), s jedne strane, i Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo (u daljnjem tekstu: CISS di Pinerolo) i Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo, s druge strane, o dodjeli ugovora o javnoj nabavi usluga kućne njege privremenom udruženju poduzetnika koje čine Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl i La Dua Valadda Soc. coop. soc. (u daljnjem tekstu: privremeno udruženje uspješnih poduzetnika).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 1. stavak 1. četvrti podstavak i stavak 3. Direktive 89/665 određuju:

„1. [...]

Države članice poduzimaju mjere neophodne kako bi osigurale da se, u pogledu ugovora obuhvaćenih područjem primjene 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.)] ili Direktive [2014/23], odluke javnih naručitelja mogu učinkovito razmatrati i, osobito, u najkraćem roku u skladu s uvjetima utvrđenima u člancima od 2. do 2.f ove Direktive, iz razloga što su takve odluke dovele do povrede prava Zajednice u području javne nabave ili povrede nacionalnih pravila koja prenose to pravo.

[...]

3. Države članice osiguravaju da su, prema detaljnim pravilima koja mogu utvrditi države članice, postupci pravne zaštite dostupni barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja.”

- 4 Članak 2.c te direktive, koji se odnosi na „[r]okove za podnošenje zahtjeva za pravnu zaštitu”, određuje:

„Kada država članica predvidi da se svi zahtjevi za preispitivanje odluke javnog naručitelja, donesene u okviru ili u odnosu na postupak sklapanja ugovora koji potpada u područje primjene Direktive [2014/24] ili Direktive [2014/23], moraju podnijeti prije isteka određenog roka, taj je rok najmanje 10 kalendarskih dana računajući od dana poslije dana kad je odluka javnog naručitelja poslana ponuditelju ili natjecatelju, ako se koristi faks ili elektronička sredstva, ili, ako se koriste druga sredstva komunikacije, taj je rok najmanje 15 kalendarskih dana računajući od dana poslije dana kad je odluka javnog naručitelja poslana ponuditelju ili natjecatelju, ili najmanje 10 kalendarskih dana računajući od dana poslije dana primitka odluke javnog naručitelja. Uz odluku javnog naručitelja svakom ponuditelju ili natjecatelju mora se priložiti sažetak odgovarajućih razloga. U slučaju kad se zahtjev za pravnu zaštitu podnosi vezano uz odluke navedene u članku 2. stavku 1. točki (b) ove Direktive koje ne podliježu posebnoj obvezi obavješćivanja, rok je najmanje 10 kalendarskih dana od dana objave pojedine odluke.”

Talijansko pravo

- 5 Članak 120. stavak 2.a priloga I. decreto legislativo br. 104 – Codice del processo amministrativo (Zakonodavna uredba br. 104 o Zakonu o upravnom postupku) od 2. srpnja 2010. (redovni dodatak GURI-ju br. 156 od 7. srpnja 2010.), kako je izmijenjen člankom 204. decreto legislativo br. 50 – Codice dei contratti pubblici (Zakonodavna uredba br. 50 koja proglašava Zakon o javnoj nabavi) od 18. travnja 2016. (redovni dodatak GURI-ju br. 91 od 19. travnja 2016.) (u daljnjem tekstu: Zakon o upravnom postupku), određuje:

„Odluka kojom se određuje isključenje iz postupka javne nabave i dopušta sudjelovanje u istom na temelju ocjene subjektivnih, ekonomsko-financijskih i tehničko-profesionalnih zahtjeva pobija se u roku od 30 dana koji teče počevši od njezine objave na internetskoj stranici javnog naručitelja u smislu članka 29. stavka 1. [Zakona o javnoj nabavi]. U slučaju propuštanja roka za pobijanje gubi se pravo

isticanja nezakonitosti naknadnih akata donesenih u postupcima javne nabave, uključujući i incidentalnim zahtjevom. Također je nedopušteno pobijanje prijedloga za dodjelu ugovora, kada se on donosi, kao i drugih pomoćnih postupovnih akata koji izravno ne nanose štetu.”

- 6 Članak 29. Zakonodavne uredbe br. 50 o Zakonu o javnoj nabavi od 18. travnja 2016., kako je izmijenjen Zakonodavnom uredbom br. 56 (Zakonodavna uredba br. 56) od 19. travnja 2017. (redovni dodatak GURI-ju br. 103 od 5. svibnja 2017., u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi) određuje:

„[...] Kako bi se dopustilo eventualno pokretanje postupka predviđenog u članku 120. stavku 2.a Zakona o upravnom postupku, u roku od dva dana od dana donošenja odnosnih akata objavljuje se također odluka kojom se određuje isključenje iz postupka javne nabave i dopušta sudjelovanje u istom na temelju provjere dokumentacije iz koje proizlazi da ne postoje razlozi za isključenje iz članka 80. kao i to da su ispunjeni ekonomsko-financijski i tehničko-profesionalni zahtjevi. U istom roku od dva dana obavještavaju se natjecatelji i ponuditelji [...] o navedenoj odluci te se pritom navodi ured ili internetska stranica gdje su dostupni odnosni akti. Rok za pobijanje iz članka 120. stavka 2.a teče od trenutka kada su akti iz druge rečenice stavljeni *in concreto* na raspolaganje zajedno s obrazloženjem.”

- 7 Članak 53. stavci 2. i 3. Zakona o javnoj nabavi određuje:

„2. Ne dovodeći u pitanje odredbe ovog Zakona o povjerljivim provedenim postupcima javne nabave ili čije izvršenje zahtijeva posebne mjere sigurnosti, pravo pristupa je odgođeno:

- a) do isteka roka za podnošenje ponuda u otvorenim postupcima u pogledu popisa osoba koje su dostavile ponude;
- b) do isteka roka za podnošenje ponuda u ograničenim i pregovaračkim postupcima, te u neformalnim pozivima za podnošenje ponuda, u pogledu popisa osoba koje su tražile poziv za sudjelovanje ili koje su izrazile svoj interes i popisa osoba koje su bile pozvane dostaviti ponude, kao i popisa osoba koje su te ponude podnijele; osobe čiji zahtjev za poziv je odbijen mogu pristupiti popisu osoba koje su tražile poziv za sudjelovanje ili koje su izrazile interes nakon službene obavijesti javnog naručitelja imena pozvanih kandidata;
- c) u pogledu ponuda do dodjele ugovora;
- d) u pogledu postupka provjere nepravilnosti u ponudi do dodjele ugovora.

3. Akti navedeni u stavku 2., do isteka rokova utvrđenih u tom stavku, ne smiju se dostaviti trećim osobama ili dijeliti na bilo koji način.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 8 Odlukom od 19. svibnja 2017. CISS di Pinerolo dodijelio je privremenom udruženju uspješnih poduzetnika za razdoblje od 1. lipnja 2017. do 31. svibnja 2020., na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, ugovor o javnoj nabavi usluga kućne njege za područje u svojoj teritorijalnoj nadležnosti.
- 9 Cooperativa Animazione Valdocco, svrstana na drugo mjesto, nakon donošenja odluke o dodjeli ugovora, podnijela je pred sudom koji je uputio zahtjev, tj. Tribunale Amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud Pijemonta, Italija), tužbu za poništenje odluke o dodjeli predmetnog ugovora kao i različitih akata donesenih u postupku javne nabave, uključujući odluku o neisključenju privremenog udruženja uspješnih poduzetnika ističući osobito da zbog izostanka podnošenja privremenog jamstva u zahtijevanom iznosu i dokaza o ispunjavanju uvjeta za sudjelovanje navedenom udruženju nije trebalo biti dopušteno sudjelovanje u postupku javne nabave.

- 10 Sud koji je uputio zahtjev navodi da su javni naručitelj i privremeno udruženje uspješnih poduzetnika istaknuli prigovor nedopuštenosti tužbe jer je podnesena protiv konačne odluke o dodjeli ugovora. Naime, u skladu s ubrzanim postupkom ustanovljenim na temelju odredaba članka 29. Zakona o javnoj nabavi u vezi s člankom 120. stavkom 2.a Zakona o upravnom postupku, tužba Cooperative Animazione Valdocco trebala je biti podnesena u roku od 30 dana od dana priopćenja odluke o dozvoli sudjelovanja ponuditelja u postupku javne nabave.
- 11 U tom pogledu taj sud navodi da se uvođenjem ubrzanog postupka za osporavanje odluka o isključenju ili dozvoli sudjelovanja ponuditelja, propisanog člankom 120. stavkom 2.a Zakona o upravnom postupku, odgovara na potrebu rješavanja spora prije donošenja odluke o dodjeli ugovora taksativno određujući osobe koje mogu sudjelovati u postupku javne nabave prije ispitivanja ponuda i, slijedom toga, imenovanja uspješnog ponuditelja.
- 12 Međutim, taj sud ističe da je taj ubrzani postupak u određenim aspektima prijeporan, osobito u odnosu na pravo Unije.
- 13 U tom pogledu taj sud napominje, kao prvo, da taj postupak obvezuje ponuditelja kojem nije dopušteno sudjelovanje u postupku javne nabave na podnošenje tužbe protiv odluke o dozvoli sudjelovanja ili neisključenju svih ponuditelja, iako, s jedne strane, on u tom trenutku ne može znati tko će biti uspješan ponuditelj i, s druge strane, moguće je da on sam nema nikakav interes za osporavanje dodjele ugovora, osim ako nije bio jedan od finalista u tom postupku. Stoga bi navedeni ponuditelj bio prisiljen pokrenuti pravni postupak bez ikakvog jamstva da će od njega imati konkretne koristi, istodobno se obvezujući na snošenje troškova povezanih s neposrednom provedbom postupka.
- 14 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev ističe da ponuditelj koji je tako dužan pokrenuti postupak prema ubrzanom postupku ne samo da nema stvaran i postojeći interes, nego također mora, primjenom članka 120. stavka 2.a Zakona o upravnom postupku, pretrpjeti različite vrste štete. Prva proizlazi iz velikih ekonomskih troškova povezanih s podnošenjem više pravnih sredstava. Druga bi se odnosila na moguće ugrožavanje njegova položaja u očima javnog naručitelja. Treća bi imala negativne posljedice na njegovo rangiranje s obzirom na to da članak 83. Zakona o javnoj nabavi predviđa kao negativni kriterij za ocjenu utjecaj sporova koje pokreće ponuditelj.
- 15 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev naglašava da se ionako iznimno težak pristup upravnom pravosuđu pogoršava člankom 53. Zakona o javnoj nabavi čiji stavak 3. zabranjuje javnim službenicima ili javnoj službi dostaviti ili, u svakom slučaju, pod prijetnjom kaznenih sankcija, učiniti javnima akte u postupku javne nabave kojima je pristup odgođen do dodjele ugovora. Uzimajući u obzir obveznu narav ove zabrane, osobe odgovorne za postupak ne bi bile spremne otkriti, osim odluke o dozvoli sudjelovanja, administrativne dokumente ponuditelja, što bi prisililo gospodarske subjekte da podnose tužbu „na slijepo”.
- 16 U takvim je okolnostima Tribunale Amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud Pijemonta) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se pravilima prava Unije u području prava obrane, pravičnog suđenja i sadržajne djelotvornosti zaštite koju pružaju osobito članci 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., članak 47. Povelje i članak 1. stavci 1. i 2. Direktive 89/665, nacionalno zakonodavstvo, kao što je članak 120. stavak 2.a Zakona o upravnom postupku, koje obvezuje gospodarskog subjekta koji sudjeluje u postupku javne nabave da ospori odluku o dozvoli sudjelovanja ili neisključenju drugog ponuditelja u roku od 30 dana od priopćenja odluke o dozvoli sudjelovanja ili isključenju sudionika?
2. Protivi li se pravilima prava Unije u području prava obrane, pravičnog suđenja i sadržajne djelotvornosti zaštite koju pružaju osobito članci 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., članak 47. Povelje i članak 1.

stavci 1. i 2. Direktive 89/665/EEZ, nacionalno zakonodavstvo, kao što je članak 120. stavak 2.a Zakona o upravnom postupku, koje ne dopušta gospodarskom subjektu da nakon provedenog postupka ističe, pa ni incidentalnim zahtjevom, nezakonitost odluka o dozvoli sudjelovanja drugih ponuditelja, osobito uspješnog ponuditelja ili glavnog tužitelja, ako prethodno nije pobijao akt o dozvoli sudjelovanja u gore navedenom roku?”

Prethodna pitanja

- 17 Sud može u svakom trenutku na temelju članka 99. Poslovnika Suda, kada se odgovor na pitanje postavljeno u prethodnom postupku može jasno izvesti iz sudske prakse, na prijedlog suca izvjestitelja te nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika odlučiti obrazloženim rješenjem.
- 18 U ovom predmetu treba primijeniti taj članak.

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 19 Uvodno valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz očitovanja podnesenih Sudu, vrijednost ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku iznosi 5 684 000 eura, što je znatno viši iznos od pragova utvrđenih člankom 4. Direktive 2014/24.
- 20 Stoga se Direktiva 89/665, u skladu s člankom 46. Direktive 2014/23, primjenjuje na navedeni ugovor i slijedom toga se zahtjev za prethodnu odluku ne može proglasiti nedopuštenim samo na temelju činjenice da se u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nije navela vrijednost tog ugovora, suprotno onome što tvrdi talijanska vlada.
- 21 Zahtjev za prethodnu odluku ne može se proglasiti nedopuštenim ni s obrazloženjem da se od Suda traži nadzor diskrecijskog prava talijanskog zakonodavca u pogledu prenošenja Direktive 89/665, kao što to ističe CISS di Pinerolo. Naime, upućena pitanja jasno se odnose na tumačenje više odredaba te direktive.
- 22 Stoga je ovaj zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Prvo pitanje

- 23 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavke 1. i 2. Direktive 89/665, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji predviđa da se tužbe protiv odluka javnih naručitelja o dopuštanju ili isključenju iz sudjelovanja u postupcima javne nabave moraju podnijeti u roku od 30 dana od njihova priopćavanja zainteresiranim osobama pod prijetnjom gubitka prava.
- 24 Najprije valja podsjetiti da u skladu s člankom 2.c Direktive 89/665 države članice mogu predvidjeti rokove za preispitivanje odluke javnog naručitelja donesene u okviru postupka sklapanja ugovora koji pripada u područje primjene Direktive 2014/24.
- 25 Ta odredba propisuje da je taj rok najmanje 10 kalendarskih dana računajući od dana poslije dana kad je odluka javnog naručitelja poslana ponuditelju ili natjecatelju, ako se koristi faks ili elektronička sredstva, ili, ako se koriste druga sredstva komunikacije, taj je rok najmanje 15 kalendarskih dana računajući od dana poslije dana kad je odluka javnog naručitelja poslana ponuditelju ili natjecatelju, ili najmanje 10 kalendarskih dana računajući od dana poslije dana primitka odluke javnog naručitelja. K tome, ta ista odredba propisuje da se uz odluku javnog naručitelja svakom ponuditelju ili natjecatelju mora priložiti sažetak odgovarajućih razloga.

- 26 Stoga iz samog teksta članka 2.c Direktive 89/665 proizlazi da je rok od 30 dana, poput onog u glavnom postupku, u kojem se moraju podnijeti tužbe protiv odluka javnih naručitelja o dopuštanju ili isključenju iz sudjelovanja u postupcima javne nabave koje ulaze u područje primjene Direktive 2014/24 računajući od dana njihova priopćavanja zainteresiranim osobama, prekluzivni rok koji je, u načelu, u skladu s pravom Unije, pod uvjetom da te odluke sadržavaju odgovarajuće razloge.
- 27 Nadalje, članak 1. stavak 1. Direktive 89/665 državama članicama nameće obvezu osiguranja učinkovitog preispitivanja odluka javnih naručitelja u najkraćem mogućem roku. Međutim, kako je Sud imao prilike istaknuti, utvrđivanje prekluzivnih rokova za podnošenje pravnih lijekova omogućava ostvarivanje cilja hitnosti koji se želi postići Direktivom 89/665 obvezujući subjekte na osporavanje pripremnih mjera ili privremenih odluka donesenih u okviru postupka javne nabave u kratkim rokovima (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2010., Komisija/Irska, C-456/08, EU:C:2010:46, t. 60. i navedenu sudsku praksu).
- 28 Usto, Sud je presudio da propisivanje razumnih prekluzivnih rokova za podnošenje pravnih lijekova načelno zadovoljava zahtjev učinkovitosti koji proizlazi iz Direktive 89/665 jer on predstavlja primjenu temeljnog načela pravne sigurnosti (presude od 12. prosinca 2002., *Universale-Bau i dr.*, C-470/99, EU:C:2002:746, t. 76., i od 21. siječnja 2010., *Komisija/Njemačka*, C-17/09, neobjavljena, EU:C:2010:33, t. 22.), i u skladu je s temeljnim pravom na djelotvornu sudsku zaštitu (vidjeti u tom pogledu presudu od 11. rujna 2014., *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194, t. 58.).
- 29 Međutim, cilj hitnosti koji se želi ostvariti Direktivom 89/665 mora se prenijeti u nacionalno pravo uz poštovanje zahtjeva pravne sigurnosti. Stoga države članice imaju obvezu uspostaviti sustav rokova koji je dovoljno precizan, jasan i predvidljiv kako bi se pojedincima omogućilo poznavanje njihovih prava i obveza (vidjeti u tom pogledu presude od 30. svibnja 1991., *Komisija/Njemačka*, C-361/88, EU:C:1991:224, t. 24., i od 7. studenoga 1996., *Komisija/Luksemburg*, C-221/94, EU:C:1996:424, t. 22.).
- 30 U tom pogledu, države članice pri utvrđivanju postupovnih pravila pravnih lijekova čiji je cilj osigurati zaštitu prava koje pravo Unije dodjeljuje natjecateljima i ponuditeljima oštećenima odlukama javnih naručitelja moraju osigurati da se ne ugrozi djelotvornost direktive 89/665 ni prava koja pravo Unije dodjeljuje pojedincima, osobito pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, sadržano u članku 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., *Star Storage i dr.*, C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, t. 43. do 45.).
- 31 Cilj određen člankom 1. stavkom 1. Direktive 89/665 koji osigurava postojanje učinkovitih pravnih lijekova protiv povreda primjenjivih odredaba u području provedbe postupka javne nabave može se postići samo ako rokovi koji su propisani za podnošenje tih pravnih lijekova počinju teći tek od dana kada je tužitelj saznao ili morao saznati za navodnu povredu navedenih odredbi (presude od 28. siječnja 2010., *Uniplex (UK)*, C-406/08, EU:C:2010:45, t. 32.; od 12. ožujka 2015., *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, t. 52., i od 8. svibnja 2014., *Idrodinamica Spurgo Velox i dr.*, C-161/13, EU:C:2014:307, t. 37.).
- 32 Iz toga proizlazi da je nacionalno zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje predviđa da se tužba protiv odluka javnih naručitelja o dopuštanju ili isključenju iz postupaka javne nabave mora podnijeti u roku od 30 dana od njihova priopćavanja zainteresiranim osobama pod prijetnjom gubitka prava, u skladu s Direktivom 89/665 samo pod uvjetom da tako priopćene odluke sadržavaju odgovarajuće razloge koji jamče da su navedene zainteresirane osobe znale ili mogle znati za povredu prava Unije koju one navode.
- 33 Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, učinkovitost sudskog nadzora zajamčena člankom 47. Povelje zahtijeva da zainteresirana osoba bude upoznata s razlozima na kojima se temelji odluka koja se na nju odnosi, bilo čitanjem same odluke bilo priopćenjem tih razloga na njezin zahtjev, kako bi joj se omogućilo da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da odluči, potpuno poznavajući

činjenice, je li korisno obratiti se nadležnom sudu kao i omogućiti tom sudu da izvrši nadzor nad zakonitošću predmetne odluke (vidjeti u tom pogledu presude od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, EU:C:1987:442, t. 15., i od 4. lipnja 2013., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, t. 53.).

- 34 Međutim, Sud koji je uputio zahtjev navodi da ponuditelj koji namjerava osporavati odluku o dozvoli sudjelovanja konkurenta mora podnijeti tužbu u roku od 30 dana od njezine dostave, tj. u trenutku u kojem on često nije u mogućnosti utvrditi postoji li stvaran interes zato što ne može znati hoće li u konačnici navedeni konkurent dobiti ugovor ili će on sam biti u položaju dobivanja ugovora.
- 35 U tom pogledu valja podsjetiti da članak 1. stavak 3. Direktive 89/665 nameće državama članicama obvezu osigurati da su, prema detaljnim pravilima koja one mogu utvrditi, postupci pravne zaštite dostupni barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja.
- 36 Ta potonja odredba primjenjuje se osobito na situaciju svakog ponuditelja koji procijeni da je odluka o dozvoli sudjelovanja konkurenta u postupku javne nabave nezakonita i da mu prijete opasnost od nastanka štete, gdje taj rizik predstavlja dovoljan temelj za neposredni interes na podnošenje zahtjeva za preispitivanje navedene odluke, neovisno o šteti koja, uostalom, može proizaći iz dodjele ugovora drugom natjecatelju.
- 37 U svakom slučaju Sud je prepoznao da odluka o dozvoli sudjelovanja ponuditelja u postupku dodjele ugovora predstavlja akt koji može, u skladu s člankom 1. stavkom 1. i člankom 2. stavkom 1. točkom (b) Direktive 89/665, biti predmet samostalnog pravnog lijeka (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2017., Marina del Mediterraneo i dr., C-391/15, EU:C:2017:268, t. 26. do 29. i 34.).
- 38 Stoga na prvo pitanje treba odgovoriti da Direktivu 89/665, i osobito njezin članak 1. i članak 2.c, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koje predviđa da se tužbe protiv odluka javnih naručitelja o dopuštanju ili isključenju iz postupaka javne nabave moraju podnijeti u roku od 30 dana od njihova priopćavanja zainteresiranim osobama, pod prijetnjom gubitka prava, pod uvjetom da tako priopćene odluke sadržavaju odgovarajuće razloge koji jamče da su navedene zainteresirane osobe znale ili mogle znati za povredu prava Unije koju navode.

Drugo pitanje

- 39 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavke 1. i 2. Direktive 89/665, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koje predviđa da u slučaju nepostojanja tužbe protiv odluka javnih naručitelja o dozvoli sudjelovanja ponuditelja u postupcima javne nabave u roku od 30 dana od dana priopćenja obavijesti zainteresirane osobe više ne mogu isticati nezakonitost navedenih odluka u okviru tužbe usmjerene protiv naknadnih akata, a osobito protiv odluke o dodjeli ugovora.
- 40 U tom pogledu Sud je više puta presudio da Direktivu 89/665 treba tumačiti na način da joj se ne protivi, u načelu, nacionalni propis koji predviđa da svaki pravni lijek protiv odluka javnog naručitelja mora biti podnesen u roku predviđenom u tu svrhu i da se svaka nepravilnost u postupku javne nabave na koju se poziva u prilog tom pravnom lijeku mora istaknuti u tom istom roku pod prijetnjom gubitka prava, na način da nakon protoka tog roka više nije moguće osporavati takvu odluku ili isticati takvu nepravilnost ako je predmetni rok razuman (presude od 12. prosinca 2002., Universale-Bau i dr., C-470/99, EU:C:2002:746, t. 79.; od 27. veljače 2003., Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, t. 50., i od 11. listopada 2007., Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, t. 50.).

- 41 Takva sudska praksa temelji se na razmatranjima prema kojima bi ostvarivanje cilja Direktive 89/665 bilo dovedeno u pitanje ako bi se natjecatelji ili ponuditelji u svakom trenutku u postupku javne nabave mogli pozvati na povrede pravila o provedbi dodjele ugovora, čime bi se obvezivalo javnog naručitelja da ponovi cijeli postupak kako bi ispravio te povrede (presude od 12. prosinca 2002., *Universale-Bau i dr.*, C-470/99, EU:C:2002:746, t. 75.; od 11. listopada 2007., *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, t. 51., i od 28. siječnja 2010. Komisija/Irska, C-456/08, EU:C:2010:46, t. 52.). Naime, takvo ponašanje, u mjeri u kojoj može bez objektivnog razloga odgoditi pokretanje postupaka pravne zaštite čija provedba je nametnuta državama članicama Direktivom 89/665, je takve naravi da šteti djelotvornoj primjeni direktiva Unije o sklapanju ugovora o javnoj nabavi (presuda od 12. veljače 2004., *Grossman Air Service*, C-230/02, EU:C:2004:93, t. 38.).
- 42 Iz sudske prakse Suda proizlazi da u ovom slučaju Direktivu 89/665, osobito njezin članak 2.c, treba tumačiti na način da se, u načelu, ne protivi tome da u nedostatku tužbe protiv odluke javnog naručitelja u roku od 30 dana, kako je predviđeno talijanskim propisima, ponuditelj više ne bi mogao isticati nezakonitost te odluke u okviru tužbe protiv naknadnog akta.
- 43 Međutim, iako nacionalna pravila o prekluziji nisu sama po sebi suprotna zahtjevima članka 2.c Direktive 89/665, ne može se isključiti, u okviru posebnih okolnosti ili u pogledu nekih njihovih uvjeta, da njihova primjena može ugroziti prava koja pravo Unije dodjeljuje pojedincima, osobito pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje sadržano u članku 47. Povelje (vidjeti u tom pogledu presude od 27. veljače 2003., *Santex*, C-327/00, EU:C:2003:109, t. 57., i od 11. listopada 2007., *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, t. 55. i 56.).
- 44 Sud je tako već imao prilike presuditi da Direktivu 89/665 treba tumačiti na način da se ona protivi tome da se pravila o prekluziji propisana nacionalnim pravom primjenjuju na način da pristup ponuditelja pravnom lijeku protiv nezakonite odluke bude odbijen zato što, u biti, nije mogao imati saznanja o toj nezakonitosti prije isteka prekluzivnog roka (vidjeti u tom smislu presude od 27. veljače 2003., *Santex*, C-327/00, EU:C:2003:109, t. 60., i od 11. listopada 2007., *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, t. 59. do 61. i 64.).
- 45 Usto valja istaknuti, kao što je navedeno u točki 31. ovog rješenja, da je Sud također presudio da se učinkoviti pravni lijekovi protiv povreda primjenjivih odredaba u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi mogu osigurati samo ako rokovi koji su predviđeni za podnošenje tih pravnih lijekova počinju teći tek od dana kada je tužitelj saznao ili je morao, saznati za navodnu povredu navedenih odredaba (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2015., *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, t. 52. i navedenu sudska praksu).
- 46 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da utvrdi je li, u okolnostima u predmetu u glavnom postupku, *Cooperativa Animazione Valdocco* stvarno saznala ili mogla saznati, putem obavijesti javnog naručitelja o odluci o dozvoli sudjelovanja privremenog udruženja uspješnih poduzetnika, u skladu s člankom 29. Zakona o javnoj nabavi, o razlozima nezakonitosti navedene odluke koju ona ističe, uzimajući u obzir izostanak podnošenja privremenog jamstva u zahtijevanom iznosu i dokaza o ispunjavanju uvjeta za sudjelovanje i je li tako bila stvarno stavljena u položaj da podnese pravni lijek u prekluzivnom roku od 30 dana propisan člankom 120. stavkom 2.a Zakona o upravnom postupku.
- 47 Osobito, taj sud mora osigurati da, u okolnostima u predmetu u glavnom postupku, zajednička primjena odredaba članka 29. i članka 53. stavaka 2. i 3. Zakona o javnoj nabavi kojima se uređuje pristup ponudama i njihova distribucija nije isključila svaku mogućnost *Cooperativi Animazione Valdocco* da dođe do saznanja o nezakonitosti odluke o dozvoli sudjelovanja privremenom udruženju uspješnih poduzetnika koju ona ističe i da podnese pravni lijek, računajući od dana kada je za nju saznala, u prekluzivnom roku propisanom u članku 120. stavku 2.a Zakona o upravnom postupku.

- 48 Valja dodati da je na nacionalnom sudu da tumači unutarnji propis koji mora primijeniti na način koji je u skladu s ciljem Direktive 89/665. Ako takvo tumačenje nije moguće, na njemu je da izuzme iz primjene nacionalne odredbe koje nisu u skladu s tom direktivom (vidjeti u tom smislu presudu od 11. listopada 2007., Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, t. 62. i 63.) jer članak 1. stavak 1. te direktive je bezuvjetan i dovoljno precizan da se na njega može pozvati protiv javnog naručitelja (presuda od 2. lipnja 2005., Koppensteiner, C-15/04, EU:C:2005:345, t. 38., i od 11. listopada 2007., Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, t. 63.).
- 49 Uzevši u obzir sve navedeno, valja odgovoriti na drugo pitanje da Direktivu 89/665, i osobito njezin članak 1. i članak 2.c u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koje predviđa da u slučaju nepostojanja tužbe protiv odluka javnih naručitelja o dozvoli sudjelovanja ponuditelja u postupcima javne nabave u prekluzivnom roku od 30 dana od dana priopćenja obavijesti zainteresirane osobe više ne mogu isticati nezakonitost navedenih odluka u okviru tužbe usmjerene protiv naknadnih akata, a osobito protiv odluka o dodjeli ugovora, pod uvjetom da će zainteresirane osobe izgubiti to pravo samo ako su imale ili su mogle imati saznanja, putem navedene obavijesti, o nezakonitosti koju navode.

Troškovi

- 50 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.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

- 1. Direktivu 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, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014., i osobito njezini članak 1. i članak 2.c u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koje predviđa da se tužbe protiv odluka javnih naručitelja o dopuštanju ili isključenju iz postupaka javne nabave moraju podnijeti u roku od 30 dana od njihova priopćavanja zainteresiranim osobama, pod prijetnjom gubitka prava, pod uvjetom da tako priopćene odluke sadržavaju odgovarajuće razloge koji jamče da su potonje osobe znale ili mogle znati za povredu prava Unije koju one navode.**
- 2. Uzevši u obzir sve navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti da Direktivu 2014/23, i osobito njezin članak 1. i članak 2.c u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koje predviđa da u slučaju nepostojanja tužbe protiv odluka javnih naručitelja o dozvoli sudjelovanja ponuditelja u postupcima javne nabave u prekluzivnom roku od 30 dana od dana priopćenja obavijesti, zainteresirane osobe više ne mogu isticati nezakonitost navedenih odluka u okviru tužbe usmjerene protiv naknadnih akata, a osobito protiv odluka o dodjeli ugovora, pod uvjetom da će zainteresirane osobe izgubiti to pravo samo ako su imale ili su mogle imati saznanja, putem navedene obavijesti, o nezakonitosti koju navode.**

Potpisi