Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

9. srpnja 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Direktiva 2014/24/EU – Članak 82. – Postupak koji se odnosi na projektni natječaj – Izostanak prethodnog saslušanja natjecateljâ – Zaštita anonimnosti – Pravo na saslušanje”

U predmetu C-888/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal), odlukom od 28. studenoga 2024., koju je Sud zaprimio 20. prosinca 2024., u postupku

Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda

protiv

Metro do Porto, S. A.,

Betar Consultores, Lda,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra i N. Fenger, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Biondi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda, F. Vellozo Ferreira, *advogado*,

– za Metro do Porto, S. A., D. Castro Neves, P. Fernández Sánchez, M. Gorjão-Henriques i A. Saavedra, *advogados*,

– za portugalsku vladu, P. Barros da Costa i F. Batista, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: portugalski

– za Europsku komisiju, A. Biolan, I. Melo Sampaio i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. ožujka 2026.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 80. i 82. 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 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26., SL 2020., L 406, str. 67. i SL 2023./90063, L), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/1828 od 30. listopada 2019. (SL 2019., L 279, str. 25.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/24).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda (u daljnjem tekstu: društvo tužitelj iz glavnog postupka), s jedne strane, i društava Metro do Porto, S. A. (u daljnjem tekstu: javni naručitelj) i Betar Consultores, Lda, s druge strane, u vezi s pravilnošću postupka projektnog natječaja na kraju kojeg projekt društva tužitelja iz glavnog postupka nije bio odabran.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/24

3 Članak 1. stavak 1. Direktive 2014/24 određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji vezana uz ugovore o javnoj nabavi te projektne natječaje čija procijenjena vrijednost nije manja od pragova utvrđenih u članku 4.”

4 Članak 2. stavak 1. navedene direktive propisuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

21. ‚projektni natječaji’ znači postupci koji omogućavaju javnom naručitelju stjecanje, uglavnom u području prostornog planiranja, arhitekture, inženjerstva ili obrade podataka, plana ili projekta koji je odabrao ocjenjivački sud nakon provedenog nadmetanja sa ili bez dodjele nagrada;

[…]”

5 U skladu s člankom 4. navedene direktive:

„Ova Direktiva primjenjuje se u slučaju nabava za čiju se vrijednost, bez poreza na dodanu vrijednost (PDV), procjenjuje da je jednaka ili veća od sljedećih pragova:

[…]

(b) 139 000 [eura] za ugovore o javnoj nabavi robe ili usluga koje dodjeljuju tijela središnje države te za projektne natječaje koje ta tijela organiziraju; […]

(c) 214 000 [eura] za ugovore o javnoj nabavi robe ili usluga koje dodjeljuju decentralizirani javni naručitelji te projektne natječaje koje ti naručitelji organiziraju; […]

[…]”

6 Članak 7. te direktive glasi:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi i projektne natječaje koje, na osnovi Direktive 2014/25/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243. i ispravak SL 2026./90035, L)], dodjeljuju ili provode javni naručitelji koji obavljaju jednu ili više djelatnosti navedenih u člancima od 8. do 14. te Direktive i koji se dodjeljuju za obavljanje tih djelatnosti, […]”

7 U skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive 2014/24:

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

[…]”

8 Članak 36. stavak 5. te direktive propisuje:

„Ako javni naručitelji ponovno provedu nadmetanje za određene ugovore u skladu sa stavkom 4. točkom (b), oni priopćuju ponuditeljima datum i vrijeme kada namjeravaju prikupiti informacije potrebne za sastavljanje ponuda prilagođenih zahtjevima tog posebnog ugovora i ponuditeljima pružaju mogućnost da odbiju takvo prikupljanje informacija.

Javni naručitelji trebaju predvidjeti prikladno razdoblje između trenutka obavještavanja i stvarnog prikupljanja informacija.

Prije dodjele ugovora, javni naručitelji predstavljaju prikupljene informacije dotičnim ponuditeljima da im na taj način pruže mogućnost da ospore ili potvrde da ponuda sastavljena na taj način ne sadrži materijalne pogreške.”

9 U članku 41. navedene direktive određuje se:

„Ako je natjecatelj, ponuditelj ili poduzeće povezano s natjecateljem ili ponuditeljem savjetovao javnog naručitelja, bilo u smislu članka 40. ili ne, ili je na neki drugi način bio uključen u pripremu postupka nabave, javni naručitelj poduzima prikladne mjere kako bi osigurao da sudjelovanje tog natjecatelja ili ponuditelja ne naruši tržišno natjecanje.

Takve mjere uključuju prosljeđivanje drugim natjecateljima i ponuditeljima važnih informacija koje su se razmjenjivale u okviru sudjelovanja natjecatelja ili ponuditelja u pripremi postupka nabave ili koje su proizašle iz takvog sudjelovanja te utvrđivanje prikladnih rokova za zaprimanje ponuda. Taj natjecatelj ili ponuditelj može biti isključen iz postupka samo ako nema drugog načina da se osigura obvezno poštovanje načela jednakog postupanja.

Prije bilo kakvog isključenja, natjecateljima ili ponuditeljima pruža se mogućnost da dokažu da njihovo sudjelovanje u pripremi postupka nabave ne može narušiti tržišno natjecanje. Poduzete se mjere dokumentiraju u pojedinačnom izvješću predviđenom u članku 84.”

10 U skladu s člankom 69. stavcima 1. i 4. iste direktive:

„1. Javni naručitelji zahtijevaju od gospodarskih subjekata da objasne cijenu ili trošak predložen u ponudi ako se čini da su ponude izuzetno niske s obzirom na radove, robu ili usluge.

[…]

4. Ako javni naručitelj utvrdi da je ponuda izuzetno niska zato što je ponuditelj primio državnu potporu, ponuda smije biti odbijena samo na temelju toga tek nakon savjetovanja s ponuditeljem, ako on nije u mogućnosti dokazati, u dostatnom roku određenom od strane javnog naručitelja, da je dotična potpora usklađena s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. UFEU-a. Ako javni naručitelj u tim okolnostima odbije ponudu, on o tome obavješćuje [Europsku] [k]omisiju.”

11 Članci 78. do 82. Direktive 2014/24 čine poglavlje II., naslovljeno „Pravila kojima se uređuju projektni natječaji”, glave III. koja je naslovljena „Posebni režimi nabave”.

12 Člankom 78. navedene direktive predviđa se:

„Ovo se poglavlje primjenjuje na:

(a) projektne natječaje organizirane kao dio postupka koji vodi do dodjele ugovora o javnoj nabavi usluga;

(b) projektne natječaje s nagradama ili isplatama sudionicima.

[…]”

13 Člankom 80. stavkom 1. te direktive određeno je:

„Prilikom organiziranja projektnih natječaja, javni naručitelji primjenjuju postupke koji su prilagođeni odredbama glave I. i ovog poglavlja.”

14 U članku 82. Direktive 2014/24 predviđa se:

„1. Ocjenjivački sud mora biti samostalan u svojim odlukama ili mišljenjima.

2. Planove i projekte koje su dostavili natjecatelji ocjenjivački sud dužan je razmatrati anonimno i isključivo na temelju kriterija navedenih u obavijesti o natječaju.

3. Ocjenjivački sud dužan je bilježiti svoje rangiranje projekata u izvješću koje potpisuju njegovi članovi i koje je izrađeno prema odlikama svakog projekta, uključujući svoje napomene i sve točke koje je potrebno pojasniti.

4. Anonimnost se mora poštovati sve dok ocjenjivački sud ne donese svoje mišljenje ili odluku.

5. Natjecatelji se mogu pozvati, ako je potrebno, da odgovore na pitanja koja je ocjenjivački sud zabilježio u zapisniku kako bi se pojasnili bilo koji aspekti projekata.

6. O dijalogu između članova ocjenjivačkog suda i natjecatelja sastavlja se potpuni zapisnik."

15 U skladu s dijelom E Priloga V. Direktivi 2014/24, u obavijestima o projektnom natječaju iz članka 79. stavka 1. te direktive moraju se, među ostalim, navesti kriteriji koji će se primjenjivati pri ocjenjivanju projekata i je li odluka ocjenjivačkog suda obvezujuća za javnog naručitelja o kojem je riječ i hoće li se nakon projektnog natječaja ugovori dodijeliti pobjedniku pobjednicima tog natječaja.

Direktiva 2014/25

16 Člankom 2. Direktive 2014/25, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/1829 od 30. listopada 2019. (SL 2019., L 279, str. 27.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/25), predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(17) ‚projektni natječaji' znače postupci koji omogućuju naručitelju stjecanje, uglavnom u području prostornog planiranja, arhitekture, inženjerstva ili obrade podataka, plana ili projekta koji je odabrao ocjenjivački sud nakon provedenog nadmetanja sa ili bez dodjele nagrada;

[…]"

17 U članku 11. te direktive predviđa se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na djelatnosti koje se odnose na pružanje mreža ili upravljanje mrežama koje pružaju uslugu javnosti u području prijevoza željeznicom, automatiziranim sustavima, tramvajem, trolejbusom, autobusom ili žičarom.

Što se tiče prijevoznih usluga, smatra se da mreža postoji ako se usluga pruža pod poslovnim uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo države članice, kao što su uvjeti o linijama koje se trebaju pružiti, kapacitetu koji se treba staviti na raspolaganje ili učestalosti usluge."

18 U članku 15. navedene direktive određuje se:

„Osim u slučajevima kada se ne primjenjuje na temelju izuzeća iz članaka od 18. do 23. ili u skladu s člankom 34. u vezi s obavljanjem dotične djelatnosti, ova se Direktiva primjenjuje na nabave čija je vrijednost bez [PDV-a] jednaka ili veća od sljedećih pragova:

(a) 428 000 [eura] za ugovore o robi i uslugama te za projektne natječaje;

[…]”

19 U skladu s člankom 36. stavkom 1. iste direktive:

„Naručitelji s gospodarskim subjektima postupaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način.

[…]”

20 Članci 95. do 98. Direktive 2014/25 čine poglavlje II., naslovljeno „Pravila kojima se uređuju projektni natječaji”, glave III. te direktive, koja je naslovljena „Posebni režimi nabave”.

21 Člankom 95. navedene direktive predviđa se:

„1. Ovo poglavlje primjenjuje se na projektne natječaje koji su organizirani kao dio postupka nabave za ugovor o uslugama ako je procijenjena vrijednost ugovora, bez PDV-a, uključujući sve moguće nagrade ili plaćanja sudionicima, jednaka ili veća od iznosa koji je utvrđen u članku 15. točki (a).

2. Ovo se poglavlje primjenjuje na sve projektne natječaje u kojima je ukupni iznos natječajnih nagrada i isplata sudionicima, uključujući procijenjenu neto vrijednost ugovora o uslugama bez PDV-a koji bi se kasnije mogao sklopiti u skladu s člankom 50. točkom [(j)] ako naručitelj ne isključuje takvu nagradu u obavijesti o natječaju, jednak ili veći od iznosa koji je utvrđen u članku 15. točki (a).”

22 Člankom 97. stavkom 1. te direktive određeno je:

„Prilikom organiziranja projektnih natječaja, naručitelji primjenjuju postupke koji su prilagođeni glavi I. i ovom poglavlju.”

23 U članku 98. Direktive 2014/25 predviđa se:

„1. Ocjenjivački sud mora biti samostalan u svojim odlukama ili mišljenjima.

2. Planove i projekte koje su dostavili natjecatelji ocjenjivački sud dužan je razmatrati anonimno i isključivo na temelju kriterija navedenih u obavijesti o projektnom natječaju.

3. Ocjenjivački sud dužan je bilježiti svoje rangiranje projekata u izvješću koje potpisuju njegovi članovi i koje je izrađeno prema odlikama svakog projekta, uključujući svoje napomene i sve točke koje je potrebno pojasniti.

4. Anonimnost se mora poštovati sve dok ocjenjivački sud ne donese svoje mišljenje ili odluku.

5. Natjecatelji se mogu pozvati, ako je potrebno, da odgovore na pitanja koja je ocjenjivački sud zabilježio u zapisniku kako bi se pojasnili bilo koji aspekti projekata.

6. O dijalogu između članova ocjenjivačkog suda i natjecatelja sastavlja se potpuni zapisnik.”

Portugalsko pravo

Zakonik o upravnom postupku

24 Članak 121. Código do Procedimento Administrativo (Zakonik o upravnom postupku), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, naslovljen „Pravo na prethodno saslušanje”, određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe članka 124., zainteresirane osobe imaju pravo biti saslušane u postupku prije donošenja konačne odluke, a osobito moraju biti obaviještene o vjerojatnom ishodu te odluke.

2. U ostvarivanju prava na saslušanje zainteresirane osobe mogu se očitovati o svim pitanjima koja su relevantna za odluku, i to u pogledu činjeničnih i pravnih pitanja te zatražiti poduzimanje daljnjih radnji i priložiti dokumente.

3. Nadležno tijelo može provesti samo jedno prethodno saslušanje na kojem mora uključiti sve činjenične i pravne elemente koji podupiru vjerojatan ishod odluke.

[…]”

25 U skladu s člankom 124. Zakonika o upravnom postupku, u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, naslovljenim „Odustanak od saslušanja”:

„1. Osoba odgovorna za vođenje postupka može odustati od saslušanja u sljedećim slučajevima:

(a) odluka je hitna;

(b) zainteresirane osobe zatražile su odgodu navedenu u stavku 2. prethodnog članka, a zbog razloga koji im se može pripisati nije bilo moguće odrediti novi datum u skladu sa stavkom 3. istog članka;

(c) razumno je predvidjeti da bi saslušanje moglo ugroziti izvršenje ili korisnost odluke;

(d) broj osoba koje treba saslušati takav je da saslušanje postaje neizvedivo, a u tom se slučaju javno savjetovanje, ako je moguće, provodi na najprikladniji način;

(e) zainteresirane osobe već su se izjasnile u postupku o pitanjima koja su relevantna za odluku i o podnesenim dokazima;

(f) elementi postupka dovode do donošenja odluke koja je u potpunosti povoljna za zainteresirane osobe.

2. U slučajevima navedenima u prethodnom stavku konačna odluka mora sadržavati razloge zbog kojih saslušanje nije održano.”

Zakonik o javnoj nabavi

26 Članak 219-A Código dos Contratos Públicos (Zakonik o javnoj nabavi), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: CCP), određuje:

„1. Natječaj za idejno rješenje ima za cilj odabir jednog ili više idejnih rješenja, na razini osnovnog ili sličnog programa, osobito u područjima umjetnosti, prostornog planiranja, urbanističkog planiranja, arhitekture, inženjerstva ili obrade podataka.

[…]

6. Formalnosti koje se primjenjuju na postupke javnog natječaja, ograničenog natječaja s predodabirom i pojednostavljenih projektnih natječaja utvrđene su u ovom poglavlju, dok se druge odredbe ovog zakonika o sklapanju ugovora primjenjuju podredno.”

27 Članak 219-B stavak 2. CCP-a propisuje:

„Neovisno o primijenjenom postupku, identitet natjecatelja koji su podnijeli projektne radove može biti poznat i otkriven tek nakon sastavljanja izvješća navedenog u članku 219.-I stavku 1.”

28 Članak 219-F CCP-a određuje:

„1. Dokumenti koji sadržavaju projektne radove moraju se izraditi i predstaviti na način kojim se jamči potpuna i apsolutna anonimnost natjecateljâ, a da ne sadržavaju nijedan element koji omogućuje, izravno ili neizravno, identifikaciju njihova autora ili njihovih autora.

2. Ocjenjivački sud na natječaju ocjenjuje projektne radove i sastavlja izvješće, koje potpisuju svi njegovi članovi, u kojem mora navesti, s obrazloženjem:

(a) rangiranje podnesenih projektnih radova u skladu s kriterijem odabira utvrđenim u uvjetima natječaja;

(b) isključivanje projektnih radova predstavljenih protivno svim pravilima o njihovu predstavljanju.

3. Ocjenjivački sud može se upoznati s identitetom natjecateljâ tek nakon što je u potpunosti poštovao odredbe predviđene u prethodnom stavku.

4. Pod uvjetom da je to predviđeno u uvjetima natječaja, ocjenjivački sud može od natjecatelja zatražiti pojašnjenja u vezi s njihovim prijedlozima ili organizirati fazu prezentacije ili ispitivanja projektnih radova, radi procjene usklađenosti s uvjetima natječaja, prikladnosti ili izvedivosti predloženih rješenja.

5. Ako se poduzmu radnje navedene u prethodnom stavku, ocjenjivački sud sastavlja novo izvješće koje odražava njihove rezultate i predlaže konačno rangiranje natjecatelja.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

29 Javni naručitelj odlučio je 10. ožujka 2021. objaviti obavijest o natječaju kako bi ocjenjivački sud (u daljnjem tekstu: ocjenjivački sud) odabrao tri prijedloga projekta za most preko rijeke Douro kako bi potom poduzetniku koji je podnio jedan od tih triju projekata izravno dodijelio ugovor o javnoj nabavi usluga koji se odnosi na izradu projekta izgradnje tog mosta.

30 Iz specifikacija projektnog natječaja proizlazi da su odluke ocjenjivačkog suda koje se odnose na rangiranje tako podnesenih projekata ili na njihovo isključenje obvezujuće za javnog naručitelja i ne mogu se izmijeniti nakon što se sazna identitet natjecateljâ, osim ako se natječaj ne poništi. Ocjenjivački sud može od natjecatelja zatražiti sva pojašnjenja koja smatra potrebnima u vezi s projektima koje su podnijeli. Natjecatelji moraju pružiti ta pojašnjenja uz puno poštovanje svoje anonimnosti. U završnom izvješću ocjenjivačkog suda ti se projekti na obrazložen način razvrstavaju u skladu s kriterijima za odabir predviđenima u specifikacijama natječaja, pri čemu se isključuju oni na koje se odnosi jedan od razloga za isključenje predviđenih u toj specifikaciji. Natjecatelji čiji su projekti rangirani na prva tri mjesta primaju nagradu u iznosu od 150 000 eura, 100 000 eura odnosno 50 000 eura te se odabiru za sudjelovanje u postupku izravne dodjele tijekom kojeg su pozvani podnijeti ponudu u skladu s posebnim specifikacijama za taj postupak.

31 Javni naručitelj odlučio je 18. listopada 2021. odabrati projekte troje natjecatelja u skladu s izvješćem koje je podnio ocjenjivački sud. Projekt koji je podnijelo društvo tužitelj iz glavnog postupka nije bio među tim trima projektima. Također je utvrdio osnovnu cijenu za postupak izravne dodjele ugovora o uslugama za izradu projekta izgradnje mosta na rijeci Douro u iznosu od 2 800 000 eura.

32 To je društvo tužitelj 25. i 27. listopada 2021. osporavalo izvješće ocjenjivačkog suda pred njegovim predsjednikom te je na temelju svojeg prava na prethodno saslušanje zatražilo da se analiza projekta koji je podnijelo preispita i da se ocjene koje su mu dodijeljene izmijene, pri čemu je također zatražilo da se u taj projekt unesu tehničke izmjene.

33 Javni naručitelj je 2. studenoga 2021. smatrao, s jedne strane, da odluku ocjenjivačkog suda može poništiti samo ako ta odluka sadržava nezakonitosti ili očite pogreške u ocjeni, što ovdje nije bio slučaj. S druge strane, istaknuo je da se projekt koji ocjenjivački sud nije odabrao prije ukidanja anonimnosti natjecatelja više ne može odabrati, tako da bi bilo nezakonito zahtijevati ponovnu ocjenu tog projekta.

34 Javni naručitelj sklopio je 21. ožujka 2022. ugovor o izradi projekta izgradnje mosta na rijeci Douro s konzorcijem koji su činila društva različita od društva tužitelja iz glavnog postupka.

35 Presudom od 21. rujna 2023. Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto – Juízo de Contratos Públicos (Upravni i porezni sud u Portu, Sud za javnu nabavu, Portugal) odbio je tužbu društva tužitelja iz glavnog postupka kojom je potonje zahtijevalo, među ostalim, poništenje izvješća ocjenjivačkog suda, odluke javnog naručitelja i ugovora o izradi projekta izgradnje mosta na rijeci Douro, sklopljenog s uspješnim ponuditeljem.

36 Presudom od 15. prosinca 2023. Tribunal Central Administrativo Norte (Središnji upravni sud za sjever, Portugal) odbio je žalbu koju je društvo tužitelj iz glavnog postupka podnijelo protiv te presude.

37 To je društvo tužitelj podnijelo reviziju protiv te presude Supremo Tribunalu Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal), sudu koji je uputio zahtjev.

38 Na prvom mjestu, taj sud smatra, s jedne strane, da je postupak o kojem je riječ u glavnom predmetu postupak projektnog natječaja u smislu Direktive 2014/24, a ne mješoviti postupak tijekom kojeg nakon prve faze odabira ponuda nužno slijedi druga faza u kojoj se odabire jedna od tih ponuda. U tom pogledu ističe da glavni cilj tog postupka projektnog natječaja nije sklapanje ugovora, nego samo odabir jednog ili više planova ili projekata u područjima arhitekture ili inženjerstva.

39 S druge strane, navedeni sud ističe da se glavni postupak ne odnosi na kasniji postupak dodjele predmetnog ugovora o javnoj nabavi usluga, do kojeg je došlo nakon redovnog postupka.

40 Na drugom mjestu, taj se sud pita treba li natjecateljima na projektnom natječaju priznati pravo na to da ih ocjenjivački sud na tom natječaju sasluša prije svoje odluke.

41 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe, kao prvo, da se, iako je saslušanje zainteresiranih stranaka u portugalskom pravu ključna faza svakog upravnog postupka, nepostojanje prethodnog saslušanja u određenim valjano opravdanim slučajevima može smatrati usklađenim s tim pravom.

42 Kao drugo, taj sud naglašava da bi prethodno saslušanje sudionika na natječaju moglo biti isključeno jer bi se njime povrijedilo temeljno načelo anonimnosti tih sudionika, s obzirom na to da se njihov identitet može otkriti tek nakon sastavljanja izvješća ocjenjivačkog suda na tom natječaju.

43 Međutim, navedeni sud naglašava da, na temelju članka 82. stavaka 3. do 6. Direktive 2014/24, ocjenjivački sud može dobiti pojašnjenja o projektima natjecatelja u okviru dijaloga koji prethodi sastavljanju njegova izvješća i koji je unesen u zapisnik, pod uvjetom da se poštuje anonimnost tih natjecatelja. Takva je mogućnost prenesena u članak 219-F CCP-a, koji također omogućuje ocjenjivačkom sudu da sastavi novo izvješće nakon pojašnjenja koja je dobio.

44 Osim toga, iako u portugalskom pravu nijedno posebno pravilo koje se odnosi na natječajni postupak ne utvrđuje pravo na prethodno saslušanje natjecatelja, to je saslušanje ipak predviđeno općim sustavom otvorenih postupaka, na koji članak 219-A stavak 6. CCP-a upućuje podredno, s obzirom na to da je takvo upućivanje također predviđeno člankom 80. stavkom 1. Direktive 2014/24.

45 Isti sud smatra da u tim okolnostima valja utvrditi moraju li sudionici natječaja imati pravo biti saslušani prije nego što ocjenjivački sud utvrdi svoje rangiranje planova ili projekata koji su mu podneseni.

46 U tim je okolnostima Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li pravilo o anonimnosti natjecateljâ predviđeno u članku 82. stavku 4. [Direktive 2014/24], u vezi s mogućnosti dijaloga između članova ocjenjivačkog suda i natjecateljâ radi pružanja pojašnjenja o dostavljenim projektima, predviđeno[m] u stavcima 5. i 6. tog članka, i s upućivanjem u članku 80. stavku 1. te direktive na odredbe glave I., tumačiti na način da mu se protivi to da se kao obvezna faza održi prethodno saslušanje zainteresiranih osoba?”

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

47 Kao prvo, javni naručitelj ističe nedopuštenost postavljenog pitanja zbog triju razloga. Najprije, budući da se ocjena ocjenjivačkog suda mora provesti uz strogo poštovanje načela anonimnosti, dok je u ovom slučaju anonimnost sudionika na natječaju ukinuta, priznanje prava društva tužitelja iz glavnog postupku na saslušanje ocjenjivačkog suda više ne može imati nikakve posljedice u praksi. Nadalje, čak i da je to društvo tužitelj bilo saslušano, rezultat natječaja bio bi isti, s obzirom na to da portugalski sudovi nisu utvrdili nikakvu pogrešku u ocjeni ocjenjivačkog suda. Naposljetku, tražeći da mu se prizna pravo na saslušanje pred ocjenjivačkim sudom, navedeno društvo tužitelj nastoji samo dobiti priliku za izmjenu sadržaja svojeg projekta, što je zabranjeno pravom Unije.

48 Valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, za pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije koja postavi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji određuje u vlastitoj odgovornosti i čiju točnost Sud ne provjerava, postoji pretpostavka relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili glavnim postupkom, u slučaju kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se moglo dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 17. ožujka 2026., Županijsko državno odvjetništvo, C-8/24, EU:C:2026:210, t. 55. i navedena sudska praksa).

49 U ovom slučaju valja istaknuti, kao prvo, da se u slučaju poništenja odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može isključiti mogućnost osnivanja novog ocjenjivačkog suda kako bi se ponovno ocijenili projekti koje su natjecatelji podnijeli uz strogo poštovanje njihove anonimnosti.

50 Kao drugo, čak i pod pretpostavkom da povreda prava na saslušanje dovodi do poništenja predmetne odluke samo ako bi bez te nepravilnosti ta odluka mogla imati drukčiji sadržaj, nije na Sudu da svojom ocjenom u tom pogledu zamijeni ocjenu suda koji je uputio zahtjev.

51 Kao treće, pod pretpostavkom da je cilj društva tužitelja iz glavnog postupka samo dobiti priliku za izmjenu sadržaja svojeg projekta, što se ne čini da proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, pitanje protivi li se pravu Unije saslušanje natjecateljâ kojim se nastoji postići takav cilj ipak je obuhvaćeno tumačenjem relevantnih odredbi prava Unije i stoga se odnosi na ispitivanje merituma postavljenog pitanja.

52 Iz toga slijedi da se prigovori nedopuštenosti koje je istaknuo javni naručitelj ne mogu prihvatiti.

53 Na drugom mjestu, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 11. svojeg mišljenja, postavljeno pitanje odnosi se na tumačenje članaka 80. i 82. Direktive 2014/24, dok je cilj projektnog natječaja o kojem je riječ u glavnom postupku bio osmisliti plan mosta na rijeci Douro, na zahtjev društva koje je odgovorno za upravljanje infrastrukturom sustava podzemne željeznice u Portu.

54 Stoga nije isključeno da taj projektni natječaj nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2014/24, nego područjem primjene Direktive 2014/25.

55 Naime, iz članka 7. Direktive 2014/24 proizlazi da njezino područje primjene ne obuhvaća ugovore o javnoj nabavi u sektoru usluga prijevoza, kako je utvrđeno u članku 11. Direktive 2014/25 (presuda od 1. kolovoza 2022., Roma Multiservizi i Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, t. 64.).

56 Članak 11. prvi stavak Direktive 2014/25 pak pojašnjava da se ta direktiva „primjenjuje na djelatnosti koje se odnose na pružanje mreža ili upravljanje mrežama koje javnosti pružaju uslugu u području prijevoza željeznicom, automatiziranim sustavima, tramvajem, trolejbusom, autobusom ili žičarom”. U skladu s drugim stavkom tog članka, mreža postoji ako se usluga prijevoza pruža pod poslovnim uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo države članice, kao što su uvjeti o linijama koje se trebaju pružiti, kapacitetu koji se treba staviti na raspolaganje ili učestalosti usluge.

57 Budući da se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne pojašnjava namjena mosta na rijeci Douro, čiji je plan predmet natječaja o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju te odluke ne može se utvrditi je li Direktiva 2014/24 primjenjiva na glavni postupak ili, naprotiv, treba primijeniti Direktivu 2014/25.

58 Međutim, valja utvrditi da članci 97. i 98. Direktive 2014/25 u bitnome odgovaraju člancima 80. i 82. Direktive 2014/24 (vidjeti u tom smislu presude od 20. rujna 2018., Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, t. 44., i od 10. studenoga 2022., Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, t. 39.).

59 U tim okolnostima postavljeno pitanje ostaje relevantno za rješavanje spora u glavnom postupku čak i u slučaju da je projektni natječaj o kojem je riječ u tom sporu obuhvaćen prvom od tih direktiva.

60 Na trećem mjestu, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se postupak projektnog natječaja o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi na iznos veći od pragova koji su utvrđeni člankom 4. Direktive 2014/24 odnosno člancima 15. i 95. Direktive 2014/25.

61 Slijedom navedenog, postavljeno je pitanje dopušteno.

Meritum

62 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 80. i 82. Direktive 2014/24 tumačiti na način da im se protivi to da sudionici projektnog natječaja mogu zahtijevati da ih ocjenjivački sud na tom natječaju sasluša prije svojeg konačnog rangiranja planova ili projekata koje su podnijeli.

63 Uvodno, kao što je to navedeno u točki 48. ove presude, pravni i činjenični okvir određuje sud koji je uputio zahtjev u okviru vlastite odgovornosti. Stoga nije na Sudu da dovodi u pitanje, kao što to predlaže društvo tužitelj iz glavnog postupka, utvrđenje tog suda prema kojem postupak o kojem je riječ u glavnom postupku predstavlja natječajni postupak u smislu članka 2. stavka 1. točke 21. Direktive 2014/24.

64 S obzirom na to uvodno pojašnjenje, valja naglasiti, na prvom mjestu, da nijedna odredba iz poglavlja II. glave III. Direktive 2014/24, koja je posebno posvećena natječajima, ne jamči natjecatelju na natječaju pravo na to da ga ocjenjivački sud na tom natječaju sasluša prije nego što sastavi svoje rangiranje.

65 Iako je točno da članak 82. stavak 5. te direktive pojašnjava da ocjenjivački sud može, ako je to potrebno, pozvati natjecatelja da odgovori na pitanja koja je taj ocjenjivački sud zabilježio u svojem zapisniku kako bi se pojasnili određeni aspekti projekta tog natjecatelja, takav zahtjev za pojašnjenje ipak može podnijeti samo navedeni ocjenjivački sud, ako to smatra potrebnim. Ta odredba stoga ne daje natjecateljima nikakvo pravo da ih taj isti ocjenjivački sud sasluša.

66 Na drugom mjestu, iz članka 80. stavka 1. Direktive 2014/24 proizlazi da su javni naručitelji dužni organizirati projektne natječaje primjenom postupaka koji su prilagođeni ne samo odredbama poglavlja II. glave III. te direktive nego i odredbama iz njezine glave I., koja je posvećena području primjene, definicijama i općim načelima koja se primjenjuju u području javne nabave i projektnih natječaja.

67 U tom pogledu valja istaknuti, s jedne strane, da ta glava I. ne sadržava nijednu odredbu koja predviđa da natjecatelje na natječaju ili ponuditelje u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavi mora saslušati ocjenjivački sud na tom natječaju ili dotični javni naručitelj prije nego što taj ocjenjivački sud li taj javni naručitelj donese svoju odluku.

68 S druge strane, članak 18. Direktive 2014/24, koji je dio navedene glave I., sadržava načela jednakog postupanja i transparentnosti u postupcima dodjele ugovora.

69 Iz tih načela proizlazi da uvjeti i načini postupka sklapanja ugovora moraju biti formulirani jasno, precizno i nedvosmisleno u pozivu na nadmetanje ili u dokumentaciji za nadmetanje te da u načelu ne mogu postojati pregovori između dotičnog javnog naručitelja i ponuditelja, tako da se ponuda obično ne može izmijeniti nakon njezina podnošenja i da taj javni naručitelj ne može zahtijevati pojašnjenja od ponuditelja čiju ponudu smatra nepreciznom ili neusklađenom s dokumentacijom o nabavi (vidjeti u tom smislu presude od 14. rujna 2017., Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, t. 35., od 17. lipnja 2021., Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, t. 61., i od 13. lipnja 2024., BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, t. 31. i 32. i navedenu sudsku praksu).

70 Budući da se člankom 80. stavkom 1. Direktive 2014/24 nalaže poštovanje tih načela transparentnosti i jednakosti tijekom natječajnih postupaka, pri čemu se nijednom drugom odredbom koja se odnosi na te postupke ne utvrđuje pravo natjecatelja na saslušanje, natjecatelju se ne može dopustiti da zahtijeva da ga predmetni ocjenjivački sud sasluša prije nego što rangira projekte ili planove koji su mu podneseni.

71 Kao što je na to nezavisni odvjetnik u biti podsjetio u točkama 23. i 37. svojeg mišljenja, potreba očuvanja neovisnosti ocjenjivačkog suda i rangiranja samo na temelju objektivnih zasluga podnesenih projekata i planova, koja se nastoji osigurati zahtjevom anonimnosti predviđenim u članku 82. stavcima 2. i 4. Direktive 2014/24, potvrđuje takvo tumačenje. Naime, unatoč mogućim mjerama opreza, postupak prethodnog saslušanja tog ocjenjivačkog suda uvijek predstavlja opasnost da će se tijekom tog saslušanja otkriti elementi na temelju kojih se može utvrditi, makar i neizravno, identitet natjecatelja.

72 Uostalom, kao što to osobito pokazuju članak 36. stavak 5. posljednji podstavak, članak 41. treći stavak ili pak članak 69. stavci 1. i 4. Direktive 2014/24, koji se nalaze u glavi II. te direktive, kada zakonodavac Unije namjerava natjecateljima ili ponuditeljima priznati pravo da stupe u kontakt s dotičnim javnim naručiteljem ili da s njim pregovaraju, taj zakonodavac izričito priznaje obvezu javnog naručitelja u tu svrhu.

73 Valja još dodati da, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da natječaj o kojem je riječ u glavnom postupku nije uređen Direktivom 2014/24, nego Direktivom 2014/25, na njemu je da, zbog razloga sličnih onima koji su navedeni u točkama 64. do 72. ove presude, smatra da se članci 97. i 98. potonje direktive ne mogu tumačiti na način da natjecatelj može zahtijevati da ga ocjenjivački sud sasluša prije nego što provede rangiranje projekata i planova koji su mu podneseni.

74 Na trećem mjestu, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 46. do 58. svojeg mišljenja, opće načelo prava Unije kojim se propisuje pravo na saslušanje, koje je primjenjivo na glavni postupak, ne mijenja takav zaključak.

75 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, to pravo jamči, u području primjene prava Unije, svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje stajalište u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja na nju negativno utječe ili koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese, uključujući i kada takva formalnost nije predviđena primjenjivim propisom (vidjeti u tom smislu presude od 24. listopada 1996., Komisija/Lisrestal i dr., C-32/95 P, EU:C:1996:402, t. 21., od 14. siječnja 2021., RTS infra i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, t. 34., od 12. rujna 2024., Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, t. 79., i od 6. ožujka 2025., Obština Veliko Tarnovo i Obština Belovo, C-471/23 i C-477/23, EU:C:2025:155, t. 74. i navedenu sudsku praksu).

76 U ovom je slučaju nesporno da odluka ocjenjivačkog suda kojom je društvo tužitelj iz glavnog postupka izgubilo svaku priliku za dobivanje nagrada povezanih s projektnim natječajem o kojem je riječ u glavnom postupku i ugovora o javnoj nabavi usluga koji se nakon toga dodjeljuje predstavlja akt koji negativno utječe na to društvo tužitelja.

77 S obzirom na navedeno, pravo na saslušanje treba ocjenjivati uzimajući u obzir posebne okolnosti svakog pojedinog slučaja, osobito prirodu akta o kojem je riječ, kontekst njegova donošenja i pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje, s obzirom na to da je cilj takvog prava omogućiti pojedincima da učinkovito iznesu svoje stajalište o elementima na koje se uprava namjerava osloniti (vidjeti u tom smislu presude od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 54., od 6. listopada 2021., Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty, C-338/20, EU:C:2021:805, t. 42., i od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 89.).

78 Dakle, cilj postupka natječaja, kako je uređen Direktivom 2014/24, jest omogućiti ocjenjivačkom sudu da anonimno, objektivno i transparentno usporedi projekte ili planove svakog natjecatelja, oslanjajući se isključivo na kriterije navedene u obavijesti o natječaju. Stoga su sudionici u tom natječaju pozvani podnijeti, na temelju preciznih podataka iz dokumentacije o nabavi, plan ili projekt koji najbolje odgovara očekivanjima dotičnog javnog naručitelja, kako su navedena u tim dokumentima.

79 Usto, na tim je sudionicima da postupaju s dužnom pažnjom u izradi svojih projekata ili planova, pri čemu javni naručitelj nema nikakvu obvezu stupiti u kontakt s njima kako bi otklonio nedostatak jasnoće u tom pogledu (vidjeti po analogiji presudu od 29. ožujka 2012., SAG ELV Slovensko i dr., C-599/10, EU:C:2012:191, t. 38.).

80 Iz toga slijedi da, uzimajući u obzir posebne okolnosti postupka projektnog natječaja navedene u točkama 78. i 79. ove presude, osobito potrebu da se očuva anonimnost kandidata i jednakost među njima, kao i njihovu obvezu da postupaju s dužnom pažnjom prilikom izrade svojih

planova ili projekata, pravo natjecatelja da bude saslušan prije nego što njegov projekt ili plan bude, ovisno o slučaju, isključen iz postupka odabira ne podrazumijeva pravo da se pred predmetnim ocjenjivačkim sudom iznese stajalište u pogledu elemenata na kojima taj ocjenjivački sud namjerava temeljiti svoju odluku, nego se konkretizira samo mogućnošću kojom raspolaže da podnese plan ili projekt koji odgovara očekivanjima navedenog javnog naručitelja. Stoga takvom natjecatelju ne treba priznati pravo na saslušanje pred tim ocjenjivačkim sudom nakon tog podnošenja i prije konačnog rangiranja planova ili projekata koji su mu podneseni.

81 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članke 80. i 82. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da im se protivi to da sudionici projektnog natječaja mogu zahtijevati da ih ocjenjivački sud na tom natječaju sasluša prije svojeg konačnog rangiranja planova ili projekata koje su podnijeli.

Troškovi

82 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 (treće vijeće) odlučuje:

Članke 80. i 82. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/1828 od 30. listopada 2019.,

treba tumačiti na način da im se:

protivi to da sudionici projektnog natječaja mogu zahtijevati da ih ocjenjivački sud na tom natječaju sasluša prije svojeg konačnog rangiranja planova ili projekata koje su podnijeli.

Potpisi