Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 26. marca 2015 *

„Predhodno odločanje — Direktiva 2004/18/ES — Javna naročila storitev — Potek postopka — Merila za oddajo naročil — Usposobljenost osebja, zadolženega za izvajanje javnih naročil“

V zadevi C-601/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Supremo Tribunal Administrativo (Portugalska) z odločbo z dne 24. oktobra 2013, ki je prispela na Sodišče 25. novembra 2013, v postopku

Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA

proti

Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém,

Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (poročevalec) in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. novembra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

— za združenje Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém Robin de Andrade in D. Melo Fernandes, odvetnika,

— za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in H. Fragoso, agenta,

— za grško vlado F. Dedousi in V. Stroumpouli, agentki,

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

* Jezik postopka: portugalščina.

— za Evropsko komisijo M. Afonso, S. Delaude, A. Tokár in G. Braga da Cruz, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 18. decembra 2014

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov od 44 do 48 in 53 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).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA (v nadaljevanju: Ambisig) in združenjem Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém (v nadaljevanju: Nersant) glede odločitve združenja Nersant, da javno naročilo, katerega predmet je zagotavljanje storitev izobraževanja in svetovanja, odda družbi Iberscal – Consultores Lda (v nadaljevanju: Iberscal) in ne družbi Ambisig.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/18

3 V uvodni izjavi 46 Direktive 2004/18 je navedeno, da je naročila treba oddati na podlagi objektivnih meril, ki zagotovijo skladnost z načeli transparentnosti, nediskriminacije in enakopravnosti med ponudniki in ki jamčijo ocenjevanje ponudb v razmerah učinkovite konkurence.

4 V tretjem odstavku uvodne izjave 46 navedene direktive je navedeno:

„Če se naročniki odločijo oddati naročilo za ekonomsko najugodnejšo ponudbo, morajo oceniti ponudbe, da bi določili, katera ponudba zagotavlja največjo vrednost za uporabljena javna sredstva. V zvezi s tem morajo določiti ekonomska in kvalitativna merila, ki morajo celovito omogočati določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe za naročnika. Določitev teh meril je odvisna od predmeta naročila, ker morajo omogočati oceno kakovosti izvedbe, ponujene v vsaki ponudbi, glede na predmet naročila, kakor je definiran v tehničnih specifikacijah, ter največje vrednosti za uporabljena javna sredstva vsake ponudbe, ki jo je treba oceniti.“

5 Člen 44(1) in (2) Direktive 2004/18 določa:

„1. Naročila se morajo oddati na podlagi meril za ocenjevanje iz členov 53 in 55, upoštevajoč člen 24, potem ko naročniki preverijo sposobnost gospodarskih subjektov, ki niso izključeni po členih 45 in 46, v skladu s pogoji za udeležbo glede na gospodarski in finančni položaj, strokovno in tehnično znanje ali sposobnost iz členov 47 do 52 ter, kjer je to primerno, v skladu z nediskriminacijskimi pravili in kriteriji iz odstavka 3.

2. Naročniki lahko od kandidatov in ponudnikov zahtevajo minimalno stopnjo usposobljenosti v skladu s členi 47 in 48.

Količina informacij iz členov 47 in 48 ter zahtevane minimalne stopnje usposobljenosti za posamezno naročilo morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom naročila.

Te minimalne stopnje se morajo navesti v javnem naročilu.“

6 Člen 48(1) Direktive 2004/18 določa, da se mora tehnična in/ali poklicna sposobnost gospodarskih subjektov oceniti in preveriti v skladu z odstavkoma 2 in 3 tega člena. V skladu s členom 48(2)(a)(ii) in (e) te direktive se lahko tehnična sposobnost glede na naravo, količino ali obseg in namen zadevnih storitev med drugim dokazuje s predložitvijo seznama najpomembnejših opravljenih storitev v zadnjih treh letih in z dokazili o izobrazbi in strokovni sposobnosti izvajalca storitev in/ali vodstvenih delavcev podjetja ter zlasti osebe ali oseb, odgovornih za opravljanje storitev.

7 Člen 53 Direktive 2004/18 določa:

„1. Brez poseganja v nacionalne zakone, podzakonske akte in druge predpise v zvezi s plačilom nekaterih storitev morajo naročniki javna naročila oddati na podlagi naslednjih meril:

(a) če je naročilo oddano na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe s stališča naročnika, na podlagi različnih meril, ki so vezana na predmet javnega naročila, na primer kakovosti, cene, tehničnih prednosti, estetskih in funkcionalnih lastnosti, okoljskih značilnosti, tekočih stroškov, stroškovne učinkovitosti, poprodajnih storitev in tehnične pomoči, datuma dobave ter roka za dobavo ali dokončanje del; ali

(b) samo na podlagi najnižje cene.

2. Brez poseganja v določbe iz tretjega pododstavka mora naročnik – v primeru iz odstavka 1(a) v javnem razpisu ali v razpisni dokumentaciji ali v primeru konkurenčnega dialoga v opisnem dokumentu – navesti relativne uteži, ki veljajo za vsako merilo, ki je izbrano za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Te uteži se lahko izrazijo z določitvijo razpona, katerega maksimalni obseg je treba primerno prilagoditi.

Če po mnenju naročnika tehtanje meril ni mogoče določiti zaradi dokazljivih razlogov, mora naročnik – v javnem razpisu ali razpisni dokumentaciji ali v primeru konkurenčnega dialoga v opisnem dokumentu – navesti merila v padajočem zaporedju njihove pomembnosti.“

Portugalsko pravo

8 Člen 75(1) zakonika o javnem naročanju (Código dos Contratos Públicos, v nadaljevanju: CCP) določa, da „[morajo] dejavniki in morebitni poddejavniki, ki tvorijo merilo za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe, […] zajemati vse in samo vidike izvrševanja pogodbe, ki bo sklenjena, v zvezi s katerimi je mogoče na podlagi razpisne dokumentacije konkurirati, pri čemer se ne smejo nanašati ne neposredno ne posredno na položaje, lastnosti, značilnosti ali druge dejanske elemente v zvezi s ponudniki“.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

9 Združenje Nersant je z obvestilom, objavljenim 24. novembra 2011 začelo postopek oddaje javnega naročila storitev izobraževanja in svetovanja za izvedbo projekta „Move PME – področje kakovost, okolje, varnost in zdravje pri delu, varnost hrane Médio Tejo – MSP“.

10 V členu 5 navedenega obvestila o naročilu je bilo določeno, da bo naročilo oddano ekonomsko najugodnejši ponudbi, ki se izbere na podlagi teh dejavnikov:

„A. Ocena skupine: 40 %

(i) Pri določitvi tega dejavnika se upoštevajo sestava skupine, dokazane izkušnje in analiza življenjepisov.

B. Kakovost in prednosti ponujene storitve: 55 %

(i) Celovita ocena predlagane strukture, vključno z delovnim programom: od 0 do 20 %

(ii) Opis tehničnih metod, ki bodo uporabljene, in metodologij za izvajanje: od 0 do 15 %

(iii) Opis metod preverjanja in nadzora kakovosti dela v okviru različnih področij dejavnosti: od 0 do 20 %

C. Skupna cena: 5 %

Ponudba z največjim številom točk se bo štela za najboljšo.“

11 Družba Ambisig je predložila ponudbo v okviru postopka oddaje javnega naročila iz postopka v glavni stvari. Komisija za ocenjevanje ponudb v okviru tega naročila je v predhodnem poročilu ponudbo družbe Iberscal uvrstila na prvo mesto.

12 Družba Ambisig je 3. januarja 2012 uveljavljala svojo pravico do predhodne izjave, pri čemer je ugovarjala temu, da je bil v zadevnem obvestilu o naročilu kot eno od ocenjevalnih meril naveden dejavnik v zvezi z oceno skupine, ki se jo zadolži za izvajanje naročila, in sicer v členu 5, točka A, tega obvestila.

13 Navedena komisija je v dodatku z dne 14. februarja 2012 h končnemu poročilu z dne 4. januarja 2012 zavrnila trditve, ki jih je družba Ambisig navedla v podporo zahtevi za predhodno izjavo. Po mnenju te komisije se z dejavnikom iz člena 5, točka A, zadevnega obvestila o naročilu iz postopka v glavni stvari ocenjuje „konkretna tehnična skupina, ki jo ponudnik predlaga za opravljanje del“, „[i]Izkušnje predlagane tehnične skupine [pa naj bi bile] v konkretnem primeru značilnost, lastna ponudbi, in ne značilnost ponudnika“.

14 Predsednik izvršilnega odbora združenja Nersant je z odločbo z dne 14. februarja 2012 na podlagi končnega poročila komisije zadevno naročilo storitev iz postopka v glavni stvari oddal družbi Iberscal in odobril osnutek pogodbe za opravljanje zadevnih storitev. Ta pogodba je bila 19. marca 2012 sklenjena med združenjem Nersant in družbo Iberscal.

15 Družba Ambisig je pri Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (upravno in davčno sodišče v Leiriji) vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe predsednika izvršilnega odbora družbe Nersant z dne 14. februarja 2012 o oddaji javnega naročila storitev iz postopka v glavni stvari družbi Iberscal. Družba Ambisig je med postopkom prav tako predlagala in dosegla, da se predmet tožbe razširi na razglasitev ničnosti pogodbe o opravljanju storitev, sklenjene 19. marca 2012.

16 Ker je Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria tožbo v celoti zavrnilo, je družba Ambisig zoper odločbo tega sodišča vložila pritožbo pri Tribunal Central Administrativo Sul (osrednje upravno sodišče jug, Portugalska).

17 Pritožbeno sodišče je potrdilo sodbo prvostopenjskega sodišča in menilo, da je dejavnik iz člena 5, točka A, zadevnega obvestila o javnem naročilu iz postopka v glavni stvari skladen s členom 75(1) CCP, ker se nanaša na „skupino, predlagano za izvrševanje pogodbe o opravljanju storitev, ki je predmet javnega naročanja, in ne neposredno ali posredno na položaje, lastnosti, značilnosti ali druge dejanske elemente v zvezi s ponudniki“.

18 Družba Ambisig je pri Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče) vložila revizijo zoper sodbo Tribunal Central Administrativo Sul in v bistvu trdila, da je dejavnik iz člena 5, točka A, zadevnega obvestila o javnem naročilu iz postopka v glavni stvari nezakonit z vidika člena 75(1) CCP.

19 Supremo Tribunal Administrativo v predložitveni odločbi ugotavlja, da je pravno vprašanje, o katerem je treba odločiti, to, ali so lahko dejavniki, kakršen je ta iz člena 5, točka A, zadevnega obvestila o javnem naročilu, v postopkih oddaje javnih naročil, ki se nanašajo na storitve izobraževanja in svetovanja, zakonito eno od meril za oddajo naročila v smislu člena 53 Direktive 2004/18.

20 V zvezi s tem Supremo Tribunal Administrativo poudarja, da je Evropska komisija predložila predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnem naročanju (Komisija (2011) 896 final), kar glede na sodno prakso Sodišča na tem področju pomeni nov element.

21 V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je za oddajo naročila storitev intelektualne narave, in sicer izobraževanja in svetovanja, z Direktivo 2004/18, […], združljivo to, da se med dejavniki, ki sestavljajo merilo za izbiro najugodnejše ponudbe v zvezi s ponudbami v odprtem postopku oddaje javnega naročila, določi dejavnik, ki ocenjuje skupine, ki so jih konkretno predlagali ponudniki za izvrševanje pogodbe, pri čemer se upoštevajo njihova sestava, dokazane izkušnje in analiza življenjepisov?“

Vprašanje za predhodno odločanje

22 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu nanaša na vprašanje, ali člen 53(1)(a) Direktive 2004/18 nasprotuje temu, da naročnik za oddajo naročila storitev intelektualne narave določi merilo za oddajo, ki omogoča ocenjevanje kakovosti skupin, ki so jih konkretno predlagali ponudniki za izvajanje tega naročila, pri čemer se pri tem merilu upoštevajo sestava skupin ter izkušnje in življenjepisi njihovih članov.

23 Predložitveno sodišče meni, da je to vprašanje treba postaviti zaradi protislovja, ki naj bi obstajalo med, prvič, sodno prakso Sodišča v zvezi s preverjanjem sposobnosti gospodarskih subjektov za izvedbo naročila in merili za oddajo naročil, kot izhaja iz sodbe Lianakis in drugi (C-532/06, EU:C:2008:40), ter, drugič, predlogom Komisije, katerega namen je spremeniti ureditev postopkov za oddajo javnih naročil, in tem, da je kakovost eno od meril za oddajo, določenih s členom 53(1)(a) Direktive 2004/18, pri čemer je to merilo mogoče povezati s sestavo skupine, z izkušnjami in življenjepisi njenih članov, ki bi jim bilo zaupano izvajanje naročila.

24 Uvodoma je treba ugotoviti, da se Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, str. 65), ki je začela veljati po datumu nastanku dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, v tej zadevi ne uporablja.

25 Poleg tega je treba pojasniti, da se sodna praksa, nastala na podlagi sodbe Lianakis in drugi (C-532/06, EU:C:2008:40), nanaša na razlago Direktive Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1,

str. 322), ki je bila razveljavljena z Direktivo 2004/18, in da ta sodba ne izključuje, da lahko naročnik pod nekaterimi pogoji določi in v fazi oddaje naročila uporabi merilo, kakršno je to iz vprašanja za predhodno odločanje.

26 Ta sodba se namreč dejansko nanaša na osebje in izkušnje ponudnikov na splošno in ne, kot v obravnavanem primeru, na osebje in izkušnje oseb, ki sestavljajo specifično skupino, ki mora konkretno izvajati naročilo.

27 Kar zadeva razlago člena 53(1)(a) Direktive 2004/18, o kateri se sprašuje predložitveno sodišče, je treba poudariti, da so bili s to direktivo v zakonodajo Unije s področja javnega naročanja vneseni novi elementi glede na Direktivo 92/50, ki je bila predmet razlage v zadevi Lianakis in drugi.

28 Prvič, člen 53(1)(a) Direktive 2004/18 določa, da se „ekonomsko najugodnejša ponudba“ opredeli „s stališča naročnika“, s čimer temu naročniku podeljuje večjo diskrecijsko pravico.

29 Drugič, v uvodni izjavi 46, tretji odstavek, Direktive 2004/18 je navedeno, da je treba za primere, ko je treba naročilo oddati ponudniku, ki je predložil ekonomsko najugodnejšo ponudbo, poiskati ponudbo, ki „zagotavlja največjo vrednost za uporabljena javna sredstva“, kar krepi težo, ki jo ima kakovost v okviru meril za oddajo javnih naročil.

30 Dodati je treba tudi, da merila, ki jih lahko uporabijo naročniki za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, v členu 53(1) Direktive 2004/18 niso taksativno našteta. Ta določba torej naročnikom prepušča izbiro meril za oddajo naročila, ki jih nameravajo uporabiti. Vendar se lahko ta izbira nanaša samo na merila, na podlagi katerih je možno določiti ekonomsko najugodnejšo ponudbo (glej v tem smislu sodbo Lianakis in drugi, C-532/06, EU:C:2008:40, točki 28 in 29 in navedena sodna praksa). V ta namen člen 53(1)(a) Direktive 2004/18 izrecno nalaga, da so merila za oddajo vezana na predmet naročila (glej sodbo Komisija/Nizozemska, C-368/10, EU:C:2012:284, točka 86).

31 Kakovost izvedbe javnega naročila je lahko odločilno odvisna od poklicnih odlik oseb, zadolženih za izvedbo tega naročila, te odlike pa sestavljajo njihove poklicne izkušnje in izobrazba.

32 To še zlasti velja, ko je storitev, ki je predmet naročila, intelektualne narave in gre, kot v postopku v glavni stvari, za storitve izobraževanja in svetovanja.

33 Kadar mora tako naročilo izvajati skupina, so za presojo poklicne kakovosti take skupine odločilne sposobnosti in izkušnje njenih članov. Ta kakovost je lahko značilnost, ki je lastna ponudbi, in je povezana s predmetom naročila v smislu člena 53(1)(a) Direktive 2004/18.

34 Zato je lahko navedena kakovost v zadevnem obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji navedena kot merilo za oddajo.

35 Glede na navedeno je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da za oddajo naročila storitev intelektualne narave, in sicer izobraževanja in svetovanja, člen 53(1)(a) Direktive 2004/18 ne nasprotuje temu, da naročnik določi merilo, ki omogoča oceno kakovosti skupin, ki so jih ponudniki konkretno predlagali za izvedbo tega naročila, in v okviru katerega se upošteva sestava skupine ter izkušnje in življenjepisi njenih članov.

Stroški

36 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 (peti senat) razsodilo:

Za oddajo naročila storitev intelektualne narave, in sicer izobraževanja in svetovanja, člen 53(1)(a) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev ne nasprotuje temu, da naročnik določi merilo, ki omogoča oceno kakovosti skupin, ki so jih ponudniki konkretno predlagali za izvedbo tega naročila, in v okviru katerega se upošteva sestava skupine ter izkušnje in življenjepisi njenih članov.

Podpisi