



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 13. decembra 2012 *

„Direktiva 2004/18/ES — Člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d) — Direktiva 2004/17/ES — Člena 53(3) in 54(4) — Javna naročila — Sektor poštnih storitev — Merila za izključitev iz postopka oddaje javnega naročila — Huda poklicna napaka — Varstvo javnega interesa — Ohranitev lojalne konkurence“

V zadevi C-465/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Krajowa Izba Odwoławcza (Poljska) z odločbo z dne 30. avgusta 2011, ki je prispela na Sodišče 9. septembra 2011, v postopku

Forposta SA,

ABC Direct Contact sp. z o.o.

proti

Poczta Polska SA,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, v funkciji predsednika tretjega senata, E. Juhász (poročevalec), G. Arestis, J. Malenovský in T. von Danwitz, sodniki,

generalni pravobranilec: J. Mazák,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. septembra 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Forposta SA in ABC Direct Contact sp. z o.o. P. Gruszczyński in A. Starczewska-Galos, radcy prawni,
- za Poczta Polska SA P. Burzyński in H. Kornacki, radcy prawni,
- za poljsko vlado M. Szpunar, B. Majczyna, M. Laszuk in E. Gromnicka, agenti,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Varonejem, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: poljščina.

— za Evropsko komisijo K. Herrmann in A. Tokár, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132) v povezavi s členoma 53(3) in 54(4) Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19).
- 2 Predlog je bil vložen v okviru spora med družbama Forposta SA, nekdanjo Praxis sp. z o.o., in ABC Direct Contact sp. z o.o. na eni strani ter družbo Poczta Polska SA (v nadaljevanju: Poczta Polska) na drugi, ker je zadnjenavedena sprejela sklep o njuni izključitvi iz postopka oddaje javnega naročila, ki ga je začela.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V poglavju VII Direktive 2004/18 je v oddelku 2, ki se nanaša na „merila za priznanje sposobnosti“, člen 45 z naslovom „Osební položaj kandidata ali ponudnika“. V odstavku 1 tega člena so naštetá merila, na podlagi katerih je treba kandidata ali ponudnika obvezno izključiti iz postopka oddaje javnega naročila, medtem ko so v odstavku 2 istega člena naštetá merila, na podlagi katerih je taka izključitev mogoča. Ta odstavek 2 določa:

„Vsak gospodarski subjekt je lahko izključen iz postopka oddaje naročila, če:

- (a) je bodisi v stečaju bodisi v postopku likvidacije, kadar z njegovimi posli upravlja sodišče, se je začel postopek z upniki, je opustil poslovno dejavnost ali je v katerem koli podobnem položaju, ki izhaja iz sorodnega postopka po nacionalnih zakonih ali predpisih;
- (b) je bodisi subjekt v postopku za objavo stečaja, naloga za prisilno likvidacijo ali sodne izvedbe ali dogovora z upniki bodisi v drugih podobnih postopkih po nacionalnih zakonih ali predpisih;
- (c) je bil s pravnomočno sodbo v skladu s pravnimi predpisi zadevne države obsojen za prestopok v zvezi z njegovim poklicnim ravnanjem;
- (d) je bil spoznan za krivega zaradi hude poklicne napake, ki je bil[a] dokazan[a] s sredstvi, ki jih naročniki lahko utemeljijo;
- (e) ni izpolnjeval obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost v skladu z zakonskimi določbami države, kjer ima sedež, ali določbami države naročnika;
- (f) ni izpolnjeval obveznosti v zvezi s plačili davkov v skladu z zakonskimi določbami države, kjer ima sedež, ali določbami države naročnika;

(g) je kriv resnih zavajajočih razlag pri dajanju informacij, zahtevanih v skladu s tem poglavjem, ali teh informacij ni zagotovil.

Države članice morajo določiti izvedbene pogoje za ta odstavek v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in ob upoštevanju zakonodaje Skupnosti.“

- 4 Oddelek 1 poglavja VII Direktive 2004/17 je naslovljen „Ugotavljanje usposobljenosti in kakovosti“. Člen 53, ki je v tem oddelku, pod naslovom „Sistemi ugotavljanja usposobljenosti“ določa:

„1. Naročniki, ki tako želijo, lahko vzpostavijo in vodijo sistem ugotavljanja usposobljenosti gospodarskih subjektov.

Gospodarski subjekti, ki vzpostavijo ali vodijo sistem ugotavljanja usposobljenosti, zagotovijo, da lahko gospodarski subjekti kadar koli zahtevajo ugotavljanje usposobljenosti.

[...]

3. Merila in pravila za ugotavljanje usposobljenosti iz odstavka 2 lahko vključujejo merila za izključitev iz člena 45 Direktive 2004/18/ES pod pogoji iz navedene direktive.

Če je naročnik naročnik v smislu člena 2(1)(a) ta merila in pravila vključujejo merila za izključitev iz člena 45(1) Direktive 2004/18/ES.

[...]“

- 5 Člen 54 Direktive 2004/17, ki je v istem oddelku 1 in je naslovljen „Merila za ugotavljanje usposobljenosti“, v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. Naročniki, ki določajo merila za izbor v odprtem postopku, ta merila pripravijo po objektivnih pravilih in merilih, ki so na voljo zainteresiranim gospodarskim subjektom.

[...]

4. Merila iz odstavkov 1 in 2 lahko vključujejo merila za izključitev iz člena 45 Direktive 2004/18/ES pod pogoji iz navedene direktive.

Če je naročnik naročnik v smislu člena 2(1)(a) ta merila in pravila iz odstavkov 1 in 2 tega člena vključujejo merila za izključitev iz člena 45(1) Direktive 2004/18/ES.“

Poljsko pravo

- 6 V zakonu o javnih naročilih z dne 29. januarja 2004 (Dz. U. št. 113, postavka 759, v nadaljevanju: zakon o javnih naročilih) so določeni načela in postopki oddaje javnih naročil ter opredeljeni pristojni organi na tem področju. Z novelo zakona z dne 25. februarja 2011 (Dz. U. št. 87, postavka 484), ki je začela veljati 11. maja 2011, je bila v členu 24(1) zakona o javnih naročilih dodana točka 1. a). V tako spremenjeni določbi je navedeno:

„1. Iz postopka oddaje javnega naročila so izključeni:

[...]

1. a) Gospodarski subjekti, v razmerju do katerih je zadevni naročnik zaradi okoliščin, za katere odgovarja gospodarski subjekt, razvezal ali odpovedal pogodbo ali pa je odstopil od pogodbe, če je do razveze ali odpovedi pogodbe ali pa do odstopa od pogodbe prišlo v treh letih pred začetkom postopka za oddajo javnega naročila in vrednost neizvedenega dela javnega naročila znaša vsaj 5 % celotne vrednosti tega naročila;

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 7 Družba Poczta Polska, ki je del državne blagajne in deluje v sektorju poštних storitev, je naročnik v smislu Direktive 2004/17. Ta družba je izvedla odprti postopek za oddajo javnega naročila za „dostavo nacionalnih in mednarodnih poštних paketov, poštних paketov plus, paketov, ki se plačajo po povzetju, in poštних paketov, ki se sprejmejo pod posebnimi pogoji“. Po ugotovitvah v predložitveni odločbi znesek tega naročila presega prag, na katerega je vezana uporaba pravil prava Unije na področju javnih naročil.
- 8 Ta naročnik je ugotovil, da sta družbi Forposta SA in ABC Direct Contact sp. z o.o. vložili najugodnejši ponudbi za nekatere sklope naročila in ju povabil k podpisu pogodbe. Te izbire ni izpodbijal noben udeleženec postopka. Vendar je družba Poczta Polska 21. julija 2011, ko bi morala biti podpisana pogodba, razveljavila razpis, ker naj bi bilo treba gospodarska subjekta, ki sta vložila izbrani ponudbi, na podlagi člena 24(1), točka 1. a), zakona o javnih naročilih obvezno izključiti iz postopka.
- 9 Obe zadevni družbi sta ta sklep izpodbijali pred Krajowa Izba Odwoławcza, trdeč, da je ta nacionalna določba v nasprotju s členom 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18. Natančneje, menili sta, da je obseg pogojev v tej nacionalni določbi veliko širši od pogoja, določenega v pravu Unije, ki kot razlog za izključitev določa zgolj „hudo poklicno napako“, taka huda napaka pa naj v sporu o glavni stvari ne bi bila storjena.
- 10 Predložitveno sodišče navaja, da je ob sprejetju člena 24(1), točka 1. a), zakona o javnih naročilih nacionalni zakonodajalec navedel, da je upošteval člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18, in izraža dvome o skladnosti te nacionalne določbe z določbo prava Unije kot njeno podlago, ki naj bi bili upravičeni zaradi sledečih ugotovitev.
- 11 Prvič, v tej določbi Direktive 2004/18 je kot razlog za izključitev določena huda poklicna napaka, to pa je pojem, ki naj bi v pravnem jeziku pomenil kršitev načel etike, dostojanstva ali poklicne skrbnosti. Posledica take kršitve naj bi bila poklicna odgovornost storilca med drugim z uvedbo disciplinskega postopka s strani pristojnih stanovskih organov. Tako naj bi hudo poklicno napako ugotavljali ti organi ali sodišča, ne pa naročniki, kot določa zadevna nacionalna določba.
- 12 Drugič, pojem okoliščine, „za katere odgovarja gospodarski subjekt“, iz člena 24(1), točka 1. a), zakona o oddaji javnih naročil naj bi bil občutno širši od pojma hude napake, „za katero je bil spoznan za krivega“, iz člena 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18 in naj se zato ne bi smel uporabiti v določbah, s katerimi se določa sankcija.
- 13 Tretjič, ker se s to določbo Direktive 2004/18 zahteva, da je ta napaka „huda“, naj bi bilo mogoče podvomiti, ali je neizvedbo dela javnega naročila, ki znaša 5 % celotne vrednosti tega naročila, mogoče opredeliti kot hudo napako. Predložitveno sodišče glede tega poudarja, da mora naročnik, če so izpolnjeni pogoji iz nacionalne določbe iz postopka v glavni stvari, izključiti zadevnega gospodarskega subjekta in nima nikakršnih možnosti za upoštevanje njegovega individualnega položaja, kar lahko pripelje do kršitve načela sorazmernosti.

- 14 Predložitveno sodišče nazadnje navaja, da v skladu s sodno prakso Sodišča (sodbi z dne 16. decembra 2008 v zadevi Michaniki, C-213/07, ZOdl., str. I-9999, in z dne 23. decembra 2009 v zadevi Serrantoni in Consorzio stabile edili, C-376/08, ZOdl., str. I-12169) Direktiva 2004/18 držav članic ne ovira, da poleg razlogov za izključitev iz člena 45(2) te direktive določijo druge tovrstne razloge, ki ne temeljijo na objektivnih pogojih strokovne usposobljenosti gospodarskih subjektov, če so sorazmerni z zastavljenim ciljem. Vendar pa naj bi v skladu s sodno prakso (sodbi z dne 3. marca 2005 v združenih zadevah Fabricom, C-21/03 in C-34/03, ZOdl., str. I-1559, in z dne 15. maja 2008 v združenih zadevah SECAP in Santorso, C-147/06 in C-148/06, ZOdl., str. I-3565) pravo Unije nasprotovalo nacionalni ureditvi, ki določa samodejno izključitev iz udeležbe v postopku oddaje javnega naročila, samodejno zavrnitev ponudb ali sprejetje ukrepov, ki niso sorazmerni z zastavljenim ciljem. Zadevna nacionalna določba naj se ne bi samo samodejno uporabila, ampak naj bi tudi presegala, kar je nujno za doseg zastavljenega cilja varstva javnega interesa, zaradi katerega naj bi bilo treba izključiti resnično nezanesljive gospodarske subjekte.
- 15 V teh okoliščinah je Krajowa Izba Odwoławcza prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 45(2)[prvi pododstavek, točka](d), Direktive 2004/18/ES – ki določa: „Vsak gospodarski subjekt je lahko izključen iz postopka oddaje naročila, če: [...] je bil spoznan za krivega zaradi hude poklicne napake, ki je bila dokazana s sredstvi, ki jih naročniki lahko utemeljijo“ – v povezavi s členoma 53(3) in 54(4) Direktive 2004/17/ES razlagati tako, da se lahko kot taka huda poklicna napaka opredeli primer, ko zadevni naročnik razveže ali odpove pogodbo, ki zadeva oddajo javnega naročila, ki jo je sklenil z zadevnim gospodarskim subjektom, ali pa od nje odstopi zaradi okoliščin, za katere odgovarja ta gospodarski subjekt, in je do razveze ali odpovedi pogodbe ali do odstopa od pogodbe prišlo v obdobju treh let pred začetkom postopka za oddajo javnega naročila, vrednost neizvedenega dela javnega naročila pa znaša vsaj 5 % pogodbene vrednosti?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: Če je država članica upravičena uvesti druge razloge za izključitev gospodarskega subjekta iz postopka oddaje javnega naročila, kot so tisti, ki so naštet v členu 45 Direktive 2004/18/ES, o katerih meni, da so upravičeni zaradi varstva javnega interesa, zaradi upravičenih interesov naročnikov ter za ohranitev lojalne konkurence med gospodarskimi subjekti, ali je združljivo s to direktivo in Pogodbo o delovanju Evropske unije, da se iz postopka izključi gospodarske subjekte, ki jim je zadevni naročnik zaradi okoliščin, za katere odgovarja ta gospodarski subjekt, razvezal ali odpovedal pogodbo o oddaji javnega naročila ali pa je odstopil od pogodbe, ki zadeva oddajo javnega naročila, če je do razveze ali odpovedi pogodbe ali pa do odstopa od pogodbe prišlo v obdobju treh let pred začetkom postopka za oddajo javnega naročila in vrednost neizvedenega dela javnega naročila znaša vsaj 5 % pogodbene vrednosti?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča

- 16 Družba Poczta Polska trdi, da Krajowa Izba Odwoławcza ni sodišče v smislu člena 267 PDEU, ker ima poleg sodne tudi svetovalno funkcijo.
- 17 Glede tega je treba opozoriti, da Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri presoji vprašanja, ali je predložitveni organ „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, ki je izključno vprašanje prava Unije, upošteva vse elemente, kot so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obveznost njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, njegova uporaba pravnih pravil in njegova neodvisnost (sodbi z dne 17. septembra 1997 v zadevi Dorsch Consult, C-54/96, Recueil, str. I-4961, točka 23, in z dne 19. aprila 2012 v zadevi Grillo Star, C-443/09, točka 20 in navedena sodna praksa).

- 18 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je, kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, Krajowa Izba Odwoławcza – ki je organ, ustanovljen z zakonom o javnih naročilih in izključno pristojen za prvostopenjsko odločanje o sporih med gospodarskimi subjekti in naročniki, katerega delovanje je urejeno v členih od 172 do 198 navedenega zakona – pri izvajanju svojih pristojnosti iz teh določb kot v okviru spora o glavni stvari sodišče v smislu člena 267 PDEU. Dejstvo, da ima na podlagi drugih določb eventualno tudi posvetovalno funkcijo, v zvezi s tem ni pomembno.

Dopustnost

- 19 Poljska vlada trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker je hipotetičen in se v bistvu nanaša na vprašanje, ali je nacionalno pravilo iz postopka v glavni stvari skladno z določbami Direktive 2004/18, ne pa na razlago prava Unije zaradi razjasnitve predmeta spora, ki ga je treba rešiti na podlagi nacionalnega prava. Sodišče pa naj v postopku s predlogom za sprejetje predhodne odločbe ne bi presojalo skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije ali razlagalo določb nacionalnih zakonov.
- 20 Glede tega je treba navesti, prvič, da predložitveno sodišče Sodišču ne predlaga, niti naj presodi skladnost zadevne nacionalne zakonodaje s pravom Unije niti naj poda razlago te zakonodaje. Prosi zgolj za razlago pravil Unije na področju javnih naročil zaradi presoje, ali naj se v sporu o glavni stvari ne uporabi člen 24(1), točka 1. a), zakona o javnih naročilih. Drugič, treba je ugotoviti, da so postavljena vprašanja pomembna za rešitev tega spora, ker je družba Poczta Polska sporno javno naročilo razveljavila zato, ker je bilo treba gospodarska subjekta, katerih ponudbi sta bili izbrani, obvezno izključiti iz postopka na podlagi te nacionalne določbe.
- 21 V teh okoliščinah je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten in zato je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti.

Prvo vprašanje

- 22 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da gre za hudo poklicno napako, katere posledica je samodejna izključitev zadevnega gospodarskega subjekta iz postopka oddaje javnega naročila v teku, če je zadevni naročnik razvezal ali odpovedal prejšnjo pogodbo v zvezi z oddajo javnega naročila, ki jo je sklenil z zadevnim gospodarskim subjektom, ali pa od nje odstopil zaradi okoliščin, za katere je odgovarjal ta gospodarski subjekt, in če je do razveze ali odpovedi pogodbe ali do odstopa od pogodbe prišlo v treh letih pred začetkom postopka za oddajo javnega naročila v teku, vrednost neizvedenega dela javnega naročila pa je znašala vsaj 5 % pogodbene vrednosti.
- 23 Ob upoštevanju stališča, ki ga je predstavila poljska vlada na obravnavi pri Sodišču, da bi bilo treba primer, kakršen je ta v obravnavani zadevi, ki *ratione materiae* spada na področje Direktive 2004/17, obravnavati zgolj v okviru te, je treba poudariti, da je v skladu z ugotovitvami predložitvenega sodišča nacionalni zakonodajalec sam navedel, da je pri sprejetju člena 24(1), točka 1. a), zakona o javnih naročilih, na podlagi katerega sta bili zadevni družbi izključeni iz postopka oddaje naročila, upošteval člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18. Poleg tega na navedeni člen 45 izrecno napotujeta člena 53(3) in 54(4) Direktive 2004/17.
- 24 Torej je mogoče ugotoviti, da je Republika Poljska uporabila možnost iz navedenih določb Direktive 2004/17 in je v nacionalno ureditev vključila razlog za izključitev iz člena 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18.

- 25 Ugotoviti je treba, da člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18 drugače od določb o razlogih za izključitev iz točk (a), (b), (e) in (f) istega pododstavka ne napotuje na nacionalno zakonodajo in ureditev, ampak je v drugem pododstavku tega člena 45(2) navedeno, da morajo države članice določiti izvedbene pogoje za ta odstavek v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in ob upoštevanju prava Unije.
- 26 Zato je pojme „huda“ „poklicna“ „napaka“ iz navedenega člena 45(2), prvi pododstavek, točka (d), mogoče natančneje opredeliti in jasno formulirati v nacionalnem pravu, pri tem pa je treba spoštovati pravo Unije.
- 27 Glede tega je treba pojasniti, da kot pravilno trdi poljska vlada, pojem „poklicna napaka“ zajema vsa krivdna ravnanja, ki vplivajo na poklicno zanesljivost zadevnega subjekta, in ne zgolj kršitev etičnih pravil, ki veljajo le za poklic, ki ga opravlja ta subjekt, ki bi jih ugotavljal disciplinski organ, pristojen za ta poklic, ali ki bi bile potrjene s pravnomočno sodbo.
- 28 Člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18 namreč naročnike pooblašča, da ugotovijo obstoj poklicne napake s katerimi koli sredstvi, ki jih lahko utemeljijo. Poleg tega drugače od točke (c) istega pododstavka za ugotovitev poklicne napake v smislu določbe iz točke (d) tega pododstavka ni potrebna pravnomočna sodba.
- 29 Zato se to, da gospodarski subjekt ne izpolnjuje pogodbenih obveznosti, načeloma lahko šteje za poklicno napako.
- 30 Vendar pa je treba pojem „huda napaka“ razumeti tako, da se običajno nanaša na ravnanje zadevnega gospodarskega subjekta, ki kaže na naklep ali dovolj hudo malomarnost. Tako vsaka nepravilna, nenatančna ali nepravočasna izvedba pogodbe ali njenega dela morda kaže na omejeno poklicno usposobljenost zadevnega gospodarskega subjekta, ne ustreza pa samodejno hudi napaki.
- 31 Poleg tega je treba za ugotovitev obstoja „hude napake“ načeloma opraviti konkretno in posamično presojo ravnanja zadevnega gospodarskega subjekta.
- 32 Vendar pa zadevna nacionalna ureditev naročniku nalaga, da iz postopka oddaje javnega naročila izključi gospodarskega subjekta, če je naročnik zaradi okoliščin, „za katere odgovarja“ gospodarski subjekt, razvezal ali odpovedal pogodbo, ki jo je sklenil z njim v okviru prejšnjega javnega naročila.
- 33 Glede tega je treba navesti, da je ob upoštevanju različnih značilnosti nacionalnih pravnih redov na področju odgovornosti pojem „okoliščine, za katere odgovarja“ zelo širok in lahko zajema položaje, ki zelo presegajo vedenje zadevnega gospodarskega subjekta, ki kaže na naklep ali dovolj hudo malomarnost. Vendar člen 54(4), prvi pododstavek, Direktive 2004/17 napotuje na možnost glede uporabe meril za izključitev, ki so naštetja v členu 45 Direktive 2004/18, „pod pogoji iz navedene direktive“, tako da pojma „huda napaka“ v smislu, navedenem v točki 25 te sodbe, ni mogoče nadomestiti s pojmom „okoliščine, za katere odgovarja“ zadevni gospodarski subjekt.
- 34 Poleg tega nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari sama določa merila, na podlagi katerih mora naročnik zaradi prejšnjega ravnanja gospodarskega subjekta ta subjekt samodejno izključiti iz postopka oddaje novega javnega naročila, ne da bi ta naročnik imel možnost, da v vsakem primeru preuči resnost domnevno krivdnega ravnanja tega subjekta v okviru izvedbe prejšnjega naročila.
- 35 Zato je treba ugotoviti, da ureditev iz postopka v glavni stvari ni določa samo splošnega okvira uporabe člena 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18, ampak glede tega za naročnike določa tudi pogoje, ki jih morajo spoštovati, in samodejno ravnanje v določenih okoliščinah, kar presega polje proste presoje, s katerim razpolagajo države članice na podlagi člena 45(2), drugi pododstavek, te direktive glede določitve izvedbenih pogojev v zvezi z razlogom za izključitev iz navedenega odstavka 2, prvi pododstavek, točka (d) ob spoštovanju prava Unije.

- 36 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v kateri je določeno, da gre za hudo poklicno napako, katere posledica je samodejna izključitev zadevnega gospodarskega subjekta iz postopka oddaje javnega naročila, če je zadevni naročnik razvezal ali odpovedal prejšnjo pogodbo v zvezi z oddajo javnega naročila, ki jo je sklenil z zadevnim gospodarskim subjektom, ali pa od nje odstopil zaradi okoliščin, za katere je odgovarjal ta gospodarski subjekt, in če je do razveze ali odpovedi pogodbe ali do odstopa od pogodbe prišlo v treh letih pred začetkom postopka za oddajo javnega naročila, vrednost neizvedenega dela javnega naročila pa je znašala vsaj 5 % pogodbene vrednosti.

Drugo vprašanje

- 37 Bistvo tega vprašanja, ki je postavljeno za primer nikalnega odgovora na prvo vprašanje, je, ali načela in pravila prava Unije na področju javnih naročil upravičujejo, da se v nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, zaradi varstva javnega interesa in upravičenih interesov naročnikov ter za ohranitev lojalne konkurence med gospodarskimi subjekti naročnikom nalaga, da v primeru, kot je ta iz prvega vprašanja, gospodarskega subjekta samodejno izključijo iz postopka oddaje javnega naročila.
- 38 Glede tega je treba navesti, da čeprav ni sporno, da na podlagi člena 54(4) Direktive 2004/17 naročniki lahko določijo merila za ugotavljanje usposobljenosti poleg razlogov za izključitev, ki so naštet v členu 45 Direktive 2004/18, pa iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da so v členu 45(2) zadnjenavedene direktive izčrpno naštet razlogi, s katerimi je mogoče utemeljiti izključitev gospodarskega subjekta iz udeležbe pri javnem naročilu iz razlogov, ki temeljijo na objektivnih elementih, ki se nanašajo na njegovo strokovno usposobljenost, in zato ta člen pomeni oviro za to, da države članice seznam, ki ga vsebuje, dopolnijo z drugimi razlogi za izključitev, ki temeljijo na merilih v zvezi s strokovno usposobljenostjo (glej sodbo z dne 9. februarja 2006 v združenih zadevah La Cascina in drugi, C-226/04 in C-228/04, ZOdl., str. I-1347, točka 22; zgoraj navedeno sodbo Michaniki, točka 43, in sodbo z dne 15. julija 2010 v zadevi Bâtiments et Ponts Construction SA in WISAG Produktionsservice, C-74/09, ZOdl., str. I-7271, točka 43).
- 39 Le če zadevni razlog za izključitev ni povezan s strokovno usposobljenostjo gospodarskega subjekta in zato ni del izčrpnega seznama, je mogoče predvideti, da bo ta razlog z vidika načel in drugih pravil prava Unije na področju javnih naročil dopusten (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Fabricom, točke od 25 do 36, in Michaniki, točke od 44 do 69, ter sodbo z dne 19. maja 2009 v zadevi Assitur, C-538/07, ZOdl., str. I-4219, točke od 21 do 33).
- 40 Vendar v obravnavani zadevi člen 24(1), točka 1. a), zakona o javnih naročilih določa razlog za izključitev, ki se nanaša na strokovno usposobljenost zadevnega gospodarskega subjekta, kar potrjuje dejstvo, navedeno v točkah 10 in 23 te sodbe, da je poljski zakonodajalec pri sprejetju te nacionalne določbe upošteval člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18. Tak razlog za izključitev, ki kot izhaja iz odgovora na prvo vprašanje, presega okvir izčrpnega seznama iz tega prvega pododstavka, zato ni bolj dopusten z vidika načel in drugih pravil prava Unije na področju javnih naročil.
- 41 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da načela in pravila prava Unije na področju javnih naročil ne upravičujejo, da se v nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, zaradi varstva javnega interesa in upravičenih interesov naročnikov ter za ohranitev lojalne konkurence med gospodarskimi subjekti naročnikom nalaga, da v primeru, kot je ta iz odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje, gospodarskega subjekta samodejno izključijo iz postopka oddaje javnega naročila.

Časovni učinki te sodbe

- 42 Poljska vlada je Sodišču na obravnavi predlagala, naj časovno omeji učinke te sodbe, če bi člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18 razlagalo tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.
- 43 Poljska vlada v utemeljitev predloga navaja domnevno precejšnjo nejasnost te določbe prava Unije, ki je Sodišče še ni razlagalo, in nevarnost resnih ekonomskih posledic na nacionalni ravni, ki bi jih taka razlaga povzročila.
- 44 Glede tega je treba opozoriti, da razlaga posameznega pravila prava Unije, ki jo Sodišče poda pri izvajanju pristojnosti na podlagi člena 267 PDEU, pojasnjuje in natančneje določa pomen in obseg tega pravila, kot bi se moralo razumeti in uporabljati, že odkar velja, in da sme Sodišče le izjemoma z uporabo splošnega načela pravne varnosti, ki je lasten pravnemu redu Unije, omejiti možnost vseh zainteresiranih, da bi se sklicevali na določbo, ki jo je samo razložilo, zaradi izpodbijanja pravnih razmerij, ki so nastala v dobri veri (glej v tem smislu sodbi z dne 10. maja 2012 v združenih zadevah Santander Asset Management SGIIC in drugi, od C-338/11 do C-347/11, točki 58 in 59, in z dne 18. oktobra 2012 v zadevi Mednis, C-525/11, točki 41 in 42).
- 45 Natančneje, Sodišče je to rešitev uporabilo le v natančno določenih okoliščinah, zlasti kadar je obstajala nevarnost resnih ekonomskih posledic zaradi številnosti pravnih razmerij, vzpostavljenih v dobri veri na podlagi ureditve, za katero se je štel, da zakonito velja, in kadar so bili posamezniki in nacionalni organi k ravnanju, ki ni bilo v skladu s pravom Unije, spodbujeni zaradi objektivne in precejšnje negotovosti glede obsega določb prava Unije, pri čemer je k tej negotovosti morda prispevalo tudi ravnanje drugih držav članic ali Evropske komisije (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Santander Asset Management SGIIC in drugi, točka 60, in Mednis, točka 43).
- 46 Zatrjevanega obstoja precejšnje objektivne negotovosti glede obsega zadevnih določb prava Unije v zadevi iz postopka v glavni stvari ni mogoče ugotoviti. Po eni strani namreč primer „hude poklicne napake“ v smislu člena 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18 očitno ne zajema razloga za izključitev iz člena 24(1), točka 1. a), zakona o oddaji javnih naročil. Po drugi strani iz sodne prakse, ki je bila ob sprejetju sporne nacionalne določbe že ustaljena, izhaja, da tak razlog za izključitev ne more biti upravičen z načeli ali drugimi pravili prava Unije na področju javnih naročil.
- 47 Finančne posledice, ki bi v državi članici lahko nastale zaradi sodbe Sodišča, izdane v postopku predhodnega odločanja, pa same po sebi ne upravičujejo omejitve časovnih učinkov te sodbe (zgoraj navedeni sodbi Santander Asset Management SGIIC in drugi, točka 62, in Mednis, točka 44).
- 48 Ugotoviti je treba, da poljska vlada nikakor ni predložila nobenega podatka, na podlagi katerega bi Sodišče lahko preučilo obstoj nevarnosti resnih ekonomskih posledic v Republiki Poljski, ki bi jih povzročila ta sodba.
- 49 Zato časovnih učinkov te sodbe ni treba omejiti.

Stroški

- 50 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Člen 45(2), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v kateri je določeno, da gre za hudo poklicno napako, katere posledica je samodejna izključitev zadevnega gospodarskega subjekta iz postopka oddaje javnega naročila, če je zadevni naročnik razvezal ali odpovedal prejšnjo pogodbo v zvezi z oddajo javnega naročila, ki jo je sklenil z zadevnim gospodarskim subjektom, ali pa od nje odstopil zaradi okoliščin, za katere je odgovarjal ta gospodarski subjekt, in če je do razveze ali odpovedi pogodbe ali do odstopa od pogodbe prišlo v treh letih pred začetkom postopka za oddajo javnega naročila, vrednost neizvedenega dela javnega naročila pa je znašala vsaj 5 % pogodbene vrednosti.
2. Načela in pravila prava Unije na področju javnih naročil ne upravičujejo, da se v nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, zaradi varstva javnega interesa in upravičenih interesov naročnikov ter za ohranitev lojalne konkurence med gospodarskimi subjekti naročnikom nalaga, da v primeru, kot je ta iz odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje, gospodarskega subjekta samodejno izključijo iz postopka oddaje javnega naročila.

Podpisi