



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

10. rujna 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava usluga – Direktiva 2014/24/EU – Članak 2. stavak 1. točka 5. – Pojam ‚ugovor o javnoj nabavi‘ – Pojam ‚naplatni ugovor‘ – Ponuditeljeva ponuda u iznosu od nula eura – Odbijanje ponude – Članak 69. – Izuzetno niska ponuda”

U predmetu C-367/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Državna revizijska komisija za reviziju postupkov oddaje javnih naročil (Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Slovenija), odlukom od 30. travnja 2019., koju je Sud zaprimio 8. svibnja 2019., u postupku

Tax-Fin-Lex d.o.o.

protiv

Ministrstvo za notranje zadeve,

uz sudjelovanje:

LEXPERA d.o.o.,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras (izvjestitelj), predsjednik vijeća, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Tax-Fin-Lex d.o.o., Z. Tavčar, direktorica,
- za Ministrstvo za notranje zadeve, M. Bregar Hasanagić i M. Urek, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, M. Fruhmann, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, L. Haasbeek, B. Rous Demiri i P. Ondrůšek, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: slovenski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. svibnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 1. točke 5. 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. i SL 2016., L 311, str. 26.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2017/2365 od 18. prosinca 2017. (SL 2017., L 337, str. 19.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/24).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Tax-Fin-Lexa d.o.o., društva sa sjedištem u Sloveniji, i Ministarstva za notranje zadeve (Ministarstvo unutarnjih poslova, Slovenija) (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) povodom toga što je Ministarstvo odbilo ponudu koju je to društvo podnijelo u okviru postupka javne nabave.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodna izjava 2. Direktive 2014/24 glasi:

„Javna nabava [...] [predstavlja jedan] od instrumenata utemeljenih na tržištu koji se koriste za postizanje pametnog, održivog i uključivog rasta, a kojima se osigurava najučinkovitije korištenje javnih sredstava. U tu svrhu pravila o javnoj nabavi [...] trebala bi se revidirati i unaprijediti kako bi se povećala djelotvornost javne potrošnje [...]”
- 4 U Glavi I. Direktive 2014/24, naslovljenoj „Područje primjene, definicije i opća načela”, članak 1. stavci 1. i 2. određuje:

„1. 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.

2. Nabava u smislu ove Direktive podrazumijeva stjecanje putem ugovora o javnoj nabavi, radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više javnih naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti javni naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu li radovi, roba ili usluge namijenjene javnoj svrsi.”
- 5 U skladu sa člankom 2. stavkom 1. točkom 5. Direktive 2014/24:

„1. Za potrebe ove Direktive:

[...]

5. ‚ugovori o javnoj nabavi’ znači [naplatni] ugovori [...], sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga.”

6 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Iznosi pragova”, propisuje:

„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) 144 000 [eura] za ugovore o javnoj nabavi robe ili usluga koje dodjeljuju tijela središnje države te za projektne natječaje koje ta tijela organiziraju;

[...]”

7 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.

Koncept nabave nije osmišljen s namjerom da je se isključi iz područja primjene ove Direktive ili da se prijetvorno suzi nadmetanje. Smatra se da se nadmetanje prijetvorno sužava kada je koncept nabave osmišljen s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj.”

8 Glava II. Direktive 2014/24 o pravilima o ugovorima o javnoj nabavi, sadržava poglavlje III., koje se odnosi na provedbu postupka, a čiji je odjeljak 3. naslovljen „Izbor sudionika i dodjela ugovora”. Članak 69. te direktive, u kojem je riječ o „[i]zuzetno niskim ponudama”, a nalazi se u odjeljku 3., određuje:

„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.

2. Objašnjenja iz stavka 1. mogu se pogotovo odnositi na:

(a) ekonomičnost proizvodnog procesa, pružanja usluga ili u načinu gradnje;

(b) izabrana tehnička rješenja ili bilo koje iznimno povoljne uvjete dostupne ponuditelju za isporuku proizvoda ili usluga ili za izvođenje radova;

(c) izvornost radova, robe ili usluga koje nudi ponuditelj;

[...]

(f) mogućnost da ponuditelj dobije državnu potporu.

3. Javni naručitelj procjenjuje dostavljene podatke kroz savjetovanje s ponuditeljem. On može odbiti ponudu samo ako dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova, uzimajući u obzir elemente iz stavka 2.

[...]”

Slovensko pravo

- 9 Članak 2. Zakona o javnem naročanju (Zakon o javnoj nabavi) od 30. svibnja 2015. (Uradni list RS, br. 91/2015), u verziji koja se primjenjuje na činjenice o kojima je riječ u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: ZJN), u stavku 1. određuje:

„Pojmovi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1. ‚ugovor o javnoj nabavi‘ znači naplatni ugovor sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga.

[...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 10 Ministarstvo je 7. lipnja 2018. objavilo obavijest o nadmetanju, podijeljenu na dvije grupe, za javnu nabavu za pristup pravno-informacijskom sustavu za razdoblje od 24 mjeseca. Procijenjena vrijednost predmetne javne nabave, kako ju je utvrdilo ministarstvo, iznosila je 39 959,01 eura.
- 11 Ministarstvo je u predviđenom roku primilo samo dvije ponude za prvu grupu, među kojima je bila i ponuda žalitelja u glavnom postupku, Tax-Fin-Lexa, koji je ponudio cijenu od nula eura.
- 12 Odlukom od 11. siječnja 2019. Tax-Fin-Lex obaviješten je, s jedne strane, da je njegova ponuda odbijena jer je njegova konačna ponuda po cijeni od nula eura prema mišljenju Ministarstva bila protivna pravilima o javnoj nabavi i, s druge strane, da je javni naručitelj dodijelio ugovor o javnoj nabavi za prvu grupu drugom ponuditelju.
- 13 Tax-Fin-Lex je 17. siječnja 2019. podnio Ministarstvu žalbu protiv te odluke o odbijanju njegove ponude. Nakon što je odbilo tu žalbu 5. veljače 2019. Ministarstvo je 11. veljače 2019. prosljedilo predmet sudu koji je uputio zahtjev, čime je pokrenut postupak pred tim sudom.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev uvodno primjećuje da je, iako se Direktivom 2014/24 izravno ne uređuje situacija o kojoj je riječ u glavnom predmetu, slovenski zakonodavac, pri prenošenju odredbi te direktive u nacionalno pravo, odlučio da „ugovor o javnoj nabavi” označuje kako ugovore koji prekoračuju prag utvrđen tom direktivom tako i one čija vrijednost ne prekoračuje taj prag. Stoga je Sud nadležan odgovoriti na postavljena pitanja.
- 15 U pogledu merituma, sud koji je uputio zahtjev naglašava da se odluka Ministarstva o odbijanju ponude društva Tax-Fin-Lex temeljila samo na jednom razlogu, koji se odnosio na iznos predložene ponude. U tom pogledu on se pita, kao prvo, može li se ugovor smatrati „naplatnim ugovorom”, u smislu članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24, ako javni naručitelj nije dužan pružiti nikakvu protučinidbu drugoj ugovornoj strani, nego potonji na temelju tog ugovora stječe pristup novom tržištu ili novim korisnicima i, slijedom toga, reference, što za njega može predstavljati buduću gospodarsku prednost. Stoga želi znati može li puka činjenica da dodjela ugovora o javnoj nabavi za gospodarski subjekt sama po sebi predstavlja ekonomsku vrijednost, čak i ako tu vrijednost nije moguće izraziti u novčanom obliku prilikom dodjele ili sklapanja ugovora, biti dovoljna da se ugovor čiji je predmet ta javna nabava smatra naplatnim u smislu te odredbe.
- 16 Kao drugo, pod pretpostavkom da u takvom slučaju ne postoji „naplatni ugovor” u smislu članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24, sud koji je uputio zahtjev pita se može li ta odredba predstavljati samostalnu pravnu osnovu za odbijanje ponude u kojoj je cijena određena na nula eura.

- 17 Navodi da se, u slučaju prihvaćanja takve ponude, sklopljeni ugovor ne bi mogao smatrati ugovorom o izvršenju javne nabave. To bi značilo da je javni naručitelj pokrenuo postupak javne nabave čiji konačni rezultat ne bi bio dobivanje takvog ugovora o javnoj nabavi, nego, na primjer, ugovora o darovanju.
- 18 Međutim, sud koji je uputio zahtjev napominje da članak 2. stavak 1. točka 5. Direktive 2014/24 definira pojam „ugovor o javnoj nabavi” radi određivanja slučajeva u kojima se on primjenjuje a da pritom ne uređuje postupak javne nabave. Navodi da je, time što je pokrenuo takav postupak u glavnom predmetu, javni naručitelj smatrao da je za primanje usluga koje su predmet takvog ugovora potrebno da on pruži protučinidbu. Postupanje ponuditelja i sadržaj njihovih ponuda ne mogu utjecati na prethodnu ocjenu javnog naručitelja. Nakon početka postupka javne nabave i nakon zaprimanja ponuda javni naručitelj dužan je uzeti u obzir zaprimljene ponude te ih pregledati uzimajući u obzir isključivo prethodno utvrđene zahtjeve. Osim toga, javni naručitelji ne provode postupke javne nabave s ciljem sklapanja naplatnog ugovora, nego radi primanja robe ili usluga. Međutim, u predmetnom slučaju, kad bi i prihvatio ponudu s cijenom od nula eura, javni naručitelj ipak bi primio usluge u pogledu kojih je o javnoj nabavi objavljena obavijest o nadmetanju.
- 19 S obzirom na sva ta razmatranja, Državna revizijska komisija za reviziju postopkov oddaje javnih naročil (Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Slovenija) odlučila je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Postoji li ‚naplatnost ugovornog odnosa’, kao element ugovora o javnoj nabavi u smislu članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24, ako javni naručitelj nije dužan pružiti ikakvu protučinidbu, ali gospodarski subjekt izvršenjem ugovora stječe pristup novom tržištu i reference?
2. Može li se članak 2. stavak 1. točka 5. Direktive 2014/24 tumačiti na način da predstavlja osnovu za odbijanje ponude s cijenom od nula eura?”

O prethodnim pitanjima

- 20 Uvodno valja utvrditi da je iznos javne nabave o kojoj je riječ u glavnom postupku niži od praga od 144 000 eura, predviđenog u članku 4. točki (b) Direktive 2014/24, tako da taj ugovor ne ulazi u područje primjene te direktive. Međutim, kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, pri prenošenju odredbi te direktive u nacionalno pravo, slovenski zakonodavac je u članku 2. stavku 1. ZJN-a preuzeo definiciju pojma „ugovor o javnoj nabavi” iz njezina članka 2. stavka 1. točke 5., tako da se ta definicija primjenjuje na svaki ugovor o javnoj nabavi koji je uređen ZJN-om, neovisno o njegovu iznosu.
- 21 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, tumačenje odredaba prava Unije od strane Suda u situacijama koje ne ulaze u njihovo područje primjene opravdano je kad su te odredbe u skladu s nacionalnim pravom izravno i bezuvjetno primjenjive na takve situacije kako bi se osiguralo istovjetno postupanje u tim situacijama i u onima koje su obuhvaćene područjem primjene navedenih odredbi (vidjeti u tom smislu presude od 18. listopada 1990., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, t. 36., 37. i 41. i od 24. listopada 2019., Belgische Staat, C-469/18 i C-470/18, EU:C:2019:895, t. 23.).
- 22 Stoga valja odgovoriti na postavljena pitanja.
- 23 Valja smatrati da svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. stavak 1. točka 5. Direktive 2014/24 tumačiti na način da predstavlja pravnu osnovu za odbijanje ponuditeljeve ponude u okviru postupka javne nabave samo zato što cijenom predloženom u ponudi u iznosu nula eura javni naručitelj ne bi pružio nikakvu novčanu protučinidbu, iako bi ponuditelj izvršenjem ugovora stekao pristup novom tržištu i reference, na koje bi se mogao pozvati u budućim javnim nabavama.

- 24 U tom pogledu valja podsjetiti na to da članak 2. stavak 1. točka 5. Direktive 2014/24 „ugovore o javnoj nabavi” definira kao „[naplatne] ugovore [...], sklopljene u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga”.
- 25 U skladu sa sudskom praksom Suda, iz uobičajenog pravnog značenja pojma „naplatan” proizlazi da taj pojam označava ugovor kojim se svaka ugovorna strana obvezuje izvršiti protučinidbu ili dati naknadu u zamjenu za ono što dobiva od druge strane (vidjeti u tom smislu presudu od 18. listopada 2018., IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, t. 28.). Dvostranoobvezna priroda ugovora je dakle ključna značajka ugovora o javnoj nabavi (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2016., Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, t. 43., od 28. svibnja 2020., Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, t. 40. i od 18. lipnja 2020., Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, t. 47.).
- 26 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 47. svojeg mišljenja, iako se ta protučinidba ne mora nužno sastojati od plaćanja novčanog iznosa tako da se davanje može ispuniti drugim oblicima protučinidbi, kao što je naknada troškova nastalih zbog pružanja ugovorene usluge (vidjeti osobito presude od 19. prosinca 2012., Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i dr., C-159/11, EU:C:2012:817, t. 29.; od 13. lipnja 2013., Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, t. 31.; kao i od 18. listopada 2018., IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, t. 29.), ipak se dvostranoobvezna priroda ugovora o javnoj nabavi obvezno odražava zasnivanjem pravno obvezujućih obveza za svaku ugovornu stranu, čije se izvršenje mora moći zahtijevati sudskim putem (vidjeti u tom smislu presudu od 25. ožujka 2010., Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, t. 60. do 62.).
- 27 Iz toga slijedi da ugovor kojim javni naručitelj nije pravno obvezan pružiti nikakvu protučinidbu u zamjenu za onu koju se druga ugovorna strana obvezala izvršiti nije obuhvaćen pojmom „naplatni ugovor” u smislu članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24.
- 28 Okolnost na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev i koja je svojstvena svim postupcima javne nabave, a ta je da bi dobivanje tog ugovora moglo imati ekonomsku vrijednost za ponuditelja jer bi mu omogućilo pristup novom tržištu ili dobivanje referenci, previše je neizvjesna i stoga, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 63. do 66. svojeg mišljenja, nedovoljna za kvalifikaciju tog ugovora kao „naplatnog ugovora”.
- 29 Međutim, valja utvrditi da se člankom 2. stavkom 1. točkom 5. Direktive 2014/24 samo definira pojam „ugovor o javnoj nabavi” radi utvrđivanja primjenjivosti te direktive. Naime, kao što to proizlazi iz njezina članka 1. stavka 1., navedena direktiva primjenjuje se samo na „ugovore o javnoj nabavi” u smislu njezina članka 2. stavka 1. točke 5., čija procijenjena vrijednost nije manja od pragova utvrđenih u njezinu članku 4.
- 30 Iz toga proizlazi da članak 2. stavak 1. točka 5. Direktive 2014/24 ne predstavlja pravnu osnovu za odbijanje ponude s cijenom od nula eura. Stoga ta odredba ne omogućuje automatsko odbacivanje ponude podnesene u okviru javne nabave, kao što je ponuda cijene od nula eura, kojom gospodarski subjekt nudi javnom naručitelju radove, robu ili uslugu koje potonji želi dobiti a pritom ne zahtijeva protučinidbu.
- 31 U tim okolnostima javni naručitelj mora, kada se ponuda cijene od nula eura može kvalificirati izuzetno niskom u smislu članka 69. Direktive 2014/24, upotrijebiti postupak predviđen tom odredbom i tražiti od ponuditelja objašnjenja o iznosu ponude. Naime, iz logike na kojoj se temelji članak 69. Direktive 2014/24 proizlazi da se ponuda ne može automatski odbiti samo zato što predložena cijena iznosi nula eura.
- 32 Tako iz stavka 1. tog članka proizlazi da, kada se ponuda čini izuzetno niskom, javni naručitelji zahtijevaju od ponuditelja da objasni cijenu ili trošak predložen u ponudi, pri čemu se ta objašnjenja mogu, među ostalim, odnositi na elemente iz stavka 2. navedenog članka. Navedena objašnjenja stoga

doprinosu ocjeni pouzdanosti ponude te se na njihovu temelju može utvrditi da, iako ponuditelj predlaže cijenu od nula eura, predmetna ponuda neće utjecati na pravilno izvršenje ugovora o javnoj nabavi.

- 33 Naime, u skladu sa stavkom 3. istog članka, javni naručitelj mora procijeniti dostavljene podatke kroz savjetovanje s ponuditeljem, a takvu ponudu može odbiti samo ako dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova.
- 34 Usto, procjena tih informacija mora se izvršiti uz poštovanje načela jednakosti i nediskriminacije među ponuditeljima, kao i transparentnosti i proporcionalnosti, koja obvezuju javnog naručitelja u skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive 2014/24.
- 35 Stoga argument ponuditelja koji je podnio ponudu po cijeni od nula eura, u skladu kojim je cijena predložena u njegovoj ponudi objašnjena time da on računa na dobivanje pristupa novom ugovoru ili referenci ako ta ponuda bude prihvaćena, valja ocijeniti u kontekstu eventualne primjene članka 69. Direktive 2014/24.
- 36 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 2. stavak 1. točku 5. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da ne predstavlja pravnu osnovu za odbijanje ponuditeljeve ponude u okviru postupka javne nabave samo zato što cijena predložena u ponudi iznosi nula eura.

Troškovi

- 37 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

Članak 2. stavak 1. točku 5. 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) 2017/2365 od 18. prosinca 2017., treba tumačiti na način da ne predstavlja pravnu osnovu za odbijanje ponuditeljeve ponude u okviru postupka javne nabave samo zato što cijena predložena u ponudi iznosi nula eura.

Potpisi