



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 7. svibnja 2015.¹

Predmet C-61/14

**Orizzonte Salute - Studio Infermieristico Associato
protiv
Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme
Ministero della Giustizia
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretario Generale del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (TRGA)**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, Italija)

„Javna nabava – Direktiva 89/665/EEZ – Zakonodavstvo kojim su propisane visoke pristojbe za pristup pravosuđu u području javne nabave – Kumulativne sudske pristojbe naplative prilikom podnošenja novih tužbi na dodatnim osnovama u okviru sudske kontrole postupka dodjele pojedinačnog ugovora – Pravo na djelotvorno pravno sredstvo prema članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Odvrćajuće pristojbe – Pristup sudu – Načela djelotvornosti i ekvivalentnosti“

I – Uvod

1. Sir James Matthew, sudac iz 19. stoljeća, navodno je rekao da su „u Engleskoj vrata pravde otvorena za sve, kao hotel Ritz“. Ovaj predmet prilika je za Sud da utvrdi vrijedi li isto i za sudske postupke koji se odnose na dodjeljivanje javnih ugovora u Italiji, a koji su uređeni pravom javne nabave EU-a.
2. Talijansko pravo propisuje da su sudske pristojbe u sudskim postupcima nadzora koji se odnose na javnu nabavu znatno više nego one koje su općenito primjenjive u upravnim postupcima. Štoviše, te su pristojbe kumulativno naplative za svaki novi postupovni korak koji predstavlja, prema talijanskom pravu, novu tužbu ili zahtjev na temelju dodatnih osnova.
3. Tu se postavlja pitanje jesu li mjerodavna talijanska pravila u skladu sa svrhom Direktive Vijeća 89/665/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima². Direktivu treba tumačiti poštujući načela djelotvornosti i ekvivalentnosti i članak 47. Povelje o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te njezino jamstvo za pristup pravosuđu.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — SL 1989., L 395, str. 33. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3.-5.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem djelotvornosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi, SL 2007., L 335, str. 31. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.-213.).

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

4. U uvodnoj izjavi 3. Direktive 89/665 navedeno je sljedeće;

„[...] je za otvaranje javne nabave za natjecanje na razini Zajednice potrebno značajno povećanje jamstava u pogledu transparentnosti i nediskriminacije; [...] s ciljem postizanja određenih učinaka, na raspolaganju moraju biti učinkovita i brza pravna sredstva u slučaju kršenja zakonodavstva Zajednice u području javne nabave ili kršenja nacionalnih propisa o provedbi tog prava;“

5. Članak 1. Direktive 89/665, pod naslovom „[p]odručje primjene i dostupnost postupaka pravne zaštite“, kako je izmijenjen glasi:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na ugovore navedene u Direktivi 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama³], osim ako su takvi ugovori izuzeti u skladu s člancima 10. do 18. te Direktive.

Ugovori u smislu značenja ove Direktive uključuju ugovore o javnoj nabavi, okvirne sporazume, koncesije za javne radove i dinamičke sustave nabave.

Države članice poduzimaju mjere potrebne da osiguraju da, vezano uz ugovore koji spadaju u područje primjene Direktive 2004/18/EZ, odluke koje donose javni naručitelji mogu biti učinkovito preispitane i, posebno, što je hitnije moguće u skladu s uvjetima navedenim u člancima 2. do 2.f ove Direktive, zbog toga što se takvim odlukama krši pravo Zajednice u području javne nabave ili nacionalna pravila u kojima je preneseno to pravo.

2. Države članice osiguravaju da nema diskriminacije između poduzeća koja prijavljuju povredu u okviru postupka za sklapanje ugovora, koja proizlazi iz razlikovanja koje ova Direktiva pravi između nacionalnih propisa kojima se provodi pravo Zajednice i drugih nacionalnih propisa.

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.“

6. Članak 2. Direktive 89/665, pod naslovom „[z]ahtjevi za postupke pravne zaštite“, glasi:

„1. Države članice osiguravaju da mjere poduzete u vezi s postupcima pravne zaštite navedenim u članku 1. uključuju ovlasti da:

- (a) se što je prije moguće putem privremenih postupaka odrede privremene mjere s ciljem ispravljanja navodnog kršenja ili sprečavanja daljnje štete pojedinim zainteresiranima, uključujući mjere obustave ili osiguranja obustave postupka sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili provedbe bilo koje odluke koju je donio javni naručitelj;

3 — SL 1994., L 134, str. 114., kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) 1251/2011 o izmjeni direktiva 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu njihovih pragova primjene za postupke za sklapanje ugovora SL 2011., L 319, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 11., str. 159.-160.).

- (b) se ukinu ili se osigura ukidanje nezakonito donesenih odluka, uključujući uklanjanje diskriminirajućih tehničkih, ekonomskih ili financijskih specifikacija u pozivu na dostavu ponuda, dokumentaciji za nadmetanje ili bilo kojem drugom dokumentu vezanom uz postupak sklapanja ugovora;
- (c) se osobama koje su pretrpjele štetu zbog kršenja dodijeli naknada štete.

[...]“

B – Nacionalno pravo

7. Članak 13. stavak 1. Dekreta Predsjednika Republike, broj 115/2002, koji je nedavno izmijenjen Zakonom br. 228 od 24. prosinca 2012.⁴, uveo je režim sudskih pristojbi sastavljen od standardne pristojbe. Prema točki 6.a članka 13., iznos standardne pristojbe u okviru upravnog postupka povezan je s predmetom upravnog postupka. U odnosu na sporove pred upravnim sudovima normalna standardna pristojba iznosi do 650 EUR. Različiti su iznosi određeni za pojedine predmete⁵. U odnosu na predmete koji se odnose na javne ugovore standardna pristojba od 1. siječnja 2013. iznosi od 2000 do 6000 EUR, ovisno o vrijednosti ugovora⁶. Prema članku 13. stavku 6.a točki 1., standardna se pristojba plaća ne samo za tužbu kojom se pokreće postupak već i za postupovna sredstva ili tužbu na dodatnim osnovama koje predstavljaju nove tužbe.

8. U odnosu na utvrđivanje iznosa u slučajevima koji se odnose na javnu nabavu, prema članku 14. stavku 3.b Dekreta Predsjednika Republike broj 115/2002, on treba biti jednak osnovnoj vrijednosti ugovora koju određuju javni naručitelji u dokumentima javnog natječaja.

III – Činjenice u glavnom postupku, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

9. Tužitelj Orizzonte Salute - Studio Infermieristico Associato (u daljnjem tekstu: Orizzonte Salute) jest pravna osoba koja pruža javnim i privatnim tijelima usluge zdravstvene njege. Pokrenuo je postupak pred Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento tužbom (u daljnjem tekstu: prvotna tužba), dopunjenu trima naknadnim tužbama na dodatnim osnovama, osporavajući pojedine mjere koje je tuženik, Azienda Pubblica di Servizi alla Persona „San Valenito“ – Città di Levico Terme (u daljnjem tekstu: APSP), usvojio u razdoblju od 21. prosinca 2012. do 23. svibnja 2013.

10. Osporavane mjere tiču se produljenja ugovora o uslugama zdravstvene njege u korist druge udruge i poziva na dostavu ponuda koji je APSP naknadno objavio, pozivajući na prijave samo pojedine udruge koje je akreditirao IPASVI (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia) (strukovna udruga njegovatelja specijaliziranih za njegu djece), čiji Orizzonte Salute nije bio član.

11. Orizzonte Salute prvotno je platio standardnu sudsku pristojbu u iznosu od 650 EUR za pokretanje redovnog upravnog postupka. Međutim, 5. lipnja 2013. nacionalni sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Orizzonte Salute da izvrši dodatnu uplatu kako bi dostigao iznos standardne pristojbe u iznosu od 2000 EUR s obzirom na to da je prvotna tužba potpadala u područje javne nabave.

12. Novom tužbom, koja čini četvrtu dodatnu tužbu na novoj osnovi, podnesenom 2. srpnja 2013. Orizzonte Salute osporio je navedenu odluku. Nacionalni sud koji je uputio zahtjev odlučio je, iz razloga ekonomičnosti postupka, da prvo donese odluku o tome zahtjevu.

4 — GURI br. 302, 29. 12. 2012, Suppl. Ordinario br. 212.

5 — Na primjer, smanjen iznos od 300 EUR za tužbe koji se odnose na prebivalište ili državljanstvo i 325 EUR za one koje se odnose na javne usluge.

6 — Standardna pristojba iznosi 2000 EUR gdje vrijednost ugovora iznosi 200.000 EUR ili manje; 4000 EUR gdje vrijednost iznosi između 200.000 i 1.000.000 EUR; i 6000 EUR gdje je iznos vrijednosti iznad 1.000.000 EUR.

13. Nacionalni sud koji je uputio zahtjev sumnja u sukladnost sustava sudskih pristojbi države članice s nekoliko pravila i načela prava Unije. Stoga je postavio sljedeće prethodno pitanje.

„Protive li se načela uspostavljena Direktivom Vijeća 89/665/CEE 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 Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. [i Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007.], nacionalnoj odredbi poput one u članku 13. stavcima 1.a, 1.c i 6.a te članku 14., stavku 3.b Dekreta Predsjednika Republike br. 115 od 30. svibnja 2002. (kako je postupno mijenjan naknadnim zakonodavnim zahvatima), koja nameće visoke troškove u obliku jedinstvenog doprinosa za ostvarivanje pristupa pravosuđu u upravnim stvarima u području sklapanja javnih ugovora?“

14. Pisana očitovanja podnijeli su Orizzonte Salute, Camera Amministrativa Romana, Associazione dei Consumatori Cittadini europei, Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), Ordine degli Avvocati di Roma, Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA)⁷, kao i talijanska, grčka, austrijska i poljska vlada te Komisija. Od država članica koje su podnijele svoja pisana očitovanja samo je Italija prisustvovala raspravi koja je održana 11. veljače 2015. Sve ostale gore navedene stranke prisustvovala su istoj raspravi, uključujući Komisiju, zajedno s Medical Systems SpA, koji je iznio samo usmeno očitovanje.

IV – Dopuštenost

15. Kao prvo, tvrdim da su i nacionalni sud koji je uputio zahtjev i Orizzonte Salute upozorili Sud na troškove koji su naplaćuju prema talijanskom pravu u odnosu na postupke javne nabave, koji nadilaze činjenice iz ovog predmeta, kao što su na primjer povećane standardne pristojbe u žalbenim predmetima. Austrijska vlada smatra da je prethodno pitanje dopustivo samo ako se odnosi na četvrtu tužbu koju je podnio Orizzonte Salute koja se odnosi na ubiranje standardne pristojbe od 2 000 EUR. U preostalom, austrijska vlada smatra da je pitanje hipotetsko.

16. Nadalje, primijetio sam da je pitanje koje je postavio nacionalni sud široko i općenito. Kao što je istaknuto u pisanim očitovanjima Komisije, sud koji je uputio zahtjev ne objašnjava zašto je odgovor na njega nužan za rješenje spora.

17. Zadaća Suda nije da formulira savjetodavna mišljenja na pitanja koja su općenite ili hipotetske naravi⁸. Odgovor na prethodno pitanje mora biti potreban za učinkovito rješenje spora⁹. Ovaj postupak nije po svojoj naravi izravna tužba Komisije protiv Italije kojom se preispituje, *in abstracto*, je li trenutačni pravni režim naplate sudskih pristojbi u postupcima javne nabave u skladu s pravom Unije, već prethodni postupak koji je povezan s pravnim pitanjima koja su relevantna za glavni postupak.

18. S obzirom na navedeno, u ovoj fazi glavni se postupak prije svega bavi užim pitanjem, osobito četvrtom dodatnom tužbom koju je podnio Orizzonte Salute, a kojom se uvodi nova osnova kojom se osporava zakonitost visine sudske pristojbe naplaćene za prvotnu tužbu. U odnosu na ovo pravno pitanje, koje je nacionalni sud koji je uputio zahtjev odlučio najprije razmotriti, prethodno pitanje nije hipotetsko. Stoviše, budući da sporna mjera predstavlja petu sudske pristojbu naplaćenu u glavnom

7 — Napominjem da je Predsjednik Suda prihvatio sva pisana očitovanja svih navedenih organizacija prije usmenog postupka. S obzirom na navedeno, unatoč podnescima talijanske vlade ne namjeravam ulaziti u analizu jesu li navedena očitovanja dopuštena.

8 — Presuda Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, t. 41.

9 — Vidjeti na primjer presudu Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, t. 29. i presudu García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, t. 28.

postupku, mišljenja sam da Sud također treba dati odgovor na pitanje koje se odnosi na kumulativne pristojbe. Ako Sud utvrdi da talijanski sustav nije u skladu s pravom Unije, nacionalni sud trebao bi izvući prikladne zaključke iz takvog utvrđenja s obzirom na sudske pristojbe naplaćene za prvotnu tužbu. Stoga je, u okviru tih parametra, zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

V – Analiza

A – Uvodna očitovanja - pristup rješavanju predmetnog problema

19. Članak 2. stavak 1. Direktive 89/665, kako je izmijenjen, zahtijeva da države članice osiguraju sudske ovlasti radi učinkovite zaštite zainteresiranih poduzeća u kontekstu javne nabave. Prvo, privremene mjere trebaju biti dostupne kako bi omogućile rano osporavanje navodnog kršenja i sprečavanje daljnje štete (točka a). Drugo, postoji obveza za države članice da osiguraju sredstva kojima bi se poništile nezakonite odluke koje se odnose na postupke sklapanja ugovora (točka b). Treće, mora se osigurati pravična naknada u obliku naknade štete osobama koje su pretrpjele štetu zbog kršenja (točka c). Konkretno, glavni postupak ulazi u drugu kategoriju, s obzirom na to da Orizzonte Salute osporava produljenje postojećeg ugovora za pružanje usluga zdravstvene njege u korist druge udruge i naknadni poziv za dostavu ponuda od samo određenih organizacija koje je akreditirala organizacija čiji Orizzonte Salute nije bio član.

20. Podsjećam da je cilj Direktive 89/665 jamčenje postojanja, u svim državama članicama, učinkovitih pravnih lijekova za povrede prava Unije u području javne nabave ili nacionalnih pravila kojima se provodi to pravo kako bi se osigurala učinkovita primjena direktiva o usklađivanju postupaka javne nabave¹⁰. Države članice obvezne su poduzeti mjere kojima se osigurava da odluke koje donose javni naručitelji mogu biti učinkovito preispitane i, posebno, što je brže moguće¹¹. Konačno, postupovna pravila država članica kojima su propisana sredstva za zaštitu prava koja pravo Unije dodjeljuje kandidatima i ponuđačima oštećenima odlukama javnih naručitelja ne smiju ugroziti djelotvornost Direktive 89/665¹².

21. Pravni propisi Unije u području javne nabave nastoje potaknuti pristup tržištima javnog sektora pod uvjetima nediskriminacije i transparentnosti. Direktivom 89/665 osigurava se da pristup pravnim sredstvima pojedincima za provedbu tih pravnih pravila Unije bude dostupan i učinkovit. Zakonodavac Unije je dakle osmislio učinkovitu sudsku zaštitu zainteresiranih gospodarskih subjekta kao sredstvo promoviranja punog učinka (*effet utile*) sustava javne nabave Unije i, posljedično, ciljeva unutarnjeg tržišta.

22. Stoga se, prema mojem mišljenju, odgovor na prethodno pitanje svodi na preispitivanje područja primjene prava na učinkovitu sudsku zaštitu kako je zajamčena Direktivom 89/665 i člankom 47. Povelje. Glede očitovanja podnesenih u glavnom postupku, također je potrebno uzeti u obzir relevantnost ograničenja koja načela djelotvornosti i ekvivalentnosti postavljaju postupovnoj autonomiji država članica, u pogledu usklađenosti predmetnih talijanskih sudskih pristojbi s pravom Unije.

10 — Presuda *Universale-Bau i drugi*, C-470/99, EU:C:2002:746, t. 71.

11 — Vidjeti treću točku članka 1. stavka 1. Direktive 89/665, kako je izmijenjena.

12 — Presuda *Universale-Bau i drugi*, EU:C:2002:746, t. 72.

23. Sudska praksa Suda u odnosu na Direktivu 89/665 ne pruža jasan odgovor na to jesu li sudske pristojbe u pitanju usklađene s korektivnim odredbama prava javne nabave Unije¹³. U svakom slučaju neupitno je da naplaćivanje sudskih pristojbi u nacionalnim postupcima, koje ulazi u područje primjene Direktive 89/665, dovodi do provedbe prava Unije u smislu članka 51. Povelje¹⁴.

24. S obzirom na navedeno, sada ću razmotriti jesu li sudske pristojbe u skladu s temeljnim pravom na djelotvorno pravno sredstvo iz članka 47. Povelje i sudskom praksom Suda u području pravnih sredstava u odnosu na načela djelotvornosti i ekvivalentnosti. Kao što sam naveo jednom drugom prilikom, oba načela treba promatrati pod okriljem članka 47. Povelje¹⁵. Najprije ću se osvrnuti na načelo ekvivalentnosti, a zatim ću se pozabaviti relevantnim elementima sudske prakse Suda u pogledu „djelotvornosti“.

B – Načelo ekvivalentnosti

25. Postupanje u skladu s načelom ekvivalentnosti zahtijeva da se nacionalno pravilo u pitanju mora primijeniti bez razlikovanja na radnje koje se temelje na povredi prava Unije i na one koje se temelje na povredi nacionalnog prava sa sličnom svrhom i sličnim povodom za djelovanje¹⁶.

26. Ovdje postoji usko područje djelovanja tog načela u okviru javne nabave zato što ne postoje stvarno usporedive situacije u okviru nacionalnog prava i prava EU-a. Direktiva 2004/18 odnosi se na sve postupke javne nabave kada se dosegne prag, uz iznimku izuzetih ugovora. Tako je primjena nacionalnih pravila rezervirana za dodjelu ugovora ispod pragova i za situacije izuzete iz područja primjene direktive. To, prema mojem mišljenju, odražava ocjenu zakonodavca Unije da te situacije nisu usporedive s onima koje ulaze u područje primjene Direktive 2004/18.

27. U svakom slučaju, sudske pristojbe u pitanju odnose se na postupke javne nabave koje istovremeno ulaze unutar područja primjene Direktive 2004/18 i koje su izvan njega. Ovdje dakle ne bi postojala diskriminacija između situacija pod pravom Unije i pod nacionalnim pravom¹⁷.

28. Štoviše, budući da pravo javne nabave predstavlja složenu mješavinu pravnih odnosa između javnih naručitelja i različitih javnih i privatnih subjekata, ne prihvaćam da bi se sudski postupci kojima se osporavaju odluke donesene u tijeku sklapanja javnih ugovora mogli smatrati sličnima običnim javnopravnim postupcima pred upravnim sudovima, kao što su istaknuli Orrizonte Salute i nekoliko drugih¹⁸.

29. Komisija u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da postoji mogućnost problema u ekvivalentnosti u odnosu na točku u tarifi koja se primjenjuje prema talijanskom pravu, gdje se sudska pristojba povećava s 2000 na 4000 EUR. To se događa u slučaju kada je vrijednost ugovora veća od 200.000 EUR. Prema Komisiji ovaj prag „sadržajno“ odgovara pragu iz članka 7. Direktive 2004/18, podložnom preispitivanju nacionalnog suda koji je uputio zahtjev, koji doveo do toga da bi postupci koji se odnose na tužbe koje se odnose na kršenje te direktive ili nacionalnih pravila koji ju provode bili predmet različitih i manje povoljnih postupovnih modaliteta od čisto nacionalnih postupaka.

13 — Vidjeti, usporedbe radi, presudu Edwards, C-260/11, EU:C:2013:221, koja se odnosi na situaciju u kojoj se mjerama EU-a u području prava okoliša specifično zahtijevalo da pravni postupci ne budu „pretjerano skupi“.

14 — Presuda DEB, C-279/09, EU:C:2010:811.

15 — Vidjeti moje Mišljenje u predmetu Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:155 i Mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:172. Kao nedavni primjer razmatranja Suda u pogledu načela djelotvornosti i ekvivalentnosti u pogledu pravnih sredstava radi izvršenja pravila Unije u području javne nabave, vidjeti presudu eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166.

16 — Presuda Surgicare - Unidades de Saúde, C-662/13, EU:C:2015:89, t. 30.

17 — Vidjeti presudu Érsekcsanádi Mezőgazdasági, C-56/13, EU:C:2014:352, t. 64.

18 — Za noviji primjer spora u kojem zahtjevi EU-a i države članice nisu bili smatrani „sličnima“ vidjeti presudu Agrokonsulting, EU:C:2013:432, osobito točke od 40. do 42., i presudu Baczó i Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, osobito točku 47.

30. Ne slažem se s ovom tvrdnjom. Točno je da se prag od 200.000 EUR, određen u članku 2. Uredbe Komisije br. 1251/2011, podudara s nacionalnim pragom za višu sudsku pristojbu. Međutim, primjena sudske pristojbe od 4 000 EUR ili više nije ograničena na predmete koji ulaze u područje primjene Direktive 2004/18, jer će tu očito postojati mnogo nacionalnih predmeta (izuzeti ugovori) gdje će doći do primjene tih viših sudskih pristojbi. Općenito, rješenje koje je usvojilo talijansko zakonodavstvo da dvostruko povisi tarifu koja se primjenjuje pri određivanju predmetnih sudskih pristojbi u dva slučaja predstavlja razumnu mjeru koja umanjuje regresivni učinak tarife.

31. Nadalje, prema mojem mišljenju, pravo Unije u smislu načela ekvivalentnosti ne bi se protivilo tome da talijansko pravo predvidi različite sudske pristojbe ili osnovice za njihov izračun u različitim oblicima sudskih postupaka. Načelo ekvivalentnosti zahtijeva jednak tretman između usporedivih tužbi temeljenih na nacionalnom pravu, s jedne strane, i pravu Unije, s druge strane, a ne ekvivalentnost između različitih oblika postupaka uređenih nacionalnim pravom¹⁹.

32. Iz tih razloga ne mogu se osporavati nacionalne odredbe u pitanju s gledišta njihove usklađenosti s načelom ekvivalentnosti.

C – Pristojbe u pitanju s obzirom na načelo djelotvornosti i pravo na pristup sudu

1. Utvrđivanje mjerodavnog testa

33. Na početku bih naglasio da su pravna pravila primjenjiva na temeljno pravo na učinkovito pravno sredstvo u smislu članka 47. Povelje, ili pravo na „sudski nadzor“, koja imaju svoje podrijetlo u članku 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP)²⁰, drugačija od onih koja se javljaju kada treba odgovoriti na pitanje je li sankcija ili postupovno pravilo države članice nesukladno s načelom djelotvornosti u smislu da pravilo u pitanju čini prava osigurana pravom Unije nemogućima u praksi ili previše otežava njihovo ostvarenje. Potonje, budući da nije stvoreno u okviru temeljnih prava Unije, provedeno je kao ograničenje koje je postavljeno pravom Unije na postupovnu autonomiju država članica.

34. Međutim, u ovom su slučaju dva pristupa uvelike slična iz razloga što je sama svrha Direktive 89/665 zajamčiti pristup pravosuđu poduzećima ako su prekršena materijalna ili postupovna pravila prava Unije o javnoj nabavi. Drugim riječima, puni učinak (*effet utile*) ovog zakonodavnog akta podudara se u većem opsegu sa strogim poštovanjem zahtjeva koji proizlaze iz članka 47. Povelje u ovome području.

35. Načelo djelotvornosti, u smislu zabrane iz presude San Giorgio postupovnih pravila država članica koje čine prava EU-a nemogućima u praksi ili previše teško ostvarivima²¹, ne uključuje formalan test proporcionalnosti. Međutim, pri utvrđivanju toga je li postupovno pravilo ili predmetno sredstvo države članice u skladu s tim parametrima, odredba mora biti „analizirana u odnosu na ulogu koju ta odredba ima u postupku, na njezin napredak i posebne značajke, uzete kao cjelina, pred različitim nacionalnim instancama. U vezi s tim treba, gdje je to prikladno, uzeti u obzir temeljna načela pravnog sustava, kao što su zaštita prava obrane, načelo pravne sigurnosti i pravilnog postupanja“²².

19 — Za usporedbu vidjeti moje mišljenje u predmetu Târşia, C-69/14, EU:C:2015:269, t. 50. i 51.

20 — Vidjeti presudu Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, t. 18. Vidjeti također i objašnjenja uz članak 47.

21 — Presuda San Giorgio, 199/82, EU:C:1983:318.

22 — Presuda van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, t. 19.

36. Pravo na „sudski nadzor“ i pristup pravosuđu prema članku 47. Povelje nisu ocijenjeni u tome smislu. Oni su predmet tradicionalnog testa ograničenja, koji sadržava procjenu jesu li mjere koje ga ograničavaju propisane zakonom i zadovoljavaju li one zahtjeve koji proizlaze iz načela proporcionalnosti, a ponajprije teže li zakonitoj svrsi, nužnosti, podobnosti svrsi i jesu li ograničene na ono što je potrebno kako bi se ostvarila zakonita svrha²³. To se sada odražava u članku 52. stavku 1. Povelje.

37. Utvrđeno je da, ovisno o svim okolnostima, sudske pristojbe mogu prouzrokovati ograničenje pristupa sudu, koji je zaštićen člankom 47. Povelje. Stoga je, kao i ograničenja u pogledu dostupnosti pravne pomoći kako bi se osiguralo ostvarivanje prava Unije²⁴, ovaj problem bolje ocijeniti u odnosu na prethodno opisani test, koji je mjerodavan za pravo na „sudski nadzor“ više nego onaj koji se primjenjuje za tužbe i postupovna pravila kako bi se utvrdilo idu li oni dalje od granica postupovne autonomije države članice. Sada ću primijeniti ovaj test na situaciju u glavnom postupku.

2. Primjena na ovaj postupak

a) O visini standardne sudske pristojbe u upravnom postupku koji se odnosi na javnu nabavu

38. Pitanje koje je potrebno analizirati jest predstavljaju li navedene sudske pristojbe ograničenje prava na pristup sudu²⁵. Kao što je istaknuto u pisanim očitovanjima Komisije, Europski sud za ljudska prava razmotrio je ovo pitanje u svojoj odluci, na primjer, u presudi Stankov/Bugarska²⁶. U presudi je odlučeno da zahtjev da se plate pristojbe u građanskopravnim predmetima ne može biti smatran sam po sebi kao ograničenje prava na pristup sudu, koje je protivno članku 6. stavku 1. EKLJP-a²⁷. Međutim, iznos pristojbi koje su razmatrane u svijetlu specifičnih okolnosti slučaja predstavlja materijalni faktor pri utvrđivanju je li osoba imala ili nije imala pravo na pristup sudu²⁸.

39. Prvo ću razmotriti navod nacionalnog suda koji je uputio zahtjev da je standardna sudska pristojba temeljena na vrijednosti postupka u smislu teoretske vrijednosti ugovora koji treba biti sklopljen, a ne na temelju stvarne koristi koju bi poduzeće koje sudjeluje u postupku sklapanja ugovora imalo pravo očekivati. Prema nacionalnom sudu koji je uputio zahtjev ovaj iznos bi odgovarao 10% vrijednosti ugovora i bio bi u skladu s pravilima primjenjivima na sudske pristojbe u talijanskim građanskopravnim postupcima.

40. Ne vidim nikakva temelja u ovome argumentu. Matematički je nevažno je li *standardna sudska pristojba* izračunana s pomoću 10% margine profita vrijednosti ugovora kao početne točke, a ne s pomoću vrijednosti ugovora kao takvog, ako je rezultat isti. S druge strane, sustav u kojem je očekivani profit procijenjen pojedinačno za svaki postupak sklapanja ugovora i/ili poduzeća koje u tome sudjeluje, s rezultatom *varijabilnih sudskih pristojbi*, bio bi glomazan i nepredvidiv.

23 — Presuda DEB, EU:C:2010:811. Podsjećam da je u presudi DEB, EU:C:2010:811 nacionalni sud koji je uputio zahtjev formulirao prethodno pitanje u okviru načela djelotvornosti, ali je Sud dao odgovor na temelju članka 47. Povelje. Nadalje, podsjećam da sam razmotrio u svojem mišljenju u predmetu Donau Chemie i drugi, C-536/11, EU:C:2013:67, t. 47., da se posebno treba uzeti u obzir članak 19. stavak 1. UEU-a i opseg u kojem daje sporedna jamstva načelu djelotvornosti. Prema članku 19. stavku 1., države članice obvezne su osigurati pravne lijekove „dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.“ Drugim riječima, u vezi s tim odredbama Ugovora, standard učinkovite sudske zaštite za prava utemeljena u pravu EU-a zahtjevniji je nego klasična formulacija koja se odnosi na praktičnu nemogućnost ili pretjeranu teškoću. Prema mojem mišljenju to znači da nacionalna pravna sredstva moraju biti dostupna, brza i s razumnim omjerom troška i učinkovitosti.

24 — Presuda DEB, EU:C:2010:811.

25 — Istaknuo bih da bih, ako bih razmatrao ovaj problem u odnosu na ograničenja u postupovnoj autonomiji članice, razmotrio čine li sudske pristojbe u pitanju ostvarenje relevantnih zakona Unije nemogućima u praksi ili previše otežanima.

26 — Br. 68490/01 ECHR 2007.

27 — *Ibid.*, točka 52.

28 — *Ibid.* i citirana sudska praksa.

41. Drugo, iako se visina standardne sudske pristojbe čini relativno visokom, ovo utvrđenje mora biti usklađeno sa samom činjenicom da javna nabava ne predstavlja socijalnu politiku. Može se očekivati da poduzeća koja sudjeluju u postupku sklapanja ugovora unutar područja primjene Direktive 2004/18 imaju dovoljno ekonomskih i financijskih sredstava da izvrše ugovor u vrijednosti od 200.000 EUR ili više. S obzirom na ovo stajalište, sudska pristojba od 2000, 4000 ili 6 000 EUR, ovisno o slučaju, ne može predstavljati prepreku pristupu sudu, čak i kad se uzmu u obzir nužni odvjetnički troškovi. Ne može se smatrati ni da neopravdano ograničava (tržišno) natjecanje na štetu manjih poduzeća.

42. Kao treće, prema mojem mišljenju činjenica da postupci mogu započeti iako sudska pristojba nije plaćena²⁹, što je u svojem pisanom očitovanju Komisija smatrala važnim, nije značajno. Razlog tomu je što se talijansko zakonodavstvo očito temelji na pretpostavci da tužitelj plaća sudske pristojbe po njihovom dospijeću. Također je prema mojem mišljenju nevažna činjenica da će se sudske pristojbe vratiti ako tužitelj uspije u svojem zahtjevu. Da bi se pravo na pristup sudu poštovalo, treba postojati način da se ospore odluke donesene u okviru poziva na nadmetanje, čak i ako nije posve sigurno da će tužba biti usvojena. Dakle, visoka sudska pristojba može predstavljati prepreku pravu na pristup sudu u skladu s člankom 47. Povelje, čak i ako bi mogla biti naknadno vraćena.

43. Iz navedenih razloga ne zabrinjava me iznos od 2 000 EUR standardne pristojbe koja je naplaćena društvu Orizzonte Salute za prvotnu tužbu³⁰. Točno je da su sudske pristojbe u pitanju visoke u odnosu na pristojbe koje se naplaćuju u Italiji za druge vrste upravnih postupaka ili u građanskopravnim postupcima. Međutim, standardna sudska pristojba (tj. bez ikakvog povećanja) u odnosu na vrijednost ugovora unutar područja primjene Direktive 2004/18, i posljedično Direktive 89/665, nikada ne prelazi dva posto. Teško da to znači ograničenje pristupa sudu.

44. Dakle, prema mojem mišljenju materijalni faktor u pitanju jest akumulacija sudskih pristojbi u kontekstu postupaka koji se odnose na isti poziv na nadmetanje, a ne njihova visina kao takva.

b) O kumulativnim sudskim pristojbama

45. Kad smo zaključili da iznos standardnih sudskih pristojbi primjenjiv u talijanskim upravnim postupcima koji se tiču postupaka sklapanja ugovora u području primjene Direktive 2004/18 i 86/665 ne predstavlja, sam po sebi, ograničenje prava na pristup sudu, sada trebamo utvrditi postoji li drugi razlog koji bi doveo u sumnju njihovu suglasnost s člankom 47. Povelje, posebno u svijetlu kumulativne prirode nametnutih pristojbi. Ako postoji, potrebno je utvrditi je li ograničenje propisano zakonom i je li ono proporcionalno u odnosu na legitimni cilj koji se namjerava postići³¹.

46. Ovdje prvo primjećujem da su sudske pristojbe, uključujući i kumulativne, jasno propisane zakonom. U odnosu na legitimnost cilja koji se namjerava postići, Europski sud za ljudska prava utvrdio je da „ciljevi koji se namjeravaju postići općenitim pravilima o troškovima mogu biti prihvaćeni kao kompatibilni sa sudovanjem općenito, na primjer da bi se financirao pravosudni sustav i da bi se spriječilo podnošenje neopravdanih tužbi“³².

29 — Usporediti, ipak, točku 53. presude Stankov/Bugarska, br. 68490/01, od 12. srpnja 2007.

30 — U točki 58. presude Stankov/Bugarska, br. 68490/01, od 12. srpnja 2007. Europski sud za ljudska prava istaknuo je, prilikom utvrđivanja da sudske pristojbe povrjeđuju pravo na pristup sudu, da sustav „sudskih pristojbi“ koji primjenjuju bugarski sudovi ima učinak oduzimanja podnositelju gotovo ukupne naknade koju je država bila dužna platiti mu za neosnovani pritvor.

31 — Ako je sud države članice razmatrao nacionalno pravilo koje čini prepreku načelu djelotvornosti, obvezan je razmotriti je li pravilo u pitanju učinilo pravo Unije nemogućim u praksi ili previše teško ostvarivim u kombinaciji s van Schijndelovim testom koji je prethodno naveden u točki 35.

32 — Stankov/Bugarska, br. 68490/01, od 12. srpnja 2007., t. 57.

47. Čini se da unutar talijanskog upravnog sudskog sustava postupci koji se odnose na javnu nabavu uživaju poseban tretman u smislu da se s njima postupa brže nego s drugim tužbama te da povišene sudske pristojbe doprinose financiranju tih sudova omogućavajući im da brže funkcioniraju. To je u skladu i sa zahtjevima Direktive 89/665 i sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava.

48. Međutim, na raspravi je Orizzonte Salute naglasio da poduzeće koje je izuzeto iz postupka sklapanja ugovora na početku postupka mora osporiti, prema talijanskom pravu, odluku koja se odnosi na izbor sudionika u postupku sklapanja ugovora i samo sklapanje ugovora. Štoviše, u talijanskim postupcima sklapanja ugovora dolazi do drugih odluka javnog naručitelja koje se odnose, na primjer, na pristup ugovornoj dokumentaciji koju je potrebno osporiti odvojeno tijekom postupka pred talijanskim upravnim sudovima. Što se tiče talijanskog prava, sve to dovodi do tužbi na novim osnovama koje dovode do naplaćivanja dodatne sudske pristojbe istog iznosa kao i iznos koji je naplaćen u prvotnoj tužbi.

49. Orizzonte Salute navodi da mu je naplaćeno 2 000 EUR za prvotnu tužbu i tri puta po 2 000 EUR za dodatne tužbe, uz 2 000 EUR koje je platio za četvrtu dodatnu tužbu, koja čini predmet ovog prethodnog postupka. Ni talijanska vlada ni tuženici nisu osporili nijedan od ovih navoda.

50. Talijanski sustav može učiniti podnošenje sudske tužbe beskorisnim s ekonomskog stajališta, čak i ako se njima želi ostvariti legitimni cilj pokrivanja troškova sudovanja i obeshrabrivanje neopravdanih tužbi. Na primjer, kumulativna sudska pristojba od 20.000 EUR³³, kada se zbroji s odvjjetničkim troškovima, može učiniti ekonomski neodrživim osporavanje ugovora koji su blizu praga primjenjivosti direktiva u pitanju³⁴. U tom smislu, pristojbe u pitanju mogu odvratiti poduzeća koje bi se inače koristila pravnim sredstvom u području javne nabave.

51. Prema mojem mišljenju to može biti u suprotnosti s temeljnim pravom na „sudski nadzor“ koji se jamči člankom 47. Povelje. Kao što je Europski sud za ljudska prava utvrdio, postupovna pravila služe svrsi uspostavljanja pravne sigurnosti i dobrog sudovanja. Ona nisu namijenjena tome da „postanu jedna vrsta prepreke stranci da o njezinom predmetu meritorno odluči nadležan sud³⁵“.

52. Smatram da se članak 2. stavak 1. točka b Direktive 89/665 odnosi na „postupak za sklapanje ugovora“ kao temeljnu jedinicu za sudsku zaštitu. Dakako, poduzeće koje želi sudjelovati u postupku sklapanja ugovora želi osigurati ugovor za sebe. S ovog stajališta nije važno ako nije bilo uspješno na početku postupka sklapanja, tj. prilikom izbora sudionika, ili na kraju, drugim riječima, kada je ugovor dodijeljen drugom sudioniku, ili negdje između.

53. U dosegu je pravosudne autonomije države članice da odredi kako nacionalno pravo koje se odnosi na upravne postupke zamišlja tužbe protiv pojedinačnog postupka sklapanja ugovora. Na primjer, jesu li sudske tužbe koje se odnose na kasnije korake u postupku sklapanja ugovora zamišljene na način da se nastavljaju na prvotnu tužbu kojom se osporava odluka o izboru sudionika ili će se smatrati kao nove tužbe na dodatnim osnovama. Cilj je međutim postupovnih pravila da služe pravnoj sigurnosti i dobrom sudovanju.

33 — Kumulativna sudska pristojba u iznosu od 20.000 EUR bila bi primjenjiva ako bi vrijednost ugovora osporenog prvotnom tužbom Orizzonte Salutea bila na primjer 250.000 EUR, a stranka u postupku podnijela je isti broj tužbi kao Orizzonte Salute. U takvim okolnostima naplatilo bi se pet sudskih pristojbi u iznosu od 4 000 EUR iako standardna sudska pristojba za ugovore u vrijednosti između 200.000 EUR i 1.000.000 EUR iznosi 4 000 EUR.

34 — Vidjeti odlomak iz presude Stankov/Bugarska, br. 68490/01, od 12. srpnja 2007., koji je naveden u bilješci 30., a koji se odnosi na pravnu tužbu koja nije bila ekonomski održiva.

35 — Omerović/Hrvatska, br. 2., br. 22980/09 2014, t. 39., od 5. prosinca 2013.

54. Stoga može biti u suprotnosti s člankom 47. Povelje nametnuti nekoliko kumulativnih sudskih pristojbi u sudskom postupku, osobito ako te kumulativne pristojbe imaju odvratajući učinak i nerazmjerne su kada ih se uspoređi s izvornom pristojbom, uzimajući u obzir da članak 2. stavak 1. točka (b) Direktive 89/665, kako je izmijenjena, predviđa samo jedan cilj i predmet, a taj je ispravljanje svake nepravilnosti u postupku sklapanja ugovora na štetu poduzeća.

55. Nacionalni sud koji je uputio zahtjev mora provesti procjenu kako je opisana u prethodnoj točki 36., s obzirom na relevantnu sudsku praksu Suda (uključujući i odluku u ovome predmetu)³⁶ kako bi utvrdio je li ograničenje prava na „sudski nadzor“ iz članka 47. Povelje uzrokovano kumulativnim sudskim pristojbama opravdano u smislu testa proporcionalnosti koji je određen u članku 52. stavku 1. Povelje³⁷.

VI – Zaključak

56. Iz navedenih razloga predlažem da se na prethodno pitanje Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento odgovori na sljedeći način:

Direktiva 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, protumačena s obzirom na članak 47. Povelje Europske Unije o temeljnim pravima i na načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, ne protivi se odredbama nacionalnog prava kojima se propisuje tarifa standardnih sudskih pristojbi, a koje se primjenjuju samo u upravnim postupcima koji se odnose na javnu nabavu, pod uvjetom da visina sudskih pristojbi ne predstavlja prepreku pristupu sudu ili ne čini vršenje prava na sudsku kontrolu postupka javne nabave previše otežanim. Naplaćivanje nekoliko kumulativnih sudskih pristojbi u sudskim postupcima u kojima poduzeće osporava zakonitost pojedinačnog postupka sklapanja ugovora u smislu članka 2. stavka 1. točke (b) Direktive 89/665 nije u skladu s Direktivom 89/665/EEZ, tumačene s obzirom na članak 47. Povelje, osim ako to može biti opravdano u smislu članka 52. stavka 1. Povelje, što mora procijeniti nacionalni sud koji je uputio zahtjev.

36 — Vidjeti osobito presudu DEB, EU:C:2010:811 i presudu Alassini i drugi, C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146.

37 — Napominjem ipak da je Sud zauzeo stajalište da, „kako bi procijenio [...] proporcionalnost, nacionalni sud može [...] uzeti u obzir iznos troškova postupka u odnosu na koje mora biti uplaćen predujam te mogu li ili ne mogu ti troškovi predstavljati prepreku pristupu sudovima“. Vidjeti presudu DEB, C 279/09, EU:C:2010:811, t. 61.