



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

10. srpnja 2014.*

„Prethodni postupak – Ugovor o javnim radovima – Direktiva 93/37/EEZ – Akt ,kojim se obvezuje dati u zakup' još neizgrađene zgrade – Nacionalna pravomoćna sudska odluka – Doseg načela pravomoćnosti u slučaju situacije koja nije u skladu s pravom Unije“

U predmetu C-213/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Italija), odlukom od 11. siječnja 2013., koju je Sud zaprimio 23. travnja 2013., u postupku

Impresa Pizzarotti & C. SpA

protiv

Comune di Bari,

Giunta comunale di Bari,

Consiglio comunale di Bari,

uz sudjelovanje:

Complesso Residenziale Bari 2 Srl,

Commissione di manutenzione della Corte d'appello di Bari,

Giuseppa Albenzija, djelujućeg u svojstvu *commissario ad acta*,

Ministero della Giustizia,

Regione Puglia,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, K. Lenaerts (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis i J.-C. Bonichot, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. veljače 2014.,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Impresu Pizzarotti & C. SpA, R. Mastroianni, D. Vaiano i F. Lorusso, *avvocati*,
- za Comune di Bari, A. Loiodice, I. Loiodice i R. Lanza, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Pignataro-Nolin kao i A. Tokár i A. Aresu, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. svibnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.) kao i dosega načela pravomoćnosti u slučaju situacije koja nije u skladu s pravom Unije.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Imprese Pizzarotti & C. SpA (u daljnjem tekstu: Pizzarotti) i Comune di Bari, Giunte comunali di Bari te Consiglia comunale di Bari, nakon objave natječaja za istraživanju tržišta za potrebe davanja talijanskom pravosuđu/talijanskom pravosudnom sustavu/talijanskoj sudskoj upravi novog jedinstvenog sjedišta u kojem bi bili smješteni svi sudovi u Bariju (Italija).

Pravni okvir

Direktiva 92/50/EEZ

- 3 Članak 1. točka (a) Direktive Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim uslugama (SL L 209, str. 1.) propisivao je:

„Za potrebe ove direktive:

- a) „*ugovori o javnim uslugama*“ su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između pružatelja usluge i javnog naručitelja, isključujući:

[...]

- (iii) ugovore o kupnji ili zakupu, bilo kakvim financijskim sredstvima, zemljišta, postojećih zgrada ili ostale nepokretne imovine, ili prava koja se njih tiču [...]

[...]“ [neslužbeni prijevod]

Direktiva 93/37/EEZ

- 4 Članak 1. točka (a) Direktive Vijeća 93/37/EEZ od 14. lipnja 1993. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima (SL L 199, str. 54.) za potrebe te direktive definirao je „ugovore o javnim radovima“ kao „naplatne ugovore zaključene u pisanom obliku između izvoditelja radova i javnog naručitelja definiranoga u točki (b) koji za predmet imaju ili izvođenje ili izvođenje i projektiranje radova koji se odnose na jednu od djelatnosti iz Priloga II. ili rada definiranoga u točki (c), ili izvođenje, bilo kojim sredstvima, rada prema uvjetima koje utvrdi javni naručitelj“. [neslužbeni prijevod]
- 5 Djelatnosti iz Priloga II. spomenutoj direktivi uključuju, u razredu 50. pod naslovom „Visokogradnja i niskogradnja“, „[o]pć[u] visokogradnj[u] i niskogradnj[u], bez posebne specifikacije“ (podskupina 500.1) kao i „[g]radnj[u] stanova, poslovnih prostora, bolnica i drugih zgrada, stambenih i nestambenih“ (skupina 501).

Direktiva 2004/18

- 6 Članak 1. stavak 2. Direktive 2004/18 propisuje:
- „(a) ‚Ugovori o javnoj nabavi‘ su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja i čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga u smislu ove Direktive.
- (b) ‚Ugovori o javnim radovima‘ su ugovori o javnoj nabavi čiji je predmet izvođenje, ili oboje, i dizajn i izvođenje radova vezanih uz jednu od djelatnosti u smislu Priloga I. ili posao ili realizacija, bilo kojim sredstvima, posla koji odgovara zahtjevima koje je naveo javni naručitelj. „Posao“ je rezultat gradnje ili građevinskih radova uzetih u cjelini koji je sam po sebi dovoljan da ispuni gospodarsku ili tehničku funkciju. [...]
- [...]“
- 7 U skladu s člankom 16. te direktive, pod naslovom „Posebna izuzeća“:
- „Ova Direktiva ne primjenjuje se na ugovore o javnoj nabavi za:
- (a) stjecanje ili zakup, bilo kakvim financijskim sredstvima, zemljišta, postojećih zgrada ili druge nepokretne imovine ili prava koja se njih tiču; međutim, ugovori o financijskim uslugama sklopljeni istodobno, prije ili nakon ugovora o stjecanju ili zakupu, u bilo kojem obliku, podliježu ovoj Direktivi; [...]

[...]“

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 8 Dana 14. kolovoza 2003. Comune di Bari objavila je natječaj za „istraživanje tržišta“ radi izgradnje, u najkraćem roku, novoga jedinstvenog, prikladnog i primjerenog sjedišta u kojem bi se smjestili svi sudovi u Bariju. Taj je natječaj, između ostalog, objavljen u *Službenom listu Europske unije* od 23. kolovoza 2003. (SL S 161).
- 9 Uvjeti natječaja su nalagali da se ponuditelji obvežu da će započeti s građevinskim radovima na planiranom projektu prije 31. prosinca 2003. Ti su uvjeti zahtijevali jasne i potpune podatke o troškovima koje će snositi općinska uprava i talijansko ministarstvo pravosuđa kao i o načinima

plaćanja, s obzirom na činjenicu da su raspoloživa javna sredstva iznosila 43,5 milijuna eura, već dodijeljenih za projekt, čemu bi trebalo dodati iznos od 3 milijuna eura koji odgovara godišnjoj zakupnini koju je plaćala Comune di Bari za zakup prostorija u kojima su smješteni predmetni sudovi. Uz navedeni oglas o javnom natječaju nalazio se Prilog koji je izradio Corte d'appello di Bari radi pružanja „službenog i iscrpnog okvira strukturnih, funkcionalnih i organizacijskih zahtjeva“ (u daljnjem tekstu: okvir zahtjeva) za izgradnju planiranoga sudskoga kompleksa.

- 10 Dostavljene su četiri ponude. Odlukom br. 1045/2003 od 18. prosinca 2003. Comune di Bari je odabrala Pizzarottijevu ponudu. Njome je bilo predviđeno da se jedan dio izgrađenih zgrada proda Comune di Bari za iznos od 43 milijuna eura, a da se ostatak da njoj u zakup za godišnju zakupninu od 3 milijuna eura.
- 11 Dopisom od 4. veljače 2004. ministero della Giustizia (Ministarstvo pravosuđa) izvijestilo je Comune di Bari da su raspoloživa javna sredstva za predmetni projekt smanjena na iznos od 18,5 milijuna eura i od nje je zatražilo da, s obzirom na zaprimljene ponude, utvrdi bi li bilo moguće dovršiti projekt u granicama novog financijskog okvira. Dopisom od 11. veljače 2004. Comune di Bari je zatražila od Pizzarottija da se izjasni je li spreman nastaviti sa započetim postupkom. Pizzarotti je na taj zahtjev odgovorio potvrdno izmijenivši svoju ponudu kako bi u obzir uzeo smanjenje raspoloživih javnih sredstava.
- 12 Planirano javno financiranje potpuno je ukinuto tijekom rujna 2004.
- 13 Nakon ukidanja tog financiranja Pizzarotti je Comune di Bari dostavio drugu ponudu navodeći mogućnost dovršetka građevine namijenjene za zakup, planirane u njegovoj prvotnoj ponudi.
- 14 S obzirom na šutnju administracije Pizzarotti je pred Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Područni upravni sud za Apuliju) podnio tužbu kojom se od Comune di Bari zahtijeva postupanje.
- 15 Nakon što je taj sud odbio tu tužbu Consiglio di Stato (Državno vijeće) je presudom br. 4267/2007 prihvatilo žalbu Pizzarottija protiv prvostupanjske presude. Utvrdivši da, s obzirom na dopis Ministarstva pravosuđa od 4. veljače 2004. nakon promjene financijskog okvira, postupak nije bio dovršen potvrdom rezultata istraživanja tržišta, Consiglio di Stato je odlučio da Comune di Bari, „u skladu s načelom razumnosti, dobre vjere i zaštite legitimnog očekivanja, [mora], poduzimanjem mjera koje se od nje zahtijevaju, dovesti postupak do prihvatljivog dovršetka ispitujući, u okviru zaprimljenih ponuda, mogućnost realizacije radova u granicama izmijenjenog financijskog okvira“.
- 16 Žalbu koju je protiv te presude podnijela Comune di Bari odbio je rješenjem od 23. prosinca 2008. Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud).
- 17 Nakon što je u međuvremenu zaprimio zahtjev za izvršenje svoje presude br. 4267/2007, Consiglio di Stato je presudom br. 3817/2008 utvrdio šutnju Comune di Bari i naložio joj da u cijelosti izvrši izreku presude br. 4267/2007 u roku od 30 dana. Taj je sud imenovao prefekta Barija za *commissario ad acta* kako bi, u slučaju produljene šutnje poduzeo, eventualno preko imenovane osobe, sve potrebne mjere za izvršenje te presude.
- 18 Dana 21. studenoga 2008. *commissario ad acta* kojeg je imenovao prefekt Barija potvrdio je valjanost Pizzarottijevih ponuda te je, u skladu s tim, utvrdio da je postupak započet s predmetnim istraživanjem tržišta uspješno dovršen.
- 19 La Giunta comunale di Bari je s druge strane prekinula taj postupak pozivajući se na činjenicu da druga ponuda Pizzarottija nije ispunjavala uvjete iz spomenutog oglasa o natječaju.

- 20 Pizzarotti i Comune di Bari su svaki za sebe uložili žalbu Consigliu di Stato. Pizzarotti je istaknuo da bez ugovorne obveze Comune di Bari za izgradnju novog planiranog sudskog kompleksa potonja nije pravilno izvršila presudu br. 3817/2008 Consiglia di Stato. Comune di Bari je kritizirala izostanak utvrđenja pogoršanja uvjeta za dovršetak projekta, što je utjecalo na odvijanje postupka.
- 21 Rješenjem o izvršenju br. 2153/2010 od 15. travnja 2010. Consiglio di Stato je prihvatio Pizzarottijevu žalbu i odbio žalbu Comune di Bari. Kad je riječ o postupanju *commissarija ad acta*, taj je sud smatrao da je ono bilo nepotpuno, s obzirom na izostanak „prihvatljivog dovršetka“ u smislu njegove presude br. 4267/2007. Taj je sud presudio da je *commissario ad acta* trebao donijeti potrebne mjere radi konkretne provedbe druge Pizzarottijeve ponude te je odredio rok od 180 dana za dovršetak postupka.
- 22 Aktom od 27. svibnja 2010. *commissario ad acta* je zaključio da „natječaj za istraživanje tržišta iz 2003. [nije] uspješno dovršen“. U prilog takvom zaključku on je, kad je riječ o drugoj Pizzarottijevoj ponudi, kako je izmijenjena tijekom 2004., istaknuo da je gubitak jednog dijela javnog financiranja doveo do nemogućnosti postizanja cilja kojem je težila Comune di Bari. Kad je riječ o drugoj Pizzarottijevoj ponudi, o zakupu zgrada koje će se izgraditi privatnim financiranjem, naglasio je da je to u potpunosti neprimjereno s obzirom na taj cilj.
- 23 Nakon što mu je Pizzarotti uložio žalbu protiv tog akta Consiglio di Stato je rješenjem o izvršenju br. 8420/2010 od 3. prosinca 2010. prihvatio tu žalbu. Istaknuvši nedosljednost zaključaka o navedenom natječaju iz akata od 21. studenoga 2008. i 27. svibnja 2010., smatrao je da je jedini ispravan zaključak onaj iz prvog od ta dva akta. On je ponovno naglasio obvezu *commissarija ad acta* da pokrene neophodne postupke za prihvaćanje druge Pizzarottijeve ponude te je poništio drugi od tih akata zato što je njime povrijeđeno načelo pravomoćnosti.
- 24 Nakon toga, novi *commissario ad acta*, kojega je imenovao prefekt Barija, donio je potrebne mjere za donošenje, dana 23. travnja 2012., odluke „o izmjeni prostornog plana“ u vezi s generalnim urbanističkim planom Comune di Bari, kad je riječ o zemljištu na koje se odnosi izgradnja planiranoga sudskoga kompleksa.
- 25 Pizzarotti je pobijao tu odluku pred Consiglio di Stato zato što njome nije poštovano načelo pravomoćnosti.
- 26 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev, kao prvo, pita se je li ugovor o zakupu neizgrađene nekretnine, u obliku akta kojim se obvezuje dati u zakup tu nekretninu, jednakovrijedan, unatoč postojanju elemenata svojstvenih ugovoru o zakupu, ugovoru o radovima koji je izvan dosega posebne klauzule o izuzeću iz članka 16. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/18.
- 27 Kao drugo, pod pretpostavkom da spomenuti ugovor predstavlja ugovor o javnim radovima, taj se sud pita smije li u ovom slučaju, svojom presudom br. 4267/2007, lišiti učinka pravomoćnosti pravomoćnu odluku utoliko što je ta odluka, zbog kasnijih rješenja o izvršenju i akata *commissarija ad acta*, dovela do situacije koja nije u skladu s pravom Unije o sklapanju ugovora o javnoj nabavi. Taj sud u tom smislu naglašava da, na temelju vlastite sudske prakse, on, pod određenim uvjetima, smije dopuniti prvotnu izreku jedne svoje presude provedbenom odlukom te ta ovlast dovodi do onoga što on naziva „pravomoćnost koja se razvija“.

28 U tim je okolnostima Consiglio di Stato odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„(1) Je li ugovor o zakupu nečega što će se izgraditi u budućnosti, koji se treba sklopiti osobito u nedavno predloženom obliku akta kojim se obvezuje dati u zakup, jednakovrijedan ugovoru o radovima, čak i kada postoje određeni elementi svojstveni ugovoru o zakupu, tako da taj ugovor ne može biti uključen u ugovore koji su na temelju članka 16. [Direktive 2004/18] izuzeti od dosega propisa o javnoj nabavi?

(2) U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, smije li nacionalni sud, točnije sud koji je uputio zahtjev, lišiti učinka pravomoćnosti odluku u predmetu o kojem je riječ, kako je opisana u ovom zahtjevu za prethodnu odluku, utoliko što je njome omogućeno stvaranje pravne situacije koja je protivna pravu Unije o sklapanju ugovora o javnim radovima? Može li se tako izvršiti pravomoćna presuda koja je protivna pravu Unije [...]?“

Dopuštenost prethodnih pitanja

29 Pizzarotti navodi dva razloga za svoje ozbiljne sumnje u dopuštenost upućenih pitanja.

30 Kao prvo, Pizzarotti smatra da se u zahtjevu za prethodnu odluku pogrešno navodi pravo Unije koje je primjenjivo na glavni postupak. Tim se zahtjevom traži tumačenje Direktive 2004/18 iako je ona donesena nakon datuma na koji je Comune di Bari odlučila objaviti natječaj za istraživanje tržišta, to jest 14. kolovoza 2003., te stoga nije primjenjiva na glavni postupak.

31 U tom smislu valja podsjetiti da je, u načelu, primjenjiva direktiva ona koja je na snazi u trenutku kada javni naručitelj odabere vrstu postupka koji će se provoditi i konačno razriješi pitanje je li potrebno prethodno nadmetanje za sklapanje ugovora o javnoj nabavi (presuda Komisija/Nizozemska, C-576/10, EU:C:2013:510, t. 52. i navedena sudska praksa). S druge strane, odredbe direktive za koju je rok za prenošenje istekao neprimjenjive su nakon tog trenutka (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Francuska, C-337/98, EU:C:2000:543, t. 41. i 42.).

32 U ovom predmetu direktive 92/50 i 93/37 bile su primjenjive 14. kolovoza 2003., na dan kada je Comune di Bari objavila natječaj za „istraživanje tržišta“ radi izgradnje sudskoga kompleksa u Bariju. Te iste direktive bile su primjenjive kada je, nakon promjene financijskog okvira u vezi s potpunim ukidanjem javnog financiranja, Comune di Bari u rujnu 2004. odlučila, prema izjavama dostavljenima Sudu, da je potrebno pokrenuti novi postupak odabira, a ne izravno s Pizzarottijem, bez ponovnog nadmetanja, sklopiti ugovor „o zakupu nečega što će se izgraditi u budućnosti“.

33 S druge strane, Direktiva 2004/18 nije bila primjenjiva na te različite datume s obzirom na to da je, u skladu s njezinim člankom 80. stavkom 1., njezin rok za prenošenje istekao tek 31. siječnja 2006.

34 S obzirom na navedeno, pojam „ugovora o javnim radovima“, koji se navodi u prvom pitanju, definiran je na sličan način u članku 1. točki (a) Direktive 93/37 i u članku 1. stavku 2. točkama (a) i (b) Direktive 2004/18. Nadalje, članak 1. točka (a) podtočka (iii) Direktive 92/50 i članak 16. točka (a) Direktive 2004/18 koriste isti izričaj radi definiranja dosega izuzeća koje se također navodi u prvom pitanju.

35 U tim okolnostima činjenica da je sud koji je uputio zahtjev pogrešno utvrdio odredbe prava Unije primjenjive na ovaj predmet ne može utjecati na dopuštenost upućenih pitanja (u tom smislu vidjeti presudu Zurita García i Choque Cabrera, C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, t. 39.).

- 36 Kao drugo, Pizzarotti tvrdi da je glavni postupak obilježen postojanjem sudskih odluka, osobito Consiglia di Stato, koje su pravomoćne, zbog čega je zahtjev za prethodnu odluku, osobito njegovo prvo pitanje, očito nedopušten. Odgovor Suda na prvo pitanje ne može imati nikakvog utjecaja na ishod glavnog postupka s obzirom na, s jedne strane, važnost koju pravo Unije pridaje načelu pravomoćnosti, ponekad i na štetu uklanjanja povrede prava Unije i, s druge strane, nepostojanja obveze upravnog tijela da se pridržava konačne odluke koja se pokaže suprotnom pravu Unije.
- 37 Međutim, takva se argumentacija odnosi na meritum glavnog postupka i, točnije, sadržaj drugog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.
- 38 S obzirom na prethodna razmatranja, upućena pitanja su dopuštena.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 39 Svojim prvim pitanjem, koje treba preoblikovati u skladu s odredbama prava Unije primjenjivima *ratione temporis* na glavni postupak, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. točku (a) Direktive 93/37 tumačiti na način da ugovor kojim se preuzima obveza davanja u zakup još neizgrađenih zgrada predstavlja ugovor o javnim radovima, unatoč prisutnosti elemenata svojstvenih ugovoru o zakupu te da, stoga, nije obuhvaćen izuzećem iz članka 1. točke (a) podtočke (iii) Direktive 92/50.
- 40 U tom smislu najprije treba podsjetiti da je, s jedne strane, pitanje predstavlja li transakcija ugovor o javnim radovima u smislu prava Unije, uređeno pravom Unije. Nazivanje tog planiranog ugovora „ugovorom o zakupu“, što su istaknuli Pizzarotti i talijanska vlada, nije od odlučujućeg značenja u tom smislu (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Njemačka, C-536/07, EU:C:2009:664, t. 54. i navedenu sudsku praksu).
- 41 S druge strane, kada ugovor sadrži i elemente koji se odnose na ugovor o javnim radovima i elemente koji se odnose na drugu vrstu ugovora, potrebno je vidjeti koji je osnovni predmet tog ugovora kako bi se utvrdila njegova pravna kvalifikacija i primjenjivi propisi Unije (u tom smislu vidjeti presude Auroux i dr., C-220/05, EU:C:2007:31, t. 37., Komisija/Italija, C-412/04, EU:C:2008:102, t. 47. i Komisija/Njemačka, EU:C:2009:664, t. 57.).
- 42 U glavnom postupku iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da, u trenutku kada je Pizzarotti predložio Comune di Bari sklapanje ugovora o kojem je riječ, još nije bila započela izgradnja građevina predviđenih tim ugovorom. U tim okolnostima treba smatrati da je osnovni predmet spomenutog ugovora izgradnja tih građevina, što nužno podrazumijeva njihovo kasnije davanje u zakup (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Njemačka, EU:C:2009:664, t. 56.).
- 43 Kao što je istaknula njemačka vlada, također je potrebno da izvođenje planiranih radova ispunjava uvjete koje je odredio javni naručitelj kako bi se moglo zaključiti da postoji „ugovor o javnim radovima“ u smislu Direktive 93/37 (presuda Komisija/Njemačka, EU:C:2009:664, t. 55.).
- 44 Tome je tako kada je potonji poduzeo mjere u svrhu definiranja značajki rada ili barem u svrhu vršenja odlučujućeg utjecaja na njegovo oblikovanje (u tom smislu vidjeti presudu Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, t. 67.).

- 45 U glavnom postupku nacrt „akt[a] kojim se obvezuje dati u zakup“, koji je sud koji je uputio zahtjev spomenuo kao posljednji oblik ugovora koji je Pizzarotti predložio Comune di Bari, u uvodnoj izjavi 10. poziva se na okvir zahtjeva koje je utvrdio Corte d'appello di Bari za potrebe objave predmetnog natječaja za istraživanje tržišta. Člankom 7. nacrta tog akta upravi se zadržava pravo provjere je li on u skladu s okvirom zahtjeva prije primitka rada.
- 46 Tim se okvirom utvrđuju različite tehničke i tehnološke značajke planiranih radova kao i, na temelju skupa statističkih podataka o radu sudova općine Bari (broju građanskih i kaznenih predmeta, tjednom broju rasprava po sudu, broju sudaca ili javnih tužitelja, broju članova upravnog osoblja, pravosudnoj policiji ili sigurnosnoj službi, broju odvjetnika u Bariju itd.), posebne potrebe svakog suda koji je sastavni dio tog sudskog okruga (broj ureda i sudnica, konferencijskih dvorana, dvorana za sastanke i potrebnih arhivskih prostorija, kvadratura soba, načini unutarnje komunikacije) kao i određene zajedničke potrebe, poput kapaciteta parkirališta.
- 47 Suprotno onome što tvrde Pizzarotti i talijanska vlada, takav okvir zahtjeva stavljaju Comune di Bari u položaj u kojemu ima odlučujući utjecaj na projektiranje radova koje treba izvršiti.
- 48 Iz toga slijedi da je glavni predmet planiranog ugovora u glavnom postupku izvršenje radova koji odgovaraju uvjetima koje je utvrdio javni naručitelj.
- 49 Točno je, kao što navodi sud koji je uputio zahtjev, da nacrt „akta kojim se obvezuje dati u zakup“ također sadrži određene elemente svojstvene ugovoru o zakupu. Pred Sudom se naglašavala činjenica da novčana naknada koju treba platiti uprava, u skladu s člankom 5. tog nacrta, odgovara „godišnjoj zakupnini“ od 3,5 milijuna eura, koja će se isplaćivati tijekom 18 godina trajanja ugovora. Prema navodima Pizzarottija i talijanske vlade, ta ukupna naknada u iznosu od 63 milijuna eura znatno je niža od predviđenih ukupnih troškova radova koji iznose približno 330 milijuna eura.
- 50 Ipak, u tom pogledu treba podsjetiti da je odlučujući element za kvalifikaciju predmetnog ugovora njegov glavni predmet, a ne naknada isplaćena izvoditelju radova ili načini njezinog plaćanja (presuda Komisija/Njemačka, EU:C:2009:664, t. 61.).
- 51 Osim toga, ni članak 4. nacrta „akta kojim se obvezuje dati u zakup“, prema kojem ugovor automatski prestaje vrijediti istekom roka od 18 godina, ni odredba talijanskog zakonodavstva o općem računovodstvu države, koju je istaknula talijanska vlada, koja nalaže da se ugovori javnih tijela sklapaju na određeni rok te da imaju određeno trajanje i koja zabranjuje da ti ugovori budu trajan teret za državu, nisu prepreka, kao što proizlazi iz diskusija s rasprave, sklapanju, po isteku prvog planiranog ugovora, jednog ili više kasnijih ugovora koji bi Pizzarottiju jamčili plaćanje za sve radove ili za značajan dio obavljenih radova za potrebe izvršenja predmetnih radova.
- 52 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje treba odgovoriti tako da članak 1. točku (a) Direktive 93/37 treba tumačiti na način da ugovor čiji je glavni predmet izvršenje radova koji odgovaraju uvjetima koje je odredio javni naručitelj predstavlja ugovor o javnim radovima i stoga nije obuhvaćen izuzećem iz članka 1. točke (a) podtočke (iii) Direktive 92/50, čak i kada sadrži obvezu davanja u zakup predmetnih radova.

Drugo pitanje

- 53 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li lišiti učinka pravomoćnosti odluku koju je donio i koja je dovela do situacije koja nije u skladu s propisima Unije o ugovorima o javnim radovima.

- 54 U tom smislu treba podsjetiti da u nedostatku propisa Unije, provedbu načela pravomoćnosti uređuje unutarnji pravni poredak država članica, na temelju načela njihove procesne autonomije, ali uz poštovanje načela ekvivalentnosti i učinkovitosti (u tom smislu vidjeti presudu *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506, t. 24. i navedenu sudsku praksu).
- 55 U zahtjevu za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev navodi da, prema vlastitoj sudskoj praksi, on, pod određenim uvjetima, smije dopuniti prvotnu izreku jedne svoje presude provedbenim odlukama, što dovodi do onoga što on naziva „pravomoćnost koja se razvija“.
- 56 Ako se odlukom sadržanom u njegovoj presudi br. 4267/2007, koja se spominje u točki 15. ove presude i kojom se, u skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, ograničava načelo pravomoćnosti u ovom predmetu, ispunjavaju uvjeti za primjenu tog postupka, što mora utvrditi sud koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da, uzimajući u obzir načelo ekvivalentnosti, upotrijebi taj postupak dajući prednost, među „brojnim i različitim mogućnostima provedbe“ za koje navodi da se mogu upotrijebiti u pogledu te odluke, onoj koja, u skladu s načelom učinkovitosti, jamči poštovanje propisa Unije u području ugovora o javnim radovima.
- 57 Kao što je istaknula *Comune di Bari*, ta bi se mogućnost mogla sastojati u rješenju, kojim se dopunjuje ta odluka, o završetku postupka istraživanja tržišta neprihvatanjem nijedne ponude, što bi omogućilo pokretanje novog postupka uz poštovanje propisa Unije u području ugovora o javnim radovima.
- 58 Ako bi, s druge strane, sud koji je uputio zahtjev smatrao da se ispravna primjena tog propisa protivi, s obzirom na primjenjiva unutarnja postupovna pravila, njegovoj pravomoćnoj presudi br. 4267/2007 ili odlukama o izvršenju te presude koje je donio 15. travnja i 3. prosinca 2010., treba skrenuti pozornost na važnost koju, kako pravni poredak Unije tako i nacionalni pravni poreci, pridaje načelu pravomoćnosti. Kako bi se osigurala stabilnost prava i pravnih odnosa kao i dobro sudovanje, važno je da sudske odluke koje su postale konačne nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva ili nakon isteka rokova predviđenih za ulaganje tih pravnih sredstava više ne mogu biti dovedene u pitanje (presude *Kapferer*, C-234/04, EU:C:2006:178, t. 20., *Komisija/Luksemburg*, C-526/08, EU:C:2010:379, t. 26. i *ThyssenKrupp Nirosta/Komisija*, C-352/09 P, EU:C:2011:191, t. 123.).
- 59 Stoga pravo Unije ne nalaže nacionalnom sudu da izuzme iz primjene unutarnja postupovna pravila na temelju kojih sudska odluka postaje pravomoćna, iako bi se time ispravila nacionalna situacija koja nije u skladu s pravom Unije (u tom smislu vidjeti presude *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269, t. 46. i 47., *Kapferer*, EU:C:2006:178, t. 20. i 21., *Fallimento Olimpiclub*, EU:C:2009:506, t. 22. i 23., *Asturcom Telecomunicaciones*, C-40/08, EU:C:2009:615, t. 35. do 37. kao i *Komisija/Slovačka*, C-507/08, EU:C:2010:802, t. 59. i 60.).
- 60 Pravo Unije, dakle, ne nalaže da sudsko tijelo može, kao pravilo, moći preispitati pravomoćnu odluku kako bi uzelo u obzir tumačenje relevantne odredbe tog prava koju je Sud dao nakon donošenja te odluke.
- 61 Tu analizu ne može dovesti u pitanje presuda *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2007:434), na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev. Sud je u izrazito specifičnoj situaciji, u kojoj je bila riječ o načelima kojima se uređuje podjela ovlasti između država članica i Europske unije u području državnih potpora, presudio da se, u biti, pravo Unije protivi primjeni nacionalne odredbe, kao što je članak 2909. talijanskoga Građanskog zakonika, kojim se utvrđuje načelo pravomoćnosti, utoliko što bi se primjenom te odredbe spriječio povrat državne potpore koja je bila dodijeljena povredom prava Unije i čija je neusklađenost s unutarnjim tržištem bila utvrđena u odluci Europske komisije koja je postala pravomoćna (u tom smislu vidjeti presudu *Fallimento Olimpiclub*, EU:C:2009:506, t. 25.). U ovom predmetu, međutim, nije riječ o takvim pitanjima podjele nadležnosti.

- 62 S obzirom na navedeno, iako primjenjiva unutarnja postupovna pravila, pod određenim uvjetima, predviđaju mogućnost da nacionalni sud izmijeni pravomoćnu odluku kako bi situaciju uskladio s nacionalnim pravom, ta mogućnost mora, u skladu s načelom ekvivalentnosti i učinkovitosti, prevladati ako su ispunjeni ti uvjeti kako bi se situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku uskladila s propisima Unije u području ugovora o javnim radovima.
- 63 U tom smislu bitno je naglasiti da navedeni propisi sadrže bitna pravila prava Unije utoliko što se njima želi osigurati primjena načela jednakog postupanja prema ponuditeljima i transparentnosti radi otvaranja nesmetanog tržišnog natjecanja u svim državama članicama (u tom smislu vidjeti presude Komisija/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, t. 40., Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, t. 55., Komisija/Cipar, C-251/09, EU:C:2011:84, t. 37. do 39. kao i Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, t. 28.).
- 64 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje treba odgovoriti tako da, ako je to dopušteno unutarnjim postupovnim pravilima, nacionalni sud, kao što je sud koji je uputio zahtjev, koji je odlučio u posljednjem stupnju a da Sudu nije prethodno uputio zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, mora ili dopuniti svoju pravomoćnu odluku koja je dovela do situacije koja nije u skladu s propisima Unije o ugovorima o javnim radovima ili izmijeniti tu odluku kako bi u obzir uzeo tumačenje tih propisa koje je kasnije dao Sud.

Troškovi

- 65 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. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 1. točku (a) Direktive Vijeća 93/37/EEZ od 14. lipnja 1993. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima treba tumačiti na način da ugovor čiji je glavni predmet izvršenje radova koji odgovaraju uvjetima koje je odredio javni naručitelj predstavlja ugovor o javnim radovima i stoga nije obuhvaćen izuzećem iz članka 1. točke (a) podtočke (iii) Direktive Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim uslugama, čak i kada sadrži obvezu davanja u zakup predmetnih radova.**
2. **Ako je to dopušteno unutarnjim postupovnim pravilima, nacionalni sud, kao što je sud koji je uputio zahtjev, koji je odlučio u posljednjem stupnju a da Sudu Europske unije nije prethodno uputio zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, mora ili dopuniti svoju pravomoćnu odluku koja je dovela do situacije koja nije u skladu s propisima Unije o ugovorima o javnim radovima ili izmijeniti tu odluku kako bi u obzir uzeo tumačenje tih propisa koje je kasnije dao navedeni Sud.**

Potpisi