Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

8. prosinca 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Direktiva 2014/24/EU – Članak 18. stavak 1. – Načela jednakog postupanja, transparentnosti i proporcionalnosti – Odluka o poništenju poziva na nadmetanje – Ponude koje su odvojeno podnijela dva ponuditelja koja čine isti gospodarski subjekt, a koje su dvije ekonomski najpovoljnije ponude – Odbijanje uspješnog ponuditelja da potpiše ugovor – Odluka javnog naručitelja o odbijanju ponude sljedećeg ponuditelja, o završetku postupka i pokretanju nove javne nabave”

U predmetu C-769/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud, Latvija), odlukom od 13. prosinca 2021., koju je Sud zaprimio 13. prosinca 2021., u postupku

AAS „BTA Baltic Insurance Company”

protiv

Iepirkumu uzraudzības birojs,

Tieslietu ministrija,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: E. Regan (izvjestitelj), predsjednik petog vijeća, u svojstvu predsjednika desetog vijeća, I. Jarukaitis i Z. Csehi, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za AAS „BTA Baltic Insurance Company”, M. Brizgo, *advokāts*,

– za latvijsku vladu, J. Davidoviča i K. Pommere, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: latvijski

– za Europsku komisiju, P. Ondrůšek, A. Sauka i G. Wils, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 27, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između AAS BTA Baltic Insurance Company (u daljnjem tekstu: Baltic) s jedne strane i Tieslietu ministrije (Ministarstvo pravosuđa, Latvija) i Iepirkumu uzraudzības birojsa (Ured za nadzor javne nabave, Latvija) s druge strane, u vezi s odlukom o završetku postupka javne nabave usluga zdravstvenog osiguranja.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 18. Direktive 2014/24, naslovljen „Načela nabave”, u stavku 1. određuje:

„Javni naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način.

[…]”

4 Članak 55. te direktive, naslovljen „Obavješćivanje natjecatelja i ponuditelja”, u stavku 1. propisuje:

„Javni naručitelji moraju u najkraćem mogućem roku obavijestiti svakog natjecatelja i ponuditelja o odlukama donesenima u vezi sa sklapanjem okvirnog sporazuma, dodjelom ugovora ili prihvaćanjem u dinamički sustav nabave, uključujući i razloge za svaku odluku o tome da se neće sklopiti okvirni sporazum ili da se neće dodijeliti ugovor za koji je postojao poziv na nadmetanje, odluku o tome da se ponovno pokreće postupak ili da se ne uvodi dinamički sustav nabave.”

Latvijsko pravo

5 Članak 2. Publisko iepirkumu likumsa (Zakon o javnoj nabavi) od 15. prosinca 2016. (Latvijas Vēstnesis, 2016., br. 254) tako glasi:

„Cilj je ovog zakona zajamčiti:

1) transparentnost javne nabave;

2) slobodno tržišno natjecanje među dobavljačima, kao i jednako i pravedno postupanje prema njima;

3) učinkovitu upotrebu sredstava javnog naručitelja uz smanjivanje rizika koje preuzima na najmanju moguću mjeru.”

6 U skladu s točkama 23. i 24. Ministru kabineta noteikumija Nr.107 „Iepirkuma procedūru un metu konkursu norises kārtība” (Uredba Vijeća ministara br. 107 o vođenju postupaka javne nabave i projektnih natječaja) od 28. veljače 2017. (Latvijas Vēstnesis, 2017., br. 45):

„23. Ako ponuditelj kojem je dodijeljen ugovor o javnoj nabavi odbije sklopiti navedeni ugovor s javnim naručiteljem, Komisija za provedbu javnog nadmetanja ovlaštena je donijeti odluku o dodjeli ugovora o javnoj nabavi sljedećem ponuditelju koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu ili odluku kojom se završava postupak javne nabave bez odabira ijedne ponude. Ako se donese odluka o dodjeli ugovora o javnoj nabavi sljedećem ponuditelju koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu, ali on odbije sklopiti navedeni ugovor, Komisija za provedbu javnog nadmetanja donosi odluku kojom se završava postupak javne nabave bez odabira ijedne ponude.

24. Prije donošenja odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi sljedećem ponuditelju koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu Komisija za provedbu javnog nadmetanja ocjenjuje treba li smatrati da je taj ponuditelj isti gospodarski subjekt kao prvotno izabrani ponuditelj koji je odbio sklopiti navedeni ugovor s javnim naručiteljem. Ako je to potrebno, Komisija za provedbu javnog nadmetanja ovlaštena je od sljedećeg ponuditelja zatražiti potvrdu i, po potrebi, dokaze o tome da ga ne treba smatrati istim gospodarskim subjektom kao i prvotno izabranog ponuditelja. Ako treba smatrati da je sljedeći ponuditelj isti gospodarski subjekt kao i prvotno izabrani ponuditelj, Komisija za provedbu javnog nadmetanja donosi odluku kojom se završava postupak javne nabave bez odabira ijedne ponude.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

7 Ministarstvo pravosuđa pokrenulo je, kao javni naručitelj, postupak javne nabave za dodjelu ugovora o javnom zdravstvenom osiguranju za svoje zaposlenike i one Valsts zemes dienestsa (Državna geodetska služba, Latvija), Datu valsts inspekcije (Nacionalna agencija za zaštitu podataka, Latvija), Maksātnespējas kontroles dienestsa (Služba za nadzor insolventnosti, Latvija) i Patentu valdea (Ured za patente, Latvija).

8 Nekoliko je ponuditelja, među kojima su Baltic i Compensa Life Vienna Insurance Group SE Latvijas filiāle (u daljnjem tekstu: Compensa), dostavilo ponude s ciljem da im se dodijeli taj ugovor o javnoj nabavi.

9 Komisija je za provedbu javnog nadmetanja Ministarstva pravosuđa odlukom od 19. studenoga 2020. smatrala da je ponuda koju je podnijela Compensa ekonomski najpovoljnija. Međutim, to je društvo odbilo sklopiti ugovor o javnoj nabavi.

10 Odlukom od 1. prosinca 2020. ta je komisija utvrdila da je sljedeći ponuditelj koji ima pravo na dodjelu ugovora Baltic, pri čemu je na temelju točke 24. Uredbe br. 107 od 28. veljače 2017. zatražila dostavu potvrde i dokaza da društva Baltic i Compensa ne treba smatrati jednim te istim gospodarskim subjektom.

11 U odgovoru na taj zahtjev Baltic je naveo da treba smatrati da zajedno s društvom Compensa tvori jedinstveni gospodarski subjekt, izjavivši pritom da je svoju ponudu pripremio neovisno i da je nije uskladio s potonjim.

12 U tim je okolnostima Komisija Ministarstva pravosuđa odlukom od 9. prosinca 2020., pozivajući se na točku 23. Uredbe br. 107 od 28. veljače 2017., završila postupak javne nabave.

13 Ministarstvo pravosuđa je 16. prosinca 2020. pokrenulo novi postupak javne nabave.

14 Odlukom od 21. siječnja 2021. Ured za nadzor javne nabave, kojemu je Baltic podnio žalbu, potvrdio je odluku od 9. prosinca 2020. Istaknuo je da se člankom 24. br. 107 od 28. veljače 2017. javnom naručitelju propisuje obveza da završi postupak javne nabave ako utvrdi da se prvotno izabrani ponuditelj, koji je odbio sklopiti ugovor o javnoj nabavi s javnim naručiteljem, i sljedeći ponuditelj trebaju smatrati istim gospodarskim subjektom, kako bi se spriječila mogućnost da poduzetnici iz iste grupe nakon podnošenja ponude djeluju usklađeno. Osim toga, prema mišljenju Ureda za nadzor javne nabave, ako ponuditelj kojem se dodijeli ugovor o javnoj nabavi odbije sklopiti taj ugovor s javnim naručiteljem, naručitelj u svakom slučaju ima pravo završiti postupak javne nabave u skladu s člankom 23. te uredbe, a nijedan drugi ponuditelj nema subjektivno pravo zahtijevati da ga se proglasi pobjednikom.

15 Baltic je zatim Administratīvā rajona tiesi (Općinski upravni sud, Latvija), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, podnio tužbu za poništenje te odluke.

16 Prema Balticu, javni naručitelj bio je obvezan ocijeniti njegovo objašnjenje u pogledu prirode odnosa između dvaju društava i pripreme ponuda, čime bi postigao pravednu ravnotežu između poštovanja svih načela zajamčenih člankom 2. Zakona o javnoj nabavi.

17 Presumpcija koju sadržava članak 24. Uredbe br. 107 od 28. veljače 2017. prema kojoj su poduzetnici iz iste grupe uskladili svoje ponude kako bi neosnovano utjecali na tržišno natjecanje, neproporcionalna je i protivi se načelima iz Direktive 2014/24 i presude od 19. svibnja 2009. Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317).

18 Činjenica da je iznos ponude prvotno odabranog ponuditelja bio viši od iznosa njegove ponude dokazuje da ponude nisu bile usklađene, stoga poduzetnici iz grupe od njezina povlačenja nisu mogli imati nikakvu korist.

19 Ured za nadzor javne nabave pak smatra da se presuda od 19. svibnja 2009., Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317), odnosi samo na pravo povezanih poduzetnika na sudjelovanje u postupku javne nabave i podnošenje ponuda, pravo koje u ovom slučaju nije bilo ograničeno.

20 Tu se situacija treba razlikovati od situacije u kojoj javni naručitelj mora završiti postupak javne nabave ako izabrani ponuditelj odbije sklopiti predmetni ugovor o javnoj nabavi. Naime, u prvom slučaju, na koji se odnosi presuda od 19. svibnja 2009., Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317), javni naručitelj, nakon što je odbio ponude povezanih poduzetnika, odabire drugu ponudu i javna nabava završava sklapanjem ugovora o javnoj nabavi, dok u drugom slučaju javni naručitelj završava postupak javne nabave bez odabira ijedne ponude, čime se ponovno uspostavlja tržišno natjecanje i pruža mogućnost svim ponuditeljima da sudjeluju u novom postupku javne nabave.

21 Ministarstvo pravosuđa pak tvrdi da se, u svakom slučaju, člankom 23. Uredbe br. 107 od 28. veljače 2017. javnom naručitelju dodjeljuje margina prosudbe da odluči hoće li nastaviti s postupkom javne nabave ako ponuditelj koji je pobjednik odbije sklopiti predmetni ugovor o javnoj nabavi.

22 Administratīvā rajona tiesi (Općinski upravni sud) mišljenja je da ishod spora koji se pred njim vodi ovisi o tome utječe li sama okolnost, u ovom slučaju nesporna, da društva Baltic i Compensa treba smatrati jednim te istim gospodarskim subjektom na pravo javnog naručitelja da završi postupak javne nabave.

23 Taj sud smatra da država članica svakako ima široku marginu prosudbe u propisivanju mogućnosti donošenja odluke o poništenju poziva na nadmetanje. Naime, u skladu sa sudskom praksom Suda kakva proizlazi iz presude od 11. prosinca 2014., Croce Amica One Italia (C-440/13, EU:C:2014:2435, t. 33. do 35.), razlozi za takvu odluku o poništenju mogu se temeljiti na razlozima koji su, među ostalim, povezani s ocjenom svrhovitosti, s točke gledišta javnog interesa, zaključivanja postupka dodjele, uzimajući u obzir, među ostalim, moguće izmjene gospodarskih ili činjeničnih okolnosti ili čak potreba javnog naručitelja o kojem je riječ.

24 Međutim u ovom slučaju iz opisa činjeničnog stanja proizlazi da je javni naručitelj, unatoč tomu što je ponuditelj kojem je bio dodijeljen ugovor o javnoj nabavi odbio s njim sklopiti taj ugovor, želio nastaviti postupak javne nabave i sklopiti taj ugovor sa sljedećim ponuditeljem koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu. Naime, potrebe javnog naručitelja nisu se promijenile, kao što to potvrđuje pokretanje novog postupka javne nabave, te je sljedeća ponuda odgovarala potrebama i zahtjevima javnog naručitelja. On je ipak, na temelju točke 24. Uredbe br. 107 od 28. veljače 2017., završio postupak javne nabave jer je dva ponuditelja o kojima je riječ trebalo smatrati jednim te istim gospodarskim subjektom.

25 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti takvog nacionalnog propisa s načelima prava Unije primjenjivima na provedbu postupaka javne nabave.

26 Doduše tim se propisom ne zabranjuje sudjelovanje u istom postupku javne nabave poduzetnicima koji se nalaze u odnosu kontrole ili međusobne povezanosti. On je stoga usklađen sa sudskom praksom Suda proizišlom, među ostalim, iz presuda od 19. svibnja 2009., Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, t. 29. i 30.), i od 8. veljače 2018., Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, t. 34. do 36.), prema kojoj se pravu Unije protivi nacionalni propis kojim se utvrđuje apsolutna zabrana istodobnog i konkurentskog sudjelovanja u istom postupku javne nabave za poduzetnike koji se nalaze u odnosu kontrole ili međusobne povezanosti, pri čemu im se ne ostavlja mogućnost da dokažu neovisnost svojih ponuda jer je takav propis protivan interesu Unije da se osigura najšire moguće sudjelovanje ponuditelja u postupku javne nabave.

27 Međutim, iz te iste sudske prakse proizlazi da poduzetnici koji se nalaze u odnosu kontrole ili međusobne povezanosti imaju pravo da im se dodijeli ugovor u okviru postupka javne nabave u kojem su sudjelovali. Člankom 24. Uredbe br. 107 od 28. veljače 2017. javnom naručitelju zabranjuje se da ugovor o javnoj nabavi dodijeli sljedećem ponuditelju ako on i prvotno odabrani ponuditelj koji je povukao svoju ponudu zajedno čine jedan te isti gospodarski subjekt. Takav se propis stoga u biti temelji na neoborivoj presumpciji da su dva ponuditelja uskladila svoja postupanja i da je ponuditelj koji je pobjednik iz tog razloga povukao svoju ponudu.

28 Sud koji je uputio zahtjev tako smatra da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, unatoč širokoj margini prosudbe koju imaju države članice za utvrđivanje slučajeva u kojima treba završiti postupak javne nabave, u okolnostima u kojima se potrebe javnog naručitelja nisu promijenile i u kojima sljedeća ponuda odgovara potrebama i zahtjevima javnog naručitelja, nije u skladu s načelima utvrđenima u članku 18. stavku 1. Direktive 2014/24, a osobito s obvezom država članica da prema gospodarskim subjektima postupaju jednako i bez diskriminacije, uz poštovanje načela proporcionalnosti. Faza postupka javne nabave o kojem je riječ nije važna za primjenu sudske prakse Suda navedene u točki 26. ove presude, s obzirom na to da se ona primjenjuje i na odluku kojom se završava taj postupak. Taj bi propis stoga dotičnom ponuditelju trebao omogućiti da dokaže neovisnost svoje ponude.

29 U tim je okolnostima Administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud) odlučila prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li u skladu s načelima nabave utvrđenima u članku 18. stavku 1. [Direktive 2014/24], i osobito s obvezom država članica da se prema gospodarskim subjektima postupa jednako i bez diskriminacije, te načelom proporcionalnosti, nacionalni propis kojim se javnom naručitelju propisuje apsolutna obveza da završi postupak javne nabave ako se utvrdi da za prvotno izabranog ponuditelja, koji je odbio sklopiti ugovor o javnoj nabavi s javnim naručiteljem, treba smatrati da zajedno sa sljedećim ponuditeljem, koji je podnio ponudu koja odgovara potrebama i zahtjevima javnog naručitelja čini isti gospodarski subjekt?”

O prethodnom pitanju

30 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li opća načela prava Unije poput, među ostalim, načela jednakog postupanja i proporcionalnosti, u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24, tumačiti tako da im se protivi nacionalni propis kojim se javnom naručitelju nalaže da završi postupak javne nabave ako se, u slučaju povlačenja ponuditelja koji je prvotno odabran zbog ekonomski najpovoljnije ponude, utvrdi da ponuditelj koji je podnio drugu najpovoljniju ponudu s njime čini jedinstveni gospodarski subjekt.

31 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da se, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, pravu Unije ne protivi to da države članice predvide mogućnost, navedenu u članku 55. stavku 1. Direktive 2014/24, da donesu odluku o poništenju poziva na nadmetanje zbog razloga koji su, među ostalim, povezani s ocjenom svrhovitosti, s točke gledišta javnog interesa, zaključivanja postupka dodjele, uzimajući u obzir, među ostalim, moguće izmjene gospodarskih ili činjeničnih okolnosti, potrebe javnog naručitelja o kojem je riječ ili nedostatnu razinu konkurentnosti zbog toga što je na kraju postupka javne nabave o kojem je riječ preostao samo jedan ponuditelj koji je mogao izvršiti taj ugovor (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2014., Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, t. 35.).

32 Međutim, takvu odluku o poništenju postupka javne nabave treba donijeti uz poštovanje pravila prava Unije, osobito općih načela prava Unije, poput načela jednakog postupanja, transparentnosti i proporcionalnosti, koja su također navedena u članku 18. stavku 1. Direktive 2014/24 (vidjeti u tom smislu presude od 18. lipnja 2002., HI, C-92/00, EU:C:2002:379, t. 42. i 45. do 47. te od 11. prosinca 2014., Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, t. 33., 34. i 36.).

33 U ovom je slučaju očito da je cilj nacionalnog propisa poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se javnom naručitelju nalaže da u okolnostima navedenima u točki 30. ove presude završi postupak javne nabave, spriječiti potencijalne dogovore među sudionicima istog postupka javne nabave nakon podnošenja njihovih ponuda i tako jamčiti održavanje dostatne razine tržišnog natjecanja kako bi se očuvala jednakost postupanja prema kandidatima kao i transparentnost postupka (vidjeti po analogiji presudu od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 31.).

34 U skladu s načelom proporcionalnosti, takav propis ipak, prema sudskoj praksi Suda, ne smije prekoračiti ono što je nužno za postizanje tih ciljeva (vidjeti u tom smislu presudu od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

35 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su Unijina pravila u području javne nabave donesena u okviru ostvarenja jedinstvenog tržišta s ciljem osiguranja slobodnog kretanja i uklanjanja ograničenja tržišnom natjecanju (presuda od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 33. i navedena sudska praksa).

36 U tom kontekstu, u interesu je prava Unije da se osigura sudjelovanje što je moguće više ponuditelja u postupku javne nabave (presuda od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 34. i navedena sudska praksa).

37 Iz tog proizlazi, prema ustaljenoj sudskoj praksi, da automatsko isključenje natjecateljâ ili ponuditeljâ koji se nalaze u takvom odnosu s drugim natjecateljima prekoračuje ono što je nužno za prevenciju koluzivnog ponašanja i time ono što je potrebno da bi se osigurala primjena načela jednakog postupanja i poštovanje obveze transparentnosti. Naime, takvo automatsko isključenje – s obzirom na to da je riječ o neoborivoj presumpciji međusobnog utjecaja u predmetnim ponudama, u istoj javnoj nabavi, poduzetnika koji se nalaze u odnosu kontrole ili povezanosti i da se tako isključuje mogućnost da ti natjecatelji ili ponuditelji dokažu neovisnost svojih ponuda – protivno je interesu Unije da se osigura sudjelovanje što je više moguće ponuditelja u postupku javne nabave (presuda od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 35. i 36. i navedena sudska praksa).

38 U tom je pogledu Sud već istaknuo da grupacije poduzetnika mogu imati razne oblike i ciljeve, ne isključujući mogućnost da kontrolirani poduzetnici uživaju određenu autonomiju u oblikovanju svoje trgovinske politike i gospodarskih djelatnosti, posebno kad je riječ o sudjelovanju na javnim natječajima. Naime, veze između poduzetnika iz iste grupe mogu biti uređene posebnim odredbama koje mogu jamčiti neovisnost i povjerljivost prilikom izrade ponuda koje će oni istodobno predati u okviru istog postupka javne nabave (presuda od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 37. i navedena sudska praksa).

39 Poštovanje načela proporcionalnosti prema tome zahtijeva obvezu javnog naručitelja da ispita i ocijeni činjenice da bi utvrdio je li veza između dvaju subjekata imala konkretni utjecaj na sadržaj ponuda podnesenih u okviru istog postupka javne nabave, pri čemu je utvrđenje takvog utjecaja, u bilo kojem obliku, dovoljno da bi se ti poduzetnici isključili iz postupka (presuda od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 38. i navedena sudska praksa).

40 Ta se sudska praksa, razvijena u pogledu nacionalnih propisa koji predviđaju automatsko isključenje iz sudjelovanja u postupku javne nabave, na isti način primjenjuje na propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se javnom naručitelju nalaže da u kasnijoj fazi postupka javne nabave završi takav postupak.

41 Naime, iako takav propis, doduše, ne isključuje automatski ponuditelje koji čine isti gospodarski subjekt iz sudjelovanja u istom postupku javne nabave, ima tomu slične učinke.

42 U tom pogledu valja istaknuti da – time što predviđa automatski završetak postupka javne nabave kada, u slučaju povlačenja ponuditelja koji je prvotno odabran jer je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu, drugorangirani ponuditelj, koji je podnio drugu ekonomski najpovoljniju ponudu, zajedno s potonjim čini jedinstveni gospodarski subjekt – nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, uvodi neoborivu presumpciju da su se ti ponuditelji dogovarali prilikom pripremanja svojih ponuda ili nakon podnošenja istih samo na temelju toga što čine isti gospodarski subjekt, a da oni ne mogu dokazati neovisnost svojih ponuda.

43 Takvim se nacionalnim propisom, koji se odnosi na fazu postupka tijekom koje je objavljeno rangiranje ponuda i njihov sadržaj, još više povređuje interes Unije da se u postupku javne nabave osigura sudjelovanje što je moguće većeg broja ponuditelja i načelo proporcionalnosti.

44 Naime, ne samo da taj propis može odvratiti društva iste grupe od podnošenja konkurentnih ponuda u postupku javne nabave – s obzirom na to da, kada bi bili rangirani na prva dva mjesta, u slučaju povlačenja prvorangiranog automatski došlo do završavanja tog i sljedećih postupaka, čime bi se tako zapravo isključila svaka mogućnost njihova natjecanja u okviru takvog postupka javne nabave – nego bi, osim toga, navedeni propis sam po sebi mogao povećati opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja time što otkrivanje rangiranja ponuda i njihova sadržaja na kraju prvog postupka može olakšati eventualni dogovor između ponuditelja u okviru sljedećeg postupka.

45 Iako je točno da bi povlačenje ponuditelja koji je prvotno odabran zbog ekonomski najpovoljnije ponude, kada ponuditelj koji je podnio drugu najpovoljniju ponudu s njime čini jedinstveni gospodarski subjekt, moglo biti naznaka protutržišnog usklađenog djelovanja, s obzirom na to da razlog takvog povlačenja može biti plan da se prihvati najviša ponuda koju je podnijela grupa razmatrana u cijelosti – ipak ostaje činjenica da se u tom smislu ne može uvesti nikakva neoboriva presumpcija jer bi se njome tim ponuditeljima uskratila mogućnost da dokažu neovisnost svojih ponuda.

46 U tim okolnostima na postavljeno pitanje valja odgovoriti da načelo proporcionalnosti, u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24, treba tumačiti tako da mu se protivi nacionalni propis kojim se javnom naručitelju nalaže da završi postupak javne nabave ako se, u slučaju povlačenja ponuditelja koji je prvotno odabran zbog ekonomski najpovoljnije ponude, utvrdi da ponuditelj koji je podnio drugu najpovoljniju ponudu s njime čini jedinstveni gospodarski subjekt.

Troškovi

47 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 navedenog, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

Načelo proporcionalnosti, u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ,

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalni propis kojim se javnom naručitelju nalaže da završi postupak javne nabave ako se, u slučaju povlačenja ponuditelja koji je prvotno odabran zbog ekonomski najpovoljnije ponude, utvrdi da ponuditelj koji je podnio drugu najpovoljniju ponudu s njime čini jedinstveni gospodarski subjekt.

Potpisi