



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

ANDREE BIONDIJA

predstavljeni 3. julija 2025¹

Zadeva C-210/24

Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)

proti

Ayuntamiento de Ortuella

(povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (upravni organ za pravna sredstva v postopkih javnega naročanja Baskovske avtonomne skupnosti, Španija))

„Postopek predhodnega odločanja – Javna naročila – Direktiva 2014/24/EU – Javno naročilo za opravljanje socialnih storitev za posameznika – Javno naročilo pod mejno vrednostjo – Člen 67 – Ekonomsko najugodnejša ponudba – Merilo za oddajo socialne narave – Povečanje plač osebja, ki izvaja storitve – Povezanost s predmetom naročila – Načeli sorazmernosti in nediskriminacije – Člen 28 – Pravica do kolektivnih pogajanj“

I. Uvod

1. Obravnavana zadeva daje Sodišču priložnost, da obravnava vprašanje uporabe javnih naročil za doseganje horizontalnih ciljev javnega interesa, zlasti za spodbujanje socialnih ciljev. Javna naročila, ki predstavljajo znaten del bruto domačega proizvoda (BDP) Evropske unije², so vse bolj uveljavljena kot strateško orodje, ki ga je mogoče uporabiti ne le za nakup blaga ali storitev po najugodnejši ceni, temveč tudi za doseganje širših ciljev politike, zlasti družbeno odgovornih ciljev javnega naročanja (družbeno odgovorno javno naročanje)³.

2. Direktiva 2014/24⁴, ki je predmet tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, je z več svojimi določbami povečala možnosti strateške uporabe javnih naročil za doseganje ciljev socialne narave. Ta zadeva se nanaša zlasti na možnost, ki je že priznana v sodni praksi in zdaj določena v členu 67(2) Direktive 2014/24, da lahko javni naročniki pri oddaji naročil uporabijo merila v zvezi s socialnimi vidiki.

¹ Jezik izvirnika: italijanščina.

² Iz Posebnega poročila Računskega sodišča št. 28/2023 izhaja, da se za javna naročila vsako leto porabi približno 2 bilijona EUR ali 14 % BDP Unije (glej str. 4).

³ V zvezi s tem glej študijo Evropskega parlamenta „The social impact of public procurement, can the EU do more?“, objavljeno oktobra 2023; Obvestilo Komisije C(2021) 3573 Final z dne 26. maja 2021 „Kupujte družbeno odgovorno – priročnik za upoštevanje družbenih vidikov pri javnem naročanju (2. izdaja)“ (UL 2021, C 237, str. 1) in publikacijo Evropske komisije z naslovom Making Socially Responsible Public Procurement Work (2020).

⁴ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65).

3. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru spora glede merila za oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: sporno merilo), določenega v razpisni dokumentaciji v zvezi s postopkom javnega naročanja, ki ga je Ayuntamiento de Ortuella (občina Ortuella, Španija) izvedla za storitve pomoči na domu za družine in/ali osebe v težavah⁵.

4. Sporno merilo za oddajo naročila, imenovano „povečanje mase plač“, določa, da se pri oddaji naročila upoštevajo višje plače glede na izhodiščne plače, določene v sektorski kolektivni pogodbi, ki jih podjetje ponudnik predlaga za osebe, ki bodo izvajale javno naročilo⁶. Največje število točk, ki se v okviru spornega merila dodeli ponudbam, v katerih je predlagano odstotno povečanje plač za zgoraj navedene osebe, je 40 točk. Ponudbe, v katerih se povečanje ne predlaga, bodo prejele 0 točk.⁷

5. To merilo določa tudi, da je treba v roku največ enega meseca po sklenitvi pogodbe o javnem naročilu po pogajanjih s predstavniki delavcev določiti postavke, v okviru katerih se bo uresničilo to povečanje plač in, da si mora izbrani ponudnik prizadevati tudi za sklenitev regulativnega sporazuma (kolektivne pogodbe sektorja za pomoč na domu v občini Ortuella) o delovnih pogojih osebja, razporejenega na delo v okviru tega naročila.

6. Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (združenje podjetij za storitve dolgotrajne oskrbe, v nadaljevanju: AESTE) je pri Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (upravni organ za pravna sredstva v postopkih javnega naročanja Baskovske avtonomne skupnosti, v nadaljevanju: OARC), ki je predložitveno sodišče, vložilo pravno sredstvo, s katerim je zahtevalo zlasti razveljavitev spornega merila za oddajo naročila.

7. Zaradi dvoma o združljivosti tega merila z različnimi določbami prava Unije je OARC prekinil postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo naslednje vprašanje:

„Ali je merilo za oddajo naročila storitev, kot je opisano v obravnavani zadevi, ki:

- upošteva povečanje mase plač, ki presega veljavno sektorsko kolektivno pogodbo, katere uporabo predlaga ponudnik za osebe, ki izvajajo javno naročilo, in
- izbranemu ponudniku nalaga, da po kolektivnih pogajanjih s predstavniki delavcev določi postavke, v okviru katerih se uresničuje povišanje plač, ter si prizadeva za sklenitev kolektivne pogodbe za osebe, razporejeno na delo v okviru naročila,

ustrezno za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, kot to zahteva člen 67(1) Direktive 2014/24/EU?

Ali to merilo za oddajo naročila storitev nasprotuje svobodi opravljanja storitev oziroma omejuje svobodno konkurenco in s tem krši člena 56 PDEU ter direktivi 2014/24/EU in 96/71/ES⁸?

⁵ Zadevna „storitev pomoči na domu občine Ortuella“ je del „storitev socialnega varstva brez nastanitve“ (Referenčna številka CPV – 85312000-9). Za več podrobnosti glej točko 6 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

⁶ Odstotek povečanja plače se določi z uporabo določene formule (glej točko 7 predložitvene odločbe).

⁷ V zvezi s tehtanjem različnih meril za oddajo glej točko 51 in opombo 48 spodaj.

⁸ Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL 1997, L 18, str. 1).

Ali navedeno merilo za oddajo naročila storitev krši pravico do kolektivnih pogajanj iz člena 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah?“

II. Analiza

8. Pred vsebinsko obravnavo posameznih vidikov v treh delih zastavljenega vprašanja za predhodno odločanje, je treba podati nekaj uvodnih ugotovitev v zvezi z uporabo določb prava Unije, navedenih v teh vprašanjih, kot tudi v zvezi s pristojnostjo Sodišča.

A. Uvodne ugotovitve

9. Prvič, v zvezi z naravo OARC kot sodišča v smislu člena 267 PDEU, ki je bila predmet razprave na obravnavi pred Sodiščem, na kratko ugotavljam, da ga je Sodišče kot takega priznalo že v sodbi z dne 20. septembra 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752)⁹.

10. Drugič, v zvezi z uporabo Direktive 2014/24 za javno naročilo, kot je to v postopku v glavni stvari, je treba najprej ugotoviti, kot izhaja iz točke 3, da je predmet tega javnega naročila zagotavljanje socialnih storitev iz Priloge XIV k Direktivi 2014/24¹⁰. Iz tega izhaja, prvič, da se ta direktiva uporablja le, če je vrednost tega naročila enaka ali višja od mejne vrednosti 750.000 EUR, določene v členu 4(d) te direktive, in, drugič, da bi v primeru preseganja te mejne vrednosti za zadevno naročilo veljala „enostavnejša ureditev“¹¹, določena v členih od 74 do 77 te direktive.

11. V zvezi s tem iz predložitvene odločbe izhaja, da je ocenjena vrednost spornega naročila 166.250,00 EUR, torej pod navedenim pragom. Iz tega sledi, da se Direktiva 2014/24 za to naročilo ne uporablja.

12. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za razlago nacionalnega prava v okviru sistema pravosodnega sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, pa ugotavlja, da so se določbe Direktive 2014/24, čeprav je vrednost pogodbe pod zgoraj navedenim pragom, v nacionalnem pravu neposredno in brezpogojno uporabljale za primere, ki tako kot obravnavano naročilo običajno ne spadajo na področje uporabe navedene direktive.

13. To sodišče je poudarilo, da je, kot je navedla tudi španska vlada, španski zakon o javnih naročilih (v nadaljevanju: LCSP)¹² na splošno in z nekaj izjemami določil, da se za naročila, ki ne spadajo na področje uporabe Direktive 2014/24 na podlagi njihove ocenjene vrednosti, uporabi enaka pravna ureditev, kot je določena za naročila, za katera velja ta direktiva. Zlasti člen 145 LCSP, ki določa splošne pogoje in vrste meril za oddajo javnih naročil in ki v španski pravni red prenaša člen 67(1) in (2) Direktive 2014/24, se uporablja za javna naročila socialnih storitev (iz Priloge XIV k Direktivi 2014/24) s posebnostmi sedeminštiridesete dodatne določbe LCSP (ki prenaša člen 76 Direktive 2014/24, vsebovan v določbah o prej omenjeni „enostavnejši ureditvi“).

⁹ Glej točke od 20 do 25. Menim, da poznejša sodna praksa Sodišča ne daje razloga za dvom o tej presoji.

¹⁰ Referenčna številka CPV - 85312000-9, navedena v opombi 5 zgoraj, je dejansko ena od kod, navedenih v tej prilogi.

¹¹ Glej uvodno izjavo 28 Direktive 2014/24.

¹² Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (zakon št. 9 z dne 8. novembra 2017 o javnih naročilih).

14. V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da kadar je nacionalna zakonodaja v zvezi z rešitvami, ki jih določa za primere, ki niso urejeni s predpisom prava Unije, neposredno in brezpogojno skladna z rešitvami, sprejetimi s tem predpisom, obstoji dejanski interes Unije, da se zagotovi enotna razlaga določb iz tega predpisa. In sicer v izogib prihodnjim neskladnostim pri razlagi in zagotavljanju enake obravnave teh položajev in tistih, ki spadajo na področje uporabe teh določb¹³.

15. V obravnavanem primeru iz točk 12 in 13 teh sklepnih predlogov izhaja, da je treba ugotoviti, da v obravnavani zadevi v skladu s to sodno prakso, navedeno v točki 12, obstaja nedvomen interes Unije, da Sodišče odloči o predlogu za sprejetje predhodne odločbe glede razlage Direktive 2014/24.

16. Tretjič, preveriti je treba, ali se člen 56 PDEU in Direktiva 96/71 uporabljata za javno naročilo iz postopka v glavni stvari.

17. V zvezi z oddajo javnega naročila, ki zaradi svoje vrednosti ne spada na področje uporabe Direktive 2014/24, iz sodne prakse izhaja, da lahko Sodišče upošteva temeljna pravila in splošna načela PDEU, zlasti člen 56 PDEU, pod pogojem, da ima zadevno javno naročilo gotov čezmejni interes¹⁴.

18. V skladu s sodno prakso objektivna merila, ki kažejo na obstoj gotovega čezmejnega interesa, vključujejo zlasti visoko vrednost zadevnega javnega naročila v povezavi s krajem izvedbe gradenj ter specifične značilnosti zadevnih proizvodov ali storitev¹⁵.

19. V zadevi v postopku v glavni stvari je ocenjena vrednost javnega naročila očitno pod pragom, ki ga določa člen 4(d) Direktive 2014/24. Poleg tega se javno naročilo nanaša na socialne storitve za posameznika, ki imajo po svoji naravi omejeno čezmejno razsežnost¹⁶. Storitve za posameznika, če gre za vrednosti pod to mejno vrednostjo, običajno niso zanimive za ponudnike iz drugih držav članic, razen če so konkretni znaki, da tako zanimanje obstaja¹⁷. Ker takšni znaki niso podani, se člen 56 PDEU ne uporablja za javno naročilo, kot je to v postopku v glavni stvari¹⁸.

20. V zvezi z uporabo Direktive 96/71 predložitveno sodišče ne navaja nobenih dejstev, na podlagi katerih bi lahko sklepali, ob upoštevanju predmeta javnega naročila in zlasti glede na ugotovitve iz prejšnje točke v postopku v glavni stvari, da bi lahko – niti potencialno – obstajal položaj, ki spada med čezmejne ukrepe iz člena 1(3) te direktive, ki bi upravičeval njeno uporabo¹⁹. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da se tudi Direktiva 96/71 ne uporablja v zadevi v glavni stvari.

¹³ Glej v tem smislu sodbi z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točki 36 in 37), in z dne 16. junija 2022, Obshtina Razlog (C-376/21, EU:C:2022:472, točka 55 in navedena sodna praksa).

¹⁴ Sodba z dne 4. aprila 2019, Allianz Vorsorgekasse (C-699/17, EU:C:2019:290, točka 50 in navedena sodna praksa) in sklep z dne 5. julija 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589, točka 23 in navedena sodna praksa).

¹⁵ Sodba z dne 6. oktobra 2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, točka 20 in navedena sodna praksa) in sklep z dne 5. julija 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589, točka 20 in navedena sodna praksa).

¹⁶ Glej uvodno izjavo 114 Direktive 2014/24. Te storitve se izvajajo v posebnem kontekstu, ki se zaradi različnih kulturnih tradicij med državami članicami zelo razlikuje. Glej sodbo z dne 14. julija 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, v nadaljevanju: sodba ASADE, točka 75).

¹⁷ Prav tam.

¹⁸ Ker takšni znaki niso podani, že samo dejstvo, da se storitve iz tega javnega naročila izvajajo v občini Ortuella, ki je od francoske meje oddaljena približno 130 km, ne more dokazati obstoja gotovega čezmejnega interesa. V zvezi s tem glej sklep z dne 5. julija 2024, EUROCASH1 (C-788/23, EU:C:2024:589, točka 26).

¹⁹ Čezmejni ukrepi so navedeni v točkah od (a) do (c) navedene določbe in se v bistvu nanašajo na primer napotitve delavca na ozemlje druge države članice na podlagi pogodbe, sklenjene med podjetjem, ki je delavca napotilo, in in pogodbenico, kateri so storitve namenjene (a), primer napotitve delavca na ozemlje druge države članice v ustanovo ali podjetje, ki je v lasti skupine (b), in primer napotitve delavca s strani agencija za zagotavljanje začasnega dela (c).

21. Nazadnje, četrtič, preveriti je treba uporabo člena 28 Listine.

22. V zvezi s tem člen 51(1) Listine jasno določa, da se njene določbe uporabljajo za države članice le pri izvajanju prava Unije. Iz sodne prakse izhaja, da pojem „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51 Listine „predpostavlja obstoj povezave med aktom prava Unije in zadevnim nacionalnim ukrepom, ki presega zgolj sorodnost urejanih področij ali posredne učinke enega od področij na drugo“²⁰.

23. Iz sodne prakse izhaja, da takšna povezava obstaja, kadar se določbe akta Unije neposredno in brezpogojno uporabljajo na podlagi sklicevanja v nacionalnem pravu, ki dejansko razširja področje uporabe prava Unije na primere, ki niso neposredno zajeti v tem aktu, kot je to v obravnavanem primeru. V več takih primerih je Sodišče pravo Unije razlagalo ob upoštevanju določb Listine²¹ in tako menilo, da je država članica v tem primeru izvajala tudi pravo Unije. Iz tega izhaja, da se v obravnavani zadevi uporablja člen 28 Listine.

24. Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba odgovoriti le na prvi in tretji del vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašata na razlago Direktive 2014/24 in člena 28 Listine.

B. Razlaga Direktive 2014/24

25. S prvim delom vprašanja predložitveno sodišče prosi za razlago člena 67(1) Direktive 2014/24. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je primerno merilo za določitev „ekonomsko najugodnejše ponudbe“ v smislu te določbe, merilo za oddajo javnega naročila na področju socialnih storitev za posameznika, ki določa, da je treba upoštevati povečanje plač, ki ga podjetje ponudnik predlaga za osebe, ki izvajajo javno naročilo, glede na plače, določene s kolektivno pogodbo v tem sektorju.

26. Člen 67(1) Direktive 2014/24 določa, da javni naročniki oddajo javna naročila na podlagi „ekonomsko najugodnejše ponudbe“. Odstavek 2 istega člena pojasnjuje, da se „[e]konomsko najugodnejša ponudba z vidika javnega naročnika določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, (...) in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske in/ali socialne vidike, povezane s predmetom zadevnega javnega naročila“.

27. Uvodoma ugotavljam, da je treba pri razlagi člena 67 Direktive 2014/24 v obravnavanem primeru upoštevati poseben pravni okvir, v katerega spada zadevno javno naročilo. Po eni strani, kot je navedeno, za to javno naročilo zaradi njegovega predmeta (socialne storitve za posameznika) in vrednosti pod pragom načeloma ne bi veljala splošna ureditev o javnem naročanju iz Direktive 2014/24. Uporaba merila „ekonomsko najugodnejše ponudbe“ za to javno naročilo je odvisna le od odločitve španskega zakonodajalca, da to splošno ureditev razširi na to posebno vrsto naročila. Po drugi strani pa Direktiva 2014/24 za javna naročila za socialne storitve prav zaradi njihovega predmeta določa posebno „enostavnejšo“ ureditev v členih od 74 do 77. Ta pravila od držav članic zahtevajo „upoštevanje temeljnih načel transparentnosti in enake

²⁰ Glej sodbo z dne 28. novembra 2024, PT (Sporazum o rešitvi zadeve med državnim tožilcem in obdolžencem) (C-432/22, EU:C:2024:987, točka 35 in navedena sodna praksa).

²¹ V zvezi s tem glej sodbe z dne 13. marca 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, točke od 35 do 39 in točka 53), z dne 30. januarja 2020, Generics (UK) in drugi, C-307/18, EU:C:2020:52, točke od 22 do 29, 41 in 137) in z dne 11. junija 2020 JI (C-634/18, EU:C:2020:455, točke od 24 do 30 in točka 43). Na splošno o tem vprašanju glej mnenje generalne pravobranilke Sharpston v zadevi Prokuratura Rejonowa w Ślupsku (C-634/18, EU:C:2020:29, točke od 34 do 44).

obravnavane“ ter jim izrecno prepuščajo „dovolj proste presoje“, saj jim „zagotavljajo, da lahko naročniki pri izboru izvajalcev storitev uporabijo posebne kriterije glede kakovosti“ in svobodo pri določanju postopkov za javno naročanje takšnih storitev²².

28. V tem okviru je treba, čeprav navedena zahteva po enotni razlagi določb prava Unije²³ nalaga, da se razlaga pojma „ekonomsko najugodnejša ponudba“ ne sme razlikovati od razlage, ki bi se uporabljala za javno naročilo, ki spada na področje uporabe Direktive 2014/24, pri razlagi tega pojma v obravnavani zadevi vseeno upoštevati posebnosti socialnih storitev, ki so predmet javnega naročila, in navedeno široko polje proste presoje, ki je državam članicam prepuščeno glede javnih naročil teh storitev. Poleg tega iz Direktive 2014/24 izrecno izhaja, da je treba ti dejstvi upoštevati tudi, če se država članica odloči za uporabo merila ekonomsko najugodnejše ponudbe za te vrste naročil²⁴.

29. Drugič, ugotavljam, da v obravnavani zadevi ne gre le za javno naročilo socialnih storitev, temveč se sporno merilo tudi nanaša na „socialne vidike“ v smislu člena 67(2) Direktive 2014/24.

30. V zvezi s tem je Direktiva 2014/24 v primerjavi s prejšnjimi direktivami o javnih naročilih okrepila možnosti za strateško uporabo javnih naročil za doseganje ciljev javnega interesa, zlasti ciljev socialne narave²⁵. To je tudi v skladu z določbami člena 3(3) PEU in člena 9 PDEU, ki so bile uvedene z Lizbonsko pogodbo²⁶.

31. V ta namen Direktiva 2014/24 določa več možnosti za vključitev socialnih vidikov v javna naročila in zlasti za uveljavljanje ali spodbujanje delovnopравnih standardov in socialne vključenosti. Poleg že omenjene „enostavnejše“ ureditve za javna naročila socialnih storitev in izrecnega upoštevanja „socialnih vidikov“ v okviru meril za oddajo v skladu s členom 67(2) Direktive 2014/24²⁷ je še posebej pomembna določba iz člena 18(2), da morajo gospodarski subjekti pri izvajanju javnih naročil upoštevati veljavne obveznosti na področju zlasti socialnega in delovnega prava. Sodišče je to zahtevo priznalo kot „temeljno vrednoto“ v splošni ureditvi direktive in jo povzdignilo v načelo, enako kot druga načela iz odstavka 1 istega člena²⁸, in sicer načela enakega obravnavanja, nediskriminacije, transparentnosti in sorazmernosti. Ta temeljna vrednota mora biti zato vodilo pri razlagi celotne direktive.

32. Glede na zgornje ugotovitve je treba odgovoriti na vprašanje o razlagi člena 67 Direktive 2014/24, ki ga je postavilo predložitveno sodišče. To vprašanje se v bistvu nanaša na štiri točke, ki jih bom obravnaval v nadaljevanju: (i) ustreznost spornega merila za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe; (ii) povezanost tega merila s predmetom javnega naročila; (iii) sorazmernost tega merila; in (iv) morebitna diskriminatorna narava tega merila.

²² Glej uvodno izjavo 114 Direktive 2014/24. O takšni ureditvi glej sodbo ASADE, točka 73 in naslednje.

²³ Glej sodno prakso, navedeno v prejšnji opombi 13.

²⁴ Iz člena 76(1), zadnji stavek, Direktive 2014/24/EU namreč izhaja, da v zvezi z javnimi naročili za socialne storitve „[d]ržave članice lahko same določijo postopkovna pravila, ki se uporabljajo, če takšna pravila javnim naročnikom omogočajo upoštevanje posebnosti zadevnih storitev“. Odstavek 2, zadnji stavek, istega člena določa, da „[l]ahko države članice določijo, da izbira izvajalca storitev temelji na ponudbi, ki predstavlja najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ob upoštevanju kriterijev kakovosti in trajnosti socialnih storitev“ (Moj poudarek). V zvezi s tem glej sodbo ASADE, točki 84 in 85.

²⁵ V zvezi s tem iz uvodne izjave 2 izhaja, da je bil eden od ciljev spremembe pravil o javnih naročilih prav naročnikom omogočiti boljšo uporabo javnih naročil v podporo skupnim družbenim ciljem“. Glej tudi študijo Evropskega parlamenta (str. 10) in Obvestilo Komisije C(2021) 3573 final (Poglavje 1.1), ki sta navedena v opombi 3.

²⁶ V skladu s prvo določbo se „Unija bori proti socialni izključenosti (...) ter spodbuja socialno pravičnost in varstvo“. V skladu z drugo določbo „[p]ri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti Unija upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustreznih socialnih zaščit (...)“.

²⁷ Druge pomembne določbe Direktive 2014/24 vključujejo ureditev pridržanih javnih naročil v členu 20, možnost določitve posebnih pogojev v zvezi z izvedbo javnega naročila, vključno s socialnimi vidiki, v členu 70.

²⁸ Glej sodbo z dne 30. januarja 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, točka 38).

1. Ustreznost spornega merila za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe

33. Kot že navedeno, člen 67(2) Direktive 2014/24, ki se za javno naročilo socialnih storitev, kot je to v postopku v glavni stvari, uporablja na podlagi člena 145 LCSP, javnim naročnikom izrecno dopušča, da pri ugotavljanju ekonomsko najugodnejše ponudbe, določene na podlagi najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno, ocenjenega na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske in/ali socialne vidike, povezane s predmetom zadevnega javnega naročila.

34. Sodna praksa je v okviru pravice do proste presoje, ki jo imajo javni naročniki pri določanju meril za oddajo²⁹, že priznavala možnost upoštevanja socialnih vidikov pri določanju ekonomsko najugodnejše ponudbe. Tako je v t.i. sodbi „Nord-Pas-de-Calais“, Sodišče odločilo, da javni naročniki lahko uporabijo merilo, kot je pogoj, povezan z bojem proti nezaposlenosti³⁰. Tako je v t.i. sodbi „Fair Trade“ Sodišče izrecno navedlo splošno pravilo, da lahko javni naročniki „svobodno izberejo merila za oddajo, ki temeljijo na socialnih vidikih“³¹.

35. Sodna praksa Sodišča in določbe Direktive 2014/24 omogočajo, da se opredelijo možnosti za javne naročnike, da pri določanju ekonomsko najugodnejše ponudbe upoštevajo socialne vidike.

36. V zvezi s tem pojem „socialni vidiki“ na splošno vključuje tako dejavnike, ki se nanašajo na proizvodni proces ali zagotavljanje storitev (kot so na primer dejavniki, povezani z delovnimi pogoji, spoštovanjem človekovih pravic v dobavni verigi ali odgovornim pridobivanjem surovin), kot dejavnike, pomembne za končne uporabnike (kot so na primer dejavniki, povezani z dostopnostjo storitve ali zasnovo storitve, da doseže ranljive uporabnike ali zaposlitvenimi priložnostmi)³².

37. Sodišče je tudi pojasnilo, da merila za oddajo javnega naročila, ki temeljijo na socialnih vidikih, lahko zadevajo ne le uporabnike ali upravičence gradenj, blaga ali storitev, ki so predmet javnega naročila, temveč tudi druge osebe³³, kot so delavci, ki izvajajo javno naročilo³⁴.

38. Iz Direktive 2014/24 in sodne prakse nato izhaja, da lahko javni naročnik upošteva merila v zvezi s socialnimi vidiki, če so ta merila: prvič, povezana s predmetom javnega naročila³⁵; drugič, temu javnemu naročniku ne dajejo neomejene svobode izbire³⁶; tretjič, izpolnjujejo zahteve po preglednosti, torej so izrecno navedena v razpisni dokumentaciji ali v obvestilu

²⁹ Glej sodbo z dne 4. decembra 2003, EVN in Wienstrom (C-448/01, EU:C:2003:651, točka 37).

³⁰ Sodba z dne 26. septembra 2000, Evropska komisija proti Francoski republiki (C-225/98, EU:C:2000:494, točki 49 in 50).

³¹ Sodba z dne 10. maja 2012, Evropska komisija proti Kraljevini Nizozemski (C-368/10, EU:C:2013:284, točka 85).

³² Kot primer glej socialne cilje, ki jih lahko javni naročniki zasledujejo z javnimi naročili, opredeljene v publikaciji Komisije „Making socially responsible public procurement work“, navedeni v opombi 3 zgoraj.

³³ Sodba z dne 10. maja 2012, Evropska komisija proti Kraljevini Nizozemski (C-368/10, EU:C:2012:284, točka 85 na koncu).

³⁴ Poleg tega sama direktiva kot primere socialnih vidikov navaja merila v zvezi z osebjem, dodeljenim za izvajanje javnega naročila, da se določi ekonomsko najugodnejša ponudba. Glej uvodni izjavi 93 in 94 ter člen 67(2)(b).

³⁵ Glej člen 67(2) in (3) Direktive 2014/24 in pred tem sodbo z dne 17. septembra 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495 točka 64).

³⁶ Glej člen 67(4) in uvodno izjavo 92 Direktive 2014/24 ter sodbo z dne 20. septembra 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752, točka 31 in navedena sodna praksa).

o javnem naročilu³⁷ skupaj z njihovimi ponderji³⁸ in morebitnimi podmerili ter so dovolj jasna, da jih lahko razumejo vsi pravilno obveščeni in običajno skrbni ponudniki³⁹; in četrtič, so v skladu s temeljnimi načeli prava Unije, zlasti z načelom prepovedi diskriminacije⁴⁰.

39. Iz direktive tudi izhaja, da mora ekonomsko najugodnejša ponudba na podlagi najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno vedno vključevati vidik cene ali stroškov⁴¹, tako da določitev te ponudbe ne more temeljiti samo na merilih, ki se nanašajo na kakovost in/ali socialne vidike. Vendar pa ni nujno, da so vsa merila za oddajo, ki jih sprejme javni naročnik, da bi določil ekonomsko najugodnejšo ponudbo, izključno ekonomske narave. Dejansko ni mogoče izključiti, da lahko na vrednost ponudbe glede na javnega naročnika vplivajo dejavniki, ki niso zgolj ekonomski⁴².

40. Iz točke 4 je razvidno, da se sporno merilo v obravnavani zadevi nanaša na povečanje plač v primerjavi s plačami, določenimi s panožno kolektivno pogodbo, ki ga podjetje ponudnik predlaga za osebe, ki izvajajo naročilo.

41. Ker se nanaša na plače in s tem na delovne pogoje, gre za merilo za oddajo javnega naročila v zvezi s „socialnimi vidiki“ v smislu člena 67(2) Direktive 2014/24, ki se v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 37, nanaša na delavce, ki izvajajo javno naročilo. Poleg tega se ne zdi sporno, da to merilo za oddajo javnega naročila izpolnjuje zahteve iz točke 38, razen vprašanj, ki se nanašajo na njegovo povezavo s predmetom javnega naročila ter na spoštovanje načel sorazmernosti in nediskriminacije, ki so obravnavana v nadaljevanju. V zvezi s tem iz predložitvene odločbe izhaja, da zadevno javno naročilo vključuje tudi merilo cene v skladu z zahtevo iz točke 39.

42. V zvezi z javnimi naročili, katerih predmet so socialne storitve, je treba opozoriti, da iz člena 76(2) Direktive 2014/24 izhaja, da lahko javni naročniki zaradi posebnosti takšnih storitev upoštevajo potrebo po „zagotavljanju kakovosti, stalnosti, dostopnosti, cenovne dostopnosti, razpoložljivosti in celovitosti storitev [in] posebne potrebe različnih skupin uporabnikov“. Po drugi strani pa imajo države članice pri teh vrstah javnih naročil, kot je bilo že omenjeno, široko polje proste presoje⁴³, zlasti pri določanju meril za oddajo. Navedene ugotovitve, ki veljajo za javna naročila socialnih storitev, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2014/24, veljajo *a fortiori* tudi za javna naročila, kot je javno naročilo v obravnavani zadevi, ki sploh ne spadajo na področje uporabe te direktive, temveč se ta direktiva uporablja le na podlagi prostovoljne odločitve zadevne države članice. Pri teh vrstah javnih naročil bo zgoraj omenjeno polje proste presoje še večje⁴⁴.

43. V tem posebnem okviru zato menim, da Direktiva 2014/24 ob upoštevanju spodnjih ugotovitev glede povezave s predmetom javnega naročila ter spoštovanja načel sorazmernosti in prepovedi diskriminacije ne omejuje širokega polja proste presoje zadevne države članice in ne nasprotuje temu, da bi javni naročnik upošteval v okviru javnega naročila socialnih storitev pod

³⁷ Glej Prilogo V, del C, točko 18 Direktive 2014/24 in pred tem sodbo z dne 17. septembra 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, točka 64).

³⁸ Glej člen 67(5) Direktive 2014/24.

³⁹ Sodba z dne 18. oktobra 2001, SIAC Construction (C-19/00, EU:C:2001:553, točka 42).

⁴⁰ Glej člen 18 Direktive 2014/24 in pred tem sodbo z dne 17. septembra 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, točka 64).

⁴¹ Glej uvodno izjavo 90 Direktive 2014/24.

⁴² Glej po analogiji sodbo z dne 17. septembra 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, točka 64).

⁴³ Glej uvodno izjavo 114 Direktive 2014/24 in točko 27.

⁴⁴ V zvezi s tem člen 145(2) LCSP opredeljuje številne cilje, na katere se nanašajo socialne značilnosti javnega naročila, vključno z izboljšanjem delovnih pogojev in plač.

pragom in torej zunaj področja uporabe Direktive 2014/24, za katerega država članica prostovoljno uporablja to direktivo, merilo v zvezi s socialnimi vidiki kot je sporno merilo za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe.

2. O povezanosti spornega merila s predmetom javnega naročila

44. Iz člena 67(2) Direktive 2014/24 izhaja, da mora biti merilo za oddajo javnega naročila povezano s predmetom naročila. Odstavek 3 istega člena pojasnjuje, da „[se] šteje, da so merila za oddajo javnega naročila povezana s predmetom javnega naročanja, če se nanašajo na (...) storitve, ki jih je treba zagotoviti v skladu z navedenim javnim naročilom, in sicer v vseh pogledih in fazah njihove življenjske dobe, vključno z dejavniki (...) [ki] (...) vsebinsko niso del njih“.

45. Prav povezanost spornega merila za oddajo javnega naročila s predmetom zadevnega javnega naročila je eden od vidikov, o katerih dvomi predložitveno sodišče. Slednje meni, da je razmerje med povečanjem plač in izboljšanjem kakovosti izvajanja storitev preveč hipotetično, da bi lahko opredelilo ugodnejši vidik, na podlagi katerega bi bilo mogoče oddati javno naročilo.

46. V zvezi s tem se zadevno javno naročilo nanaša na socialne storitve za posameznika. Te storitve se običajno zagotavljajo od osebe do osebe in zahtevajo opravljanje delovno intenzivnih dejavnosti⁴⁵. Ker gre za plačo, ki jo ponudnik storitve prejme za opravljanje storitve, se sporno merilo navsezadnje nanaša na plačilo same storitve, tj. na finančno nadomestilo za zadevno storitev⁴⁶, torej na dejavnik, ki je gotovo povezan s storitvijo.

47. V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da ni nujno, da se merilo za dodelitev nanaša na značilnost, ki je neločljivo povezana s storitvijo⁴⁷, kar potrjujeta člen 67(3), zadnji stavek, in uvodna izjava 97 Direktive 2014/24, ki, kot je navedeno v točki 44, za določitev povezave med merilom in storitvijo določa možnost upoštevanja dejavnikov, ki „vsebinsko niso del“ same storitve. Poleg tega, kot je navedeno v točki 39, ni nujno, da merilo zagotavlja izključno ekonomsko prednost.

48. Vendar pa je v zvezi s to vrsto storitev, pri katerih ima osebni dejavnik prevladujočo vlogo, mogoče razumno sklepati, da na splošno obstaja pozitivna povezava med zadovoljstvom izvajalcev socialnih storitev, na katero vpliva tudi plačilo, in kakovostjo opravljenih storitev.

49. Nazadnje, iz spisa Sodišča je razvidno, da je javni naročnik uporabil sporno merilo v povezavi s potrebo po razrešitvi delovnih sporov, vključno s spori glede višine plač, zaradi katerih so osebe, ki so izvajale storitev, dolgo časa protestirale. Namen uporabe tega merila je bil zagotoviti kontinuiteto in ustreznost storitve.

50. V zvezi s tem menim, da so poleg preverjanja dejanskega stanja, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče, takšne presoje javnega naročnika legitimni preudarki, ki lahko upravičijo sprejem posebnega merila za oddajo, zlasti v okviru, kot je ta v obravnavani zadevi, v katerem imajo, kot je bilo poudarjeno v točki 42, po eni strani zaradi posebne narave storitev, ki so predmet naročila, glavno vlogo ugotovitve o stalnosti in dostopnosti storitev, po drugi strani pa imajo države članice široko polje proste presoje, kar velja še zlasti za javna naročila pod mejnimi vrednostmi.

⁴⁵ V zvezi s tem glej Obvestilo Komisije C(2021) 3573 final, navedeno v opombi 3 zgoraj, str. 39.

⁴⁶ Glej sklepne predloge generalne pravobranilke Medina v zadevi ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77 točka 53 in navedena sodna praksa).

⁴⁷ Glej po analogiji sodbo z dne 10. maja 2012, Evropska komisija proti Kraljevini Nizozemski (C-368/10, EU:C:2012:284, točka 91).

3. O sorazmernosti spornega merila

51. Komisija v svojih ugotovitvah dvomi o združljivosti spornega merila z načelom sorazmernosti. Komisija dvomi zlasti o sorazmernosti ponderja tega merila glede na druga merila v razpisni dokumentaciji. Iz spisa Sodišča ni mogoče v celoti razbrati ponderjev različnih meril v okviru zadevnega javnega naročila⁴⁸. Predložitveno sodišče mora za presojo sorazmernosti merila natančno ugotoviti, kakšen je dejanski ponder spornega merila.

52. V zvezi s tem načelo sorazmernosti zagotavlja, da so ukrepi, ki jih sprejmejo javni naročniki, primerni za doseganje legitimnih ciljev, ki jim sledijo pravila o javnih naročilih, in da ti ukrepi ne presegajo tistega, kar je potrebno za njihovo doseganje. Analizo sorazmernosti meril za oddajo določenega javnega naročila je treba opraviti za vsak primer posebej in je odvisna od več dejavnikov, med katerimi je zagotovo tudi predmet javnega naročila.

53. Glede ponderjev meril za dodelitev, ki se nanašajo na socialne vidike, pa ni mogoče abstraktno določiti najvišjega ali najnižjega odstotka, ki bi bil sorazmeren. Za javna naročila, pri katerih so socialna tveganja (na primer kršitve človekovih pravic) ali, kot v primeru zadevnega javnega naročila, potencialne socialne koristi (na primer izboljšanje blaginje ranljive skupine) visoka, je morda smiselno, da se socialnim merilom za dodelitev naročila nameni visok ponder⁴⁹. Pri presoji sorazmernosti je treba upoštevati tudi posebne okoliščine, navedene v točki 42, ki se nanašajo na javna naročila socialnih storitev, zlasti če so ta pod pragom.

54. Kar zadeva ponderje merila glede cene, pa Direktiva 2014/24, razen zahteve iz točke 39, ne določa nobenih natančnih zahtev za določitev sorazmernosti tega merila, ki bo odvisna od več dejavnikov, povezanih z vrsto naročila.

55. Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da je Sodišče priznalo, da lahko javni naročnik merilu za oddajo naročila, ki temelji na okoljskih vidikih⁵⁰, dodeli ponder v višini 45 %, in ni nasprotovalo temu, da bi lahko merila kakovosti skupaj predstavljala 60 % točk, ki jih je treba dodeliti za ocenjevanje ponudbe⁵¹.

56. Nazadnje, iz spisa, ki ga ima Sodišče na voljo, ni mogoče ugotoviti, ali je uporaba spornega merila v okviru različnih določb razpisne dokumentacije omejena z zgornjo mejo povečanja plač, ki bi jo ponudnik lahko predlagal za osebe, ki izvajajo javno naročilo. Če bi obstajala možnost, da se lahko predlaga zvišanje plač, ki je očitno nesorazmerno z vrednostjo storitve, bi bilo to sporno z vidika skladnosti z načelom sorazmernosti.

57. Nazadnje mora predložitveno sodišče ob upoštevanju zgoraj navedenih ugotovitev in na podlagi svojih dejanskih ugotovitev presoditi, ali je za javno naročilo socialnih storitev, kakršno je to v postopku v glavni stvari, v posebnih okoliščinah, navedenih v točki 42, merilo, kot je sporno merilo v obravnavani zadevi, skladno z načelom sorazmernosti.

⁴⁸ Komisija ugotavlja, da ponder spornega merila v okviru zadevnega naročila znaša 27 % vseh dodeljenih točk (40 točk od 145 točk), medtem ko je finančna in tehnična ponudba ovrednotena z največ 15 oziroma 45 točkami. Vendar iz analize Priloge I k razpisni dokumentaciji ne izhaja, da je skupno število dodeljenih točk 145. Iz tega dokumenta izhaja, da se spornemu merilu dodeli 40 točk, tehnični ponudbi 45 točk in finančni ponudbi 15 točk, skupaj torej 100 točk. Vendar je v pojasnjevalnem besedilu (na strani 45) finančnega merila navedeno, da se temu merilu dodeli 55 točk.

⁴⁹ Glej Obvestilo Komisije, navedeno v opombi 3 zgoraj, str. 52.

⁵⁰ Sodba z dne 4. decembra 2003, EVN in Wienstrom (C-448/01, EU:C:2003:651, točki 42 in 43).

⁵¹ Sodba z dne 17. novembra 2022, Antea Polska in drugi (C-54/21, EU:C:2022:888, točka 92).

4. O diskriminatorni naravi spornega merila

58. Predložitveno sodišče je tudi podvomilo, da bi lahko sporno merilo diskriminatorno prikrajšalo gospodarske subjekte s slabšim ekonomskim položajem za izplačilo visokih plač, kot so na primer mala in srednje velika podjetja (MSP), ki lahko predložijo konkurenčne ponudbe prav zaradi nižjih stroškov plač.

59. V zvezi s tem iz člena 18(1) Direktive 2014/24 izhaja, da morajo naročniki gospodarske subjekte obravnavati enako in nediskriminatorno. V skladu s sodno prakso sta načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije iz te določbe namenjeni spodbujanju razvoja zdrave in učinkovite konkurence med podjetji, ki sodelujejo pri javnem naročanju, in predstavljata bistvo pravil Unije s področja postopkov javnega naročanja. V skladu s tema načeloma morajo biti ponudniki v enakopravnem položaju tako v času priprave ponudb kot v času, ko jih javni naročnik ocenjuje⁵². Ta načela zahtevajo, da se podobne situacije ne obravnavajo različno in da se različne situacije ne obravnavajo enako, razen če je takšna obravnava objektivno upravičena⁵³.

60. Zlasti v okviru prava EU o javnih naročilih, kot v bistvu izhaja iz člena 18(1)(2) Direktive 2014/24, nediskriminacija pomeni, da javni naročniki ne smejo sprejeti meril ali pravil, ki neupravičeno zagotavljajo boljšo ali slabšo obravnavo nekaterih gospodarskih subjektov na podlagi njihovih značilnosti ali ki umetno omejujejo konkurenco nekaterim vrstam gospodarskih subjektov, kot so MSP.

61. Navsezadnje je eden od ciljev Direktive 2014/24 olajšati sodelovanje MSP pri javnih naročilih⁵⁴. V tem okviru bi lahko pretirano stroge zahteve ali merila za oddajo, ki niso ustrezna in sorazmerna s predmetom javnega naročila, pomenila neupravičeno oviro za sodelovanje MSP pri javnih naročilih⁵⁵. Po drugi strani pa je pri javnih naročilih eden od glavnih ciljev pravil Unije čim bolj odpreti konkurenco, da se zagotovi čim večja udeležba ponudnikov v javnem razpisu.

62. V obravnavani zadevi ni mogoče izključiti, da bi abstraktno merilo, kot je sporno merilo, glede na konkretne okoliščine primera lahko imelo diskriminatoren učinek na gospodarske subjekte s slabšim ekonomskim položajem za izplačilo visokih plač, zlasti če, kot je navedeno v točki 56, ne bi določalo zgornje meje teoretično možnih zvišanj plač

63. Vendar menim, da v tem primeru Sodišče nima dovolj elementov za ugotavljanje, ali takšen diskriminatorni učinek obstaja ali ne. Glede na poseben predmet javnega naročila in njegovo omejeno vrednost se zdi malo verjetno, da bi podjetja, ki niso MSP, dejansko sodelovala v razpisnem postopku za to javno naročilo, in da bi to merilo škodovalo zdravi in učinkoviti konkurenci med ponudniki. Predložitveno sodišče bo moralo v zvezi s tem ugotoviti ustrezno dejansko stanje.

⁵² Glej v tem smislu med drugim sodbo z dne 13. junija 2024 BibMedia (C-737/22, EU:C:2024:495, točka 30 in navedena sodna praksa). Za primer uporabe načela enakega obravnavanja v okviru člena 76 Direktive 2014/24 glej *sodbo* ASADE, točke 86 in naslednje.

⁵³ Sodba z dne 6. oktobra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, točka 36 in navedena sodna praksa).

⁵⁴ Glej uvodno izjavo 2 Direktive 2014/24.

⁵⁵ Glej v tem smislu uvodno izjavo 83 Direktive 2014/24.

5. Sklepne ugotovitve o Direktivi 2014/24

64. Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba v obravnavani zadevi pri razlagi člena 67 Direktive 2014/24 upoštevati dejstvo, da se zadevno javno naročilo nanaša na socialne storitve za posameznika in da je država članica, čeprav je zadevni znesek nižji od praga, določenega v tej direktivi za te vrste storitev, določila neposredno in brezpogojno uporabo določb tega člena v nacionalnem pravu. V tem okviru je treba navedene določbe razlagati tako, da ne nasprotujejo merilu za oddajo naročila, kot je sporno merilo za določitev „ekonomsko najugodnejše ponudbe“, če je v skladu z načeli sorazmernosti, enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

C. Člen 28 Listine

65. S tretjim delom vprašanja za predhodno odločanje predložitveno sodišče sprašuje, ali merilo za oddajo javnega naročila storitev, ki določa, da je treba upoštevati povečanje plač, ki ga ponudnik predlaga za osebe, ki izvajajo javno naročilo, glede na plače, določene v kolektivni pogodbi za ta sektor, in ki izbranemu ponudniku nalaga, da na podlagi kolektivnih pogajanj s predstavniki delavcev določi postavke, v okviru katerih se uresničuje povečanje plač, ter si prizadeva za sklenitev kolektivne pogodbe za osebje, razporejeno na delo v okviru naročila, krši pravico do kolektivnih pogajanj iz člena 28 Listine.

66. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali sporno merilo pomeni poseg v pravico do kolektivnih pogajanj iz člena 28 Listine, ker bi lahko vplivalo na izključitev oseb, ki izvajajo javno naročilo, iz področja uporabe veljavnega sporazuma, kar bi lahko povzročilo razlike v plačah med delavci istega podjetja, ki opravljajo enake naloge, utemeljene zgolj glede na naročnika, za katerega se te naloge opravljajo.

67. V skladu s členom 28 Listine o temeljnih pravicah imajo delavci in delodajalci ali njihove organizacije v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji pravico pogajati se in skleniti kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh.

68. Iz sodne prakse izhaja, da ta določba, razlagana ob upoštevanju člena 152(1) PDEU, predpostavlja avtonomijo socialnih partnerjev, na podlagi katere lahko v fazi kolektivnih pogajanj o sporazumu, ki „zadeva izključno“ njih, vodijo dialog in delujejo svobodno, ne da bi od kogar koli, tj. od držav članic ali institucij Unije, prejeli ukaze ali navodila⁵⁶.

69. V obravnavani zadevi sporno merilo določa dve fazi. Prvič, v roku največ enega meseca od sklenitve pogodbe o izvedbi javnega naročila je treba po pogajanjih s predstavniki delavcev določiti postavke, v okviru katerih se uresničuje povečanje plač, ki ga podjetje ponudnik predlaga osebam, ki izvajajo javno naročilo, ob upoštevanju plač, določenih s kolektivno pogodbo za ta sektor. Drugič, izbrani ponudnik si mora prizadevati za sklenitev posebne kolektivne pogodbe, ki ureja delovne pogoje osebja, dodeljenega za izvedbo naročila.

70. V zvezi s tem menim, da sporno merilo ne omejuje pravice do kolektivnih pogajanj, temveč jo spodbuja. Po eni strani podjetju, ki mu je bilo dodeljeno javno naročilo, nalaga, da se s predstavniki delavcev pogaja o postavkah zadevnega povečanja plač, zato podjetju ne prepušča proste izbire,

⁵⁶ V zvezi s tem glej sodbo z dne 15. decembra 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983, točke od 71 do 74 in navedena sodna praksa).

kako bo določilo te postavke. Po drugi strani pa to merilo zgolj zahteva, da si izbrani ponudnik „prizadeva“ za sklenitev kolektivne pogodbe za zadevno storitev. Ne nalaga torej nikakršnih obveznosti glede rezultata in niti ne kakor koli posega v avtonomijo zadevnih socialnih partnerjev.

71. V zvezi z okoliščino, da bi sporno merilo lahko povzročilo neenakost plač, saj nekatere delavce izvzame iz področja uporabe panožne kolektivne pogodbe, ker so pogoji iz posebne pogodbe v Ortelli ugodnejši od pogojev iz panožne kolektivne pogodbe, menim, da ni podlage za kršitev člena 28 Listine. Nasprotno, sporno merilo, ki panožno kolektivno pogodbo uporablja kot minimalni referenčni standard (benchmark), razširja njegovo področje uporabe.

72. Zato menim, da člen 28 Listine ne nasprotuje merilu za dodelitev, kot je sporno merilo.

III. Predlog

73. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavil Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (upravni organ za pravna sredstva v postopkih javnega naročanja Baskovske avtonomne skupnosti, Španija), odgovori:

Člen 67 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES je treba razlagati tako, da v primeru javnega naročila socialnih storitev za posameznika, katerega vrednost je nižja od praga, določenega z zgoraj navedeno za te vrste storitev, vendar je država članica v nacionalnem pravu določila neposredno in brezpogojno uporabo določb tega člena, ta člen ne nasprotuje merilu za oddajo naročila za določitev „ekonomsko najugodnejše ponudbe“, v smislu te določbe, ki določa, da je treba upoštevati povečanje plač, ki ga ponudnik predlaga za osebe, ki bodo izvajale naročilo, glede na plače, določene s kolektivno pogodbo v sektorju, če je to merilo v skladu z načeli sorazmernosti, enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Člen 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne nasprotuje merilu za oddajo javnega naročila storitev, ki določa, da je treba upoštevati povečanje plač, ki ga ponudnik predlaga za osebe, ki izvajajo javno naročilo, glede na plače, določene v kolektivni pogodbi za ta sektor, in ki izbranemu ponudniku nalaga, da na podlagi kolektivnih pogajanj s predstavniki delavcev določi postavke, v okviru katerih se uresničuje povečanje plač, ter si prizadeva za sklenitev kolektivne pogodbe za osebe, razporejeno na delo v okviru javnega naročila.