Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

26. ožujka 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2004/18/EZ – Javna nabava usluga – Vođenje postupka – Kriteriji za dodjelu ugovora – Kvalifikacije osoba zaduženih za izvršenje ugovora“

U predmetu C-601/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), odlukom od 24. listopada 2013., koju je Sud zaprimio 25. studenoga 2013., u postupku

Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA

protiv

Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém,

Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (izvjestitelj) i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. studenoga 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA, H. Rodrigues da Silva, *advogado*,

— za Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém, A. Robin de Andrade i D. Melo Fernandes, *advogadas*,

— za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes i H. Fragoso, u svojstvu agenata,

— za vladu Helenske Republike, F. Dedousi i V. Stroumpouli, u svojstvu agenata,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, M. Afonso i S. Delaude te A. Tokár i G. Braga da Cruz, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: portugalski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. prosinca 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 44. do 48. i članka 53. 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. i ispravak SL L 351, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Ambisiga – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA (u daljnjem tekstu: Ambisig) i Nersanta – Associação Empresarial da Região de Santarém (u daljnjem tekstu: Nersant) povodom odluke Nersanta da dodjeli Iberscalu –Consultores Lda (u daljnjem tekstu: Iberscal), a ne Ambisigu, ugovor o isporuci usluga obrazovanja i savjetovanja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/18

3 U uvodnoj izjavi 46. Direktive 2004/18 navodi se da se ugovori trebaju sklapati na temelju objektivnih kriterija koji osiguravaju poštovanje načela transparentnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja i koji jamče da su ponude ocijenjene u uvjetima učinkovitog tržišnog natjecanja.

4 Na temelju treće alineje uvodne izjave 46. te direktive:

„Ako javni naručitelji odaberu [dodijeliti] ugovor prema ekonomski najpovoljnijoj ponudi, ocijenit će ponude kako bi odredili koja nudi najbolju vrijednost za novac. Kako bi ovo učinili, određuju ekonomske i kvalitativne kriterije koji, kao cjelina, moraju omogućiti pronalaženje ekonomski najpovoljnije ponude za javnog naručitelja. Određivanje tih kriterija ovisi o predmetu ugovora s obzirom da oni moraju omogućiti procjenu razine izvedbe koju je ponudio svaki ponuditelj u svjetlu predmeta ugovora, kako je definirano u tehničkim specifikacijama, te omogućiti mjerenje vrijednosti za novac svake ponude.“

5 Članak 44. stavci 1. i 2. Direktive 2004/18 glasi:

„1. Ugovori se [dodjeljuju] na temelju kriterija utvrđenih u člancima 53. i 55., uzimajući u obzir članak 24., nakon što su javni naručitelji provjerili sposobnost gospodarskih subjekata koji nisu isključeni sukladno odredbama članaka 45. i 46. u skladu s kriterijima ekonomske i financijske sposobnosti, stručnog i tehničkog znanja ili sposobnosti navedenima u člancima 47. do 52. i, po potrebi s pravilima o zabrani diskriminacije i kriterijima navedenima u stavku 3.

2. Javni naručitelji mogu tražiti od natjecatelja i ponuditelja da zadovolje minimalne razine sposobnosti u skladu s člancima 47. i 48.

Opseg informacija navedenih u člancima 47. i 48. i minimalne razine sposobnosti koje se zahtijevaju za određeni ugovor moraju biti vezani uz predmet ugovora te biti razmjerni predmetu ugovora.

Ove minimalne razine moraju se navesti u pozivu na nadmetanje.“

6 Članak 48. stavak 1. Direktive 2004/18 propisuje da se tehničke i/ili stručne sposobnosti gospodarskih subjekata procjenjuju i pregledavaju u skladu sa stavcima 2. i 3. tog članka. Sukladno članku 48. stavku 2. točki (a) (ii) i točki (e) te direktive, dokaz o tehničkim sposobnostima može biti popraćen, ovisno o prirodi, količini ili važnosti i namjeni dotičnih usluga, među ostalim, popisom glavnih izvršenih usluga pruženih u posljednje tri godine i navođenjem obrazovnih i stručnih kvalifikacija pružatelja usluge ili izvođača radova i/ili voditeljskog kadra poduzeća i, posebno, kvalifikacija osobe ili osoba odgovornih za pružanje usluga i izvođenje radova.

7 Članak 53. Direktive 2004/18 propisuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje nacionalne zakone, propise ili upravne odredbe o plaćanju naknade za određene usluge, kriteriji na kojima javni naručitelji temelje sklapanje ugovora o javnoj nabavi su ili:

a) ako se odabire ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta javnog naručitelja, razni kriteriji vezani uz sadržaj dotičnog ugovora o javnoj nabavi, primjerice, kvaliteta, cijena, tehničke vrijednosti, estetske i funkcionalne osobine, ekološke osobine, operativni troškovi, ekonomičnost, usluga nakon prodaje i tehnička pomoć, datum isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja, ili;

b) samo najniža cijena.

2. Ne dovodeći u pitanje odredbe trećeg podstavka, u slučaju navedenom u stavku 1. točki (a) javni naručitelj u pozivu na nadmetanje ili u [specifikacijama] ili, u slučaju natjecateljskog dijaloga, u opisnoj dokumentaciji mora navesti relativni značaj koji pridaje svakom pojedinom kriteriju izabranom da odredi ekonomski najpovoljniju ponudu.

Ti se značaji mogu izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom.

Ako, prema mišljenju javnog naručitelja, određivanje značaja nije moguće iz dokazivih razloga, javni naručitelj navodi u pozivu na nadmetanje i/ili [specifikacijama] ili, u slučaju natjecateljskog dijaloga, u opisnoj dokumentaciji, kriterije poredane od najvažnijeg prema najmanje važnom.“

Portugalsko pravo

8 Na temelju članka 75. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi (Código dos Contratos Públicos, u daljnjem tekstu: CCP), „čimbenici i eventualni podčimbenici koji čine kriterij za sklapanje ugovora sukladno najpovoljnijoj ekonomskoj ponudi moraju uključivati sve, i samo te, aspekte izvršenja ugovora koji će se sklopiti, podvrgnutog tržišnom natjecanju sukladno specifikacijama, i ne mogu se odnositi, izravno ili neizravno, na situacije, kvalitete, obilježja ili druge činjenične elemente u vezi s ponuditeljima“.

Glavni postupak i prethodno pitanje

9 Pozivom na nadmetanje objavljenim 24. studenoga 2011. Nersant je započeo postupak javne nabave radi nabave usluga obrazovanja i savjetovanja s ciljem ostvarenja projekta pod nazivom „Move PME, područje kvalitete, okoliša i sigurnosti i zdravlja na poslu, sigurnost hrane Moyen-Tage – PME“.

10 Članak 5. tog poziva na nadmetanje propisivao je da će se ugovor sklopiti prema kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude, određene uzimajući u obzir sljedeće čimbenike:

„A. Ocjena tima: 40%

i) Taj čimbenik određuje se uzimajući u obzir sastav tima, dokazano iskustvo i analizu životopisa.

B. Kvaliteta i prednosti ponuđene robe, radova ili usluga: 55%

i) Opća ocjena predložene strukture, uključujući program radova: 0 do 20%

ii) Opis tehnika koje će se koristiti i metoda djelovanja: 0 do 15%

iii) Opis metoda provjere i kontrole kvalitete posla u okviru različitih područja djelovanja: 0 do 20%

C. Ukupna cijena: 5%

Prednost će se dati ponudi koja dobije najvišu ocjenu.“

11 Ambisig je dostavio ponudu u okviru provedbe postupka javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku. U svojem preliminarnom izvješću ocjenjivački sud za dodjelu tog ugovora rangirao je Iberscal na prvo mjesto.

12 Dana 3. siječnja 2012. Ambisig je zatražio korištenje svojeg prava na prethodno saslušanje, ističući činjenicu da se u predmetnom pozivu na nadmetanje u brojnim kriterijima za ocjenjivanje nalazio čimbenik u vezi s ocjenjivanjem tima zaduženog za izvršenje ugovora, propisan u članku 5. točki A. tog poziva.

13 U dodatku od 14. veljače 2012. svojem konačnom izvješću od 4. siječnja 2012. spomenuti ocjenjivački sud odbio je argumente koje je podnio Ambisig u prilog svojem zahtjevu za prethodno saslušanje. Taj ocjenjivački sud smatra da je cilj čimbenika propisanog u članku 5. točki A. poziva na nadmetanje o kojem je riječ u glavnom postupku ocjenjivanje „konkretnog tehničkog tima koji ponuditelj predlaže za dodjelu poslova koje treba isporučiti“, a „tehničko iskustvo predloženog tima [bilo bi], u predmetnom slučaju, bitno obilježje ponude, a ne obilježje ponuditelja“.

14 Odlukom od 14. veljače 2012. predsjednik uprave Nersanta, na temelju konačnog izvješća ocjenjivačkog odbora, dodijelio je ugovor o uslugama o kojem je riječ u glavnom postupku Iberscalu i odobrio odgovarajući nacrt ugovora o uslugama. Dana 19. ožujka 2012. taj su ugovor sklopili Nersant i Iberscal.

15 Ambisig je Tribunalu Administrativo e Fiscal de Leiria (Upravni i porezni sud, Leiria) podnio tužbu za poništenje odluke predsjednika uprave Nersanta od 14. veljače 2012. kojom je dodijelio ugovor o uslugama o kojem je riječ u glavnom postupku Iberscalu. U tom je postupku Ambisig također zahtijevao, a što je prihvaćeno, da se tužba proširi na poništenje ugovora o isporuci usluga sklopljenog 19. ožujka 2012.

16 Budući da je Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria odbio tužbu u cijelosti, Ambisig je protiv odluke tog suda podnio žalbu Tribunalu Central Administrativo Sul (Središnji upravni sud jug).

17 Potvrdivši presudu prvostupanjskog suda, žalbeni sud utvrdio je da je čimbenik propisan člankom 5. točkom A. poziva na nadmetanje o kojem je riječ u glavnom postupku bio sukladan članku 75. stavku 1. CCP-a, s obzirom na to da se taj čimbenik odnosio na „tim predložen za izvršenje ugovora o uslugama za koji se provodi javna nabava, a ne izravno ili neizravno, na situacije, kvalitete ili obilježja ili druge činjenične elemente u vezi s ponuditeljima“.

18 Ambisig je protiv presude Tribunala Central Administrativo Sul podnio žalbu Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud), tvrdeći u bitnome da je čimbenik propisan člankom 5. točkom A. poziva na nadmetanje o kojem je riječ u glavnom postupku bio nezakonit s obzirom na članak 75. stavak 1. CCP-a.

19 U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje Supremo Tribunal Administrativo utvrdio je da pitanje prava o kojem treba odlučiti jest to mogu li čimbenici, kako su navedeni u članku 5. točki A. poziva na nadmetanje o kojem je riječ u glavnom postupku, zakonito činiti dio kriterija za dodjelu ugovora u smislu članka 53. Direktive 2004/18, u postupcima javne nabave koji se odnose na stjecanje usluga obrazovanja i savjetovanja.

20 U tom smislu, Supremo Tribunal Administrativo ističe da je Europska komisija podnijela Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi javne nabave [Komisija (2011) 896 final], što predstavlja novi element u odnosu na sudsku praksu Suda u tom području.

21 U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li sukladno Direktivi 2004/18 […] prilikom javne nabave intelektualnih usluga obrazovanja i savjetovanja utvrditi, među čimbenicima koji čine kriterij za sklapanje ugovora o javnoj nabavi, čimbenik za ocjenjivanje timova koje su ponuditelji konkretno predložili za izvršenje ugovora, uzimajući u obzir njihov sastav, dokazano iskustvo i analizu njihovih životopisa?“

O prethodnom pitanju

22 Zahtjevom za prethodnu odluku u biti se pita je li članak 53. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/18 protivan tome da javni naručitelj uspostavi, za provedbu javne nabave intelektualnih usluga, kriterij za dodjelu koji omogućuje ocjenjivanje kvalitete timova koje konkretno predlože ponuditelji za izvršenje tog ugovora, a koji uzima u obzir sastav tima kao i iskustvo i životopis njegovih članova.

23 Sud koji je uputio zahtjev smatrao je da je potrebno postaviti to pitanje zbog proturječja koje postoji između, s jedne strane, sudske prakse Suda o provjeri sposobnosti gospodarskih subjekata da izvrše ugovor i kriterijima za dodjelu ugovora, kako proizlazi iz presude Lianakis i dr. (C-532/06, EU:C:2008:40), i, s druge strane, prijedloga Komisije o reformi pravila postupka provedbe javne nabave i činjenice da je kvaliteta jedan od kriterija za dodjelu propisanih člankom 53. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2004/18, a koji može biti vezan za sastav tima, iskustvo i životopis njegovih članova kojima se povjerava izvršenje sklopljenog ugovora.

24 Najprije valja utvrditi da Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, str. 65.), koja je stupila na snagu nakon datuma nastanka činjenica u glavnom postupku, nije primjenjiva u ovom postupku.

25 Nadalje valja precizirati da se sudska praksa uspostavljena u presudi Lianakis i dr. (C 532/06, EU:C:2008:40) odnosi na tumačenje Direktive Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim uslugama (SL L 209, str. 1.), koja je ukinuta Direktivom 2004/18, i da ta presuda ne isključuje to da javni naručitelj može, pod određenim uvjetima, odrediti i primijeniti kriterij poput onog iz prethodnog pitanja u fazi dodjele ugovora.

26 Naime, ta se presuda odnosi na sastav i iskustvo ponuditelja općenito, a ne, kao u predmetnom slučaju, na sastav i iskustvo osoba koje čine određeni tim koji konkretno treba izvršiti ugovor.

27 Kad je riječ o tumačenju članka 53. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/18, koje traži sud koji je uputio zahtjev, valja istaknuti da je ta direktiva uvela nove elemente u zakonodavstvo Unije u području javne nabave u odnosu na Direktivu 92/50.

28 Na prvom mjestu, članak 53. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/18 propisuje da se „ekonomski najpovoljnija ponuda“ utvrđuje „sa stajališta javnog naručitelja“ i tako dodjeljuje tom javnom naručitelju veći diskrecijski prostor.

29 Na drugom mjestu, uvodna izjava 46. treća rečenica Direktive 2004/18 propisuje da, u slučajevima u kojima ugovor treba dodijeliti ponuditelju koji podnese ekonomski najpovoljniju ponudu, treba odrediti ponudu „koja nudi najbolju vrijednost za novac“, čime se osnažuje važnost kvalitete među kriterijima za dodjelu ugovora.

30 Također valja dodati da kriteriji koje mogu uzeti u obzir javni naručitelji kako bi odredili ekonomski najpovoljniju ponudu nisu taksativno navedeni u članku 53. stavku 1. Direktive 2004/18. Ta odredba dakle ostavlja javnim naručiteljima izbor kriterija za dodjelu ugovora koje će uzeti u obzir. Međutim, taj izbor može se odnositi samo na kriterije čija je namjena odrediti ekonomski najpovoljniju ponudu (vidjeti, u tom smislu, presudu Lianakis i dr., C-532/06, EU:C:2008:40, t. 28. i 29. i navedenu sudsku praksu). U tu svrhu, članak 53. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/18 izričito nalaže da kriteriji za dodjelu budu povezani s predmetom ugovora (vidjeti presudu Komisija/Nizozemska, C-368/10, EU:C:2012:284, t. 86.).

31 Kvaliteta izvršenja ugovora može u značajnoj mjeri ovisiti o profesionalnoj vrijednosti osoba zaduženih za izvršenje, a koju čine njihovo profesionalno iskustvo i obrazovanje.

32 To je posebice slučaj kada je predmet ugovora intelektualna usluga i odnosi se, kao u predmetnom slučaju, na usluge obrazovanja i savjetovanja.

33 Kada takav ugovor treba izvršiti tim, sposobnosti i iskustvo njegovih članova odlučujući su za ocjenu profesionalne kvalitete tog tima. Ta kvaliteta može biti bitna karakteristika ponude i povezana s predmetom ugovora, u smislu članka 53. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/18.

34 Stoga, ta kvaliteta može biti kriterij dodjele u pozivu na nadmetanje ili u dotičnim specifikacijama.

35 S obzirom na sve navedeno, na prethodno pitanje valja odgovoriti na način da, prilikom javne nabave intelektualnih usluga obrazovanja i savjetovanja, članak 53. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/18 nije protivan tome da javni naručitelj uspostavi kriterij za dodjelu koji omogućuje ocjenjivanje kvalitete timova koje konkretno predlože ponuditelji za izvršenje tog ugovora, a koji uzima u obzir sastav tima kao i iskustvo i životopis njegovih članova.

Troškovi

36 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 (peto vijeće) odlučuje:

Prilikom javne nabave intelektualnih usluga obrazovanja i savjetovanja, članak 53. stavak 1. točka (a) 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 nije protivan tome da javni naručitelj uspostavi kriterij za dodjelu koji omogućuje ocjenjivanje kvalitete timova koje konkretno predlože ponuditelji za izvršenje tog ugovora, a koji uzima u obzir sastav tima kao i iskustvo i životopis njegovih članova.

Potpisi