



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

15. rujna 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2009/81/EZ – Usklađivanje postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama – Članci 38. i 49. – Obveza provjere postojanja izuzetno niske ponude – Kriterij za ocjenjivanje postojanja izuzetno niske ponude predviđen nacionalnim zakonodavstvom – Neprimjenjivost – Zahtjev za postojanje najmanje triju ponuda – Kriterij koji se temelji na zahtjevu da je ponuda za više od 20 % jeftinija od prosječne vrijednosti ponuda koje su podnijeli drugi ponuditelji – Sudski nadzor”

U predmetu C-669/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Vrhoven administrativni sud (Vrhovni upravni sud, Bugarska), odlukom od 10. studenoga 2020., koju je Sud zaprimio 8. prosinca 2020., u postupku

Veridos GmbH

protiv

Ministar na vatrešnite radovi na Republika Bugarija,

Mühlbauer ID Services GmbH – S&T,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, S. Rodin (izvjestitelj), J.-C. Bonichot, L. S. Rossi i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Veridos GmbH, T. P. Nenov, *advokat*,
- za Mühlbauer ID Services GmbH – S&T, Y. Lambovski, *advokat*,

* Jezik postupka: bugarski

- za bugarsku vladu, M. Georgieva i L. Zaharieva, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, R. Bénard, A.-L. Desjonquères i É. Toutain, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, J. Schmoll, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, P. Ondrůšek, G. Wils i I. Zaloguín, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. veljače 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. i 69. 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. i SL 2020., L 406, str. 67.), članka 38. i 49. Direktive 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (SL 2009., L 216, str. 76.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 236.) i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Veridos GmbH, s jedne strane, i Ministra na vatrešnite radovi na Republika Bugarija (ministar unutarnjih poslova Republike Bugarske) i konzorcija „Mühlbauer ID Services GmbH – S&T”, s druge strane, povodom odluke o poretku ponuditelja i odabiru uspješnog ponuditelja u okviru javne nabave.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/24

- 3 U skladu s člankom 56. stavkom 1. Direktive 2014/24 naslovljenim „Opća načela”, ugovori se dodjeljuju na temelju kriterija utvrđenih u skladu s člancima od 67. do 69. te direktive, pod uvjetom da je javni naručitelj u skladu s njezinim člancima od 59. do 61. provjerio da su ispunjeni određeni uvjeti.
- 4 Članak 69. navedene direktive naslovljen „Izuzetno niske ponude” predviđa:
„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 [...] način 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;
- (d) usklađenost s obvezama iz članka 18. stavka 2.;
- (e) usklađenost s obvezama iz članka 71.;
- (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.

Javni naručitelji su dužni odbiti ponudu ako [...] utvrde da je ponuda izuzetno niska jer ne udovoljava primjenjivim obvezama iz članka 18. stavka 2.

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 Komisiju.

5. Države članice dužne su, na zahtjev, pružiti drugim državama članicama putem administrativne suradnje sve podatke kojima raspolažu kao što su zakoni, propisi, kolektivni ugovori koji se općenito primjenjuju ili nacionalne tehničke norme koje se odnose na dostavljene dokaze i dokumente vezano uz podatke iz stavka 2.”

Direktiva 2009/81

5 U skladu s člankom 35. Direktive 2009/81 naslovljenim „Podaci za natjecatelje i ponuditelje”:

„1. Javni naručitelji/naručitelji dužni su, što je prije moguće, obavijestiti natjecatelje i ponuditelje o odlukama koje su donijeli u odnosu na sklapanje ugovora ili okvirnog sporazuma, uključujući razloge za bilo koju odluku o nesklapanju ugovora ili okvirnog sporazuma za koji je proveden kompetitivni postupak ili za ponovno pokretanje postupka; ta se informacija daje pisanim putem na zahtjev upućen javnim naručiteljima/naručiteljima.

2. Na zahtjev zainteresirane strane, javni naručitelj/naručitelj sukladno stavku 3. što je prije moguće, a najkasnije u roku 15 dana nakon zaprimanja pisanog zahtjeva obavještava strane kako slijedi:

- (a) svakog neuspješnog natjecatelja o razlozima odbijanja njegova zahtjeva;

- (b) svakog neuspješnog ponuditelja o razlozima odbijanja njegove ponude, uključujući, posebno, za slučajeve koji se spominju u članku 18. stavcima 4. i 5., razloge za svoju odluku o nejednakovrijednosti ili za svoju odluku da radovi, roba ili usluge ne udovoljavaju izvedbenim ili funkcionalnim zahtjevima, te u slučajevima koji se navode u člancima 22. i 23., razloge za svoju odluku o neudovoljavanju zahtjevima sigurnosti podataka i sigurnosti opskrbe;
- (c) svakog ponuditelja koji je sastavio prihvatljivu ponudu koja je odbijena, o značajkama i relativnim prednostima odabrane ponude, kao i imenu uspješnog ponuditelja ili strana okvirnog sporazuma.

3. Javni naručitelji/naručitelji mogu odlučiti uskratiti određene podatke o sklopljenom ugovoru ili okvirnom sporazumu, kako je određeno u stavku 1., kada bi odavanje takvih podataka spriječilo provedbu zakona ili na drugi način bilo suprotno javnom interesu, posebno obrambenom i/ili sigurnosnom interesu, ili bi dovelo u pitanje legitimne poslovne interese gospodarskih subjekata, javnih ili privatnih, ili bi moglo dovesti u pitanje tržišno natjecanje među njima.”

- 6 Članak 38. te direktive naslovljen „Provjera sposobnosti i odabir sudionika te sklapanje ugovora” propisuje:

„1. Ugovori se sklapaju na temelju kriterija utvrđenih u člancima 47. i 49. i uzimajući u obzir članak 19., nakon što su javni naručitelji/naručitelji provjerili da su gospodarski subjekti koji nisu isključeni na temelju članka 39. ili 40. sposobni u skladu s kriterijima ekonomske i financijske sposobnosti, stručnog i tehničkog znanja ili sposobnosti navedenih u člancima od 41. do 46. i, ako je to potrebno, u skladu s nediskriminirajućim pravilima i kriterijima navedenim u stavku 3.

2. Javni naručitelji/naručitelji mogu od natjecatelja zahtijevati da zadovolje minimalnu razinu sposobnosti u skladu s člancima 41. i 42.

Opseg informacija iz članka 41. i 42. i minimalna razina sposobnosti koja se zahtijeva za određeni ugovor mora biti povezana s predmetom nabave i razmjerna predmetu nabave.

Te se minimalne razine navode u pozivu na nadmetanje.

3. U ograničenim postupcima, pregovaračkim postupcima s objavom poziva na nadmetanje i u natjecateljskom dijalogu, javni naručitelji/naručitelji mogu ograničiti broj sposobnih natjecatelja koje će pozvati na dostavu ponuda ili na sudjelovanje u dijalogu. U tom slučaju:

- javni naručitelji/naručitelji navode u pozivu na nadmetanje objektivne i nediskriminirajuće kriterije ili pravila koja namjeravaju primijeniti, minimalni broj natjecatelja koje namjeravaju pozvati te, ako je potrebno, njihov maksimalni broj. Minimalni broj natjecatelja koji namjeravaju pozvati ne smije biti manji od tri;
- slijedom toga, javni naručitelji/naručitelji pozivaju broj natjecatelja koji je u najmanju ruku jednak minimalnom unaprijed utvrđenom broju natjecatelja, pod uvjetom da je dostupan dovoljan broj odgovarajućih natjecatelja.

Ako je broj natjecatelja koji zadovoljavaju kriterije sposobnosti i minimalnu razinu sposobnosti manji od minimalnog broja, javni naručitelj/naručitelj može nastaviti postupak pozivajući natjecatelja ili natjecatelje s traženim sposobnostima.

Ako javni naručitelj/naručitelj smatra da je broj odgovarajućih natjecatelja prenizak da osigura istinsko natjecanje, on može obustaviti postupak i ponovo objaviti početni poziv na nadmetanje u skladu s člankom 30. stavkom 2. i člankom 32. u kojem određuje novi rok za dostavu zahtjeva za sudjelovanje. U tom slučaju natjecatelji koji su odabrani nakon prvog poziva na nadmetanje te oni koji su odabrani nakon drugog poziva na nadmetanje moraju biti pozvani u skladu s člankom 34. Ova opcija ne dovodi u pitanje mogućnost javnog naručitelja/naručitelja da poništi postupak koji je u tijeku i pokrene novi postupak.

4. U okviru postupka nabave, javni naručitelj/naručitelj ne smije uključiti gospodarske subjekte koji nisu dostavili zahtjev za sudjelovanje ili natjecatelje koji nemaju tražene sposobnosti.

5. U slučaju kada javni naručitelji/naručitelji koriste opciju smanjivanja broja rješenja o kojima se treba raspravljati ili ponuda o kojima [...] treba pregovarati, kako je predviđeno člankom 26. stavkom 3. i člankom 27. stavkom 4., oni to čine primjenom kriterija odabira navedenih u pozivu na nadmetanje ili dokumentaciji za nadmetanje. U konačnoj fazi broj do kojeg se došlo mora omogućiti pravo natjecanje, ako postoji dovoljan broj rješenja ili sposobnih natjecatelja.”

7 Članak 49. navedene direktive, naslovljen „Neuobičajeno niske ponude”, predviđa:

„1. Ako se za neki ugovor pokaže da su ponude neuobičajeno niske u odnosu na robu, radove ili usluge, javni naručitelj/naručitelj, prije nego što odbije takve ponude, zahtijeva u pisanom obliku pojedinosti sastavnih elemenata ponude koje smatra važnima.

Te se pojedinosti mogu ponajprije odnositi na:

- (a) ekonomičnost u načinu gradnje, proizvodnom procesu ili pružanju usluga;
- (b) izabrana tehnička rješenja i/ili bilo koje iznimno povoljne uvjete dostupne ponuditelju za izvođenje radova ili isporuku robe ili usluga;
- (c) originalnost radova, robe ili usluga koje nudi ponuditelj;
- (d) usklađenost s odredbama koje se odnose na zaštitu radnog mjesta i radne uvjete koje su na snazi u mjestu u kojemu se treba obavljati rad, usluga ili isporučiti roba;
- (e) mogućnost da natjecatelj primi državnu potporu.

2. Javni naručitelj/naručitelj provjerava te sastavne elemente konzultirajući se s ponuditeljem, uzimajući u obzir priložene dokaze.

3. Ako javni naručitelj/naručitelj ustanovi da je ponuda neuobičajeno niska jer je ponuditelj dobio državnu potporu, ponuda se može odbiti na temelju tog razloga samo nakon konzultacije s ponuditeljem tijekom koje on nije u mogućnosti dokazati, u primjerenom roku koji mu je odredio javni naručitelj/naručitelj, da je ta potpora dodijeljena legalno. Ako javni naručitelj/naručitelj u tim okolnostima odbije ponudu, on o tome obavještava Komisiju.”

- 8 Članak 55. te direktive, naslovljen „Područje primjene i dostupnost pravne zaštite”, u stavcima 2. i 4. navodi sljedeće:

„2. Države članice poduzimaju mjere potrebne kako bi osigurale da odluke koje donose javni naručitelji/naručitelji budu učinkovito preispitane i, posebno, što je brže moguće u skladu s uvjetima određenima u člancima od 56. do 62., iz razloga što se takvim odlukama krši pravo Zajednice u području nabave ili nacionalni propisi u koje je to pravo preneseno.

[...]

4. Države članice moraju osigurati da su postupci pravne zaštite dostupni, prema detaljnim pravilima koje država članica može utvrditi, barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili je u opasnosti da pretrpi štetu zbog navodnog kršenja.”

Bugarsko pravo

- 9 Članak 72. zakona za obštestvenite porački (Zakon o javnoj nabavi), naslovljen „Izuzetno niske ponude”, u stavku 1. propisuje:

„Ako je pojedini element iz sudionikove ponude, koji je povezan s cijenom ili troškovima i koji se ocjenjuje, za više od 20 % jeftiniji od prosječne vrijednosti ponuda ostalih sudionika u odnosu na isti kriterij ocjenjivanja, javni naručitelj zahtijeva detaljno pisano obrazloženje načina na koji je sastavljena ponuda koje treba podnijeti u roku od pet dana od zaprimanja zahtjeva.”

- 10 Na temelju članka 212. tog zakona, Komisija za zaštitu na konkurencijata (Tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja, Bugarska) odlučuje o pravnom sredstvu podnesenom protiv odluke javnog naručitelja u roku od mjesec dana ili petnaest dana počevši od pokretanja postupka i obrazložena odluka sastavlja se i objavljuje najkasnije sedam dana nakon donošenja odluke o pravnom sredstvu.
- 11 Usto, članak 216. navedenog zakona predviđa ubrzani postupak uz skraćene rokove za određene postupovne akte. U skladu s tim člankom 216. stavkom 6. Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska) odlučuje u roku od mjesec dana od zaprimanja žalbe u kasacijskom postupku podnesene protiv odluke Tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja i njegova je odluka konačna.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 12 Odlukom od 15. kolovoza 2018., zamestnik-ministra na vatrešnite raboti (zamjenik ministra unutarnjih poslova) pokrenuo je „ograničeni” postupak javne nabave koji se odnosi na projektiranje, izradu i upravljanje sustavom izdavanja bugarskih osobnih dokumenata generacije 2019. U tom pogledu, imenovana je pomoćna komisija za predodabir natjecatelja kao i za ispitivanje, ocjenu i razvrstavanje ponuda.
- 13 Nakon izvršenog predodabira, društvo Veridos i konzorcij „Mühlbauer ID Services GmbH – S&T” pozvani su na podnošenje ponuda. Odlukom zamjenika ministra unutarnjih poslova od 29. travnja 2020., ugovor je dodijeljen tom konzorciju.

- 14 Društvo Veridos podnijelo je žalbu protiv te odluke tijelu nadležnom za zaštitu tržišnog natjecanja koje je odlukom od 25. lipnja 2020. odbilo tu žalbu. Društvo Veridos podnijelo je 13. srpnja 2020. žalbu u kasacijskom postupku protiv te odluke Vrhoven administrativen sadu (Vrhovni upravni sud, Bugarska), sudu koji je uputio zahtjev.
- 15 Prema tom sudu, zahtjevom za prethodnu odluku nastoji se utvrditi ima li javni naručitelj obvezu provjeriti postojanje izuzetno niske ponude, na temelju načela transparentnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja u okviru prava Unije, kako bi se omogućila objektivna usporedba ponuda i utvrdilo, u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja, koja je ponuda ekonomski najpovoljnija a da pritom ne bude riječ o izuzetno niskoj ponudi kojom se narušava tržišno natjecanje.
- 16 Osim toga, navedeni sud ističe da članak 72. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi uređuje kriterij provjere postojanja izuzetno niske ponude kojim se propisuje da je takva ponuda „za više od 20 % jeftinija od prosječne vrijednosti ponuda drugih sudionika u odnosu na isti kriterij ocjenjivanja”. Tako bugarski zakonodavac prešutno zahtijeva postojanje najmanje triju ponuda pri čemu ocjenu jedne od njih treba provesti s obzirom na prosječnu vrijednost drugih dviju. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev navodi da je u tom kontekstu tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja smatralo da ta odredba nije primjenjiva s obzirom na to da su podnesene samo dvije ponude i da posljedično nije bilo moguće izračunati tu prosječnu vrijednost.
- 17 Taj sud dodaje da javni naručitelj, odnosno zamjenik ministra unutarnjih poslova, nije raspolagao nikakvim prethodno utvrđenim algoritmom, sastavljenim u svrhu ocjene i analize postojanja izuzetno niske ponude, koji se može provjeriti s obzirom na pravo Unije.
- 18 Tako navedeni sud navodi da postojanje kriterija koji je predviđen zakonom ali neprimjenjiv u praksi, kao i nepostojanje drugog prethodno utvrđenog kriterija koji omogućuje otkrivanje izuzetno niskih ponuda otvaraju pitanje, s jedne strane, je li javni naručitelj izuzet od obveze provjere postojanja takve ponude s obzirom na to da je Sud izričito naveo u svojoj sudskoj praksi da se javni naručitelj treba uvjeriti u to da su ponude koje su mu podnesene ozbiljne i, s druge strane, je li javni naručitelj uvijek obavezan obrazložiti utvrđenje postojanja izuzetno niske ponude ili može objasniti svoju odluku o poretku ponuditelja navođenjem argumenata o meritumu u okviru postupka sudskog nadzora. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev navodi da to pitanje treba analizirati s obzirom na sudsku praksu Suda u skladu s kojom obrazloženje takve odluke samo u iznimnim okolnostima može biti prvi put izneseno pred sudom.
- 19 U tim je okolnostima Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 56. Direktive [2014/24] u vezi s njezinim člankom 69. odnosno članak 38. Direktive [2009/81] u vezi s njezinim člankom 49. tumačiti na način da javni naručitelj nije obavezan provjeriti je li riječ o izuzetno niskoj ponudi u slučaju objektivne neprimjenjivosti kriterija predviđenog nacionalnim pravom za ocjenu postojanja izuzetno niske ponude i nepostojanja drugog kriterija koji je javni naručitelj odabrao i prethodno ga objavio?
 2. Treba li članak 56. Direktive [2014/24] u vezi s njezinim člankom 69., odnosno članak 38. Direktive [2009/81] u vezi s njezinim člankom 49. tumačiti na način da je javni naručitelj obavezan provjeriti je li riječ o izuzetno niskoj ponudi samo u slučaju da u pogledu neke ponude postoji sumnja ili je, naprotiv, javni naručitelj uvijek obavezan uvjeriti se u ozbiljnost podnesenih ponuda i navesti odgovarajuće obrazloženje u tom pogledu?

3. Primjenjuje li se taj zahtjev na javnog naručitelja ako su u okviru postupka javne nabave zaprimljene samo dvije ponude?
4. Treba li članak 47. [Povelje] tumačiti na način da se sudski nadzor provodi za utvrđenje javnog naručitelja o izostanku sumnji u postojanje izuzetno niske ponude, odnosno za njegovo uvjerenje da je ponuda sudionika uvrštenog na prvo mjesto ozbiljna?
5. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje: treba li članak 47. [Povelje] tumačiti na način da je javni naručitelj koji u postupku javne nabave nije provjerio je li riječ o izuzetno niskoj ponudi obvezan opravdati i obrazložiti nepostojanje sumnje u to da ponuda uvrštena na prvo mjesto sadržava izuzetno nisku cijenu, odnosno drugim riječima, to da je navedena ponuda ozbiljna?"

Zahtjev za ubrzani postupak

- 20 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda da se u ovom predmetu odluči u ubrzanom postupku u skladu s člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda.
- 21 U prilog svojem zahtjevu taj sud, s jedne strane, ističe da se ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi na izdavanje bugarskih osobnih dokumenata i njihovo produljenje te da je taj ugovor, kao takav, izravno povezan s nacionalnom sigurnošću i legitimnim pravnim statusom bugarskih državljana i, s druge strane, upućuje na postojanje ubrzanog postupka sa skraćenim rokovima predviđenog člancima 212. i 216. Zakona o javnoj nabavi za neke postupovne akte.
- 22 Osim toga, navedeni sud navodi da nužnost odlučivanja o ovom zahtjevu za prethodnu odluku u ubrzanom postupku predviđenom člankom 105. Poslovnika ne proizlazi iz novčanih stavki predmetnog ugovora o javnoj nabavi nego iz posljedica njegove provedbe i pravnih odnosa u vezi sa sudskim postupkom o kojem je riječ u glavnom postupku. Naime, taj se postupak odnosi na osobne dokumente neodređenog broja bugarskih građana kao i na njihovu sposobnost ostvarenja njihovih temeljnih prava kao što su sloboda kretanja, sloboda poslovnog nastana i pravo glasa.
- 23 Članak 105. stavak 1. Poslovnika predviđa da na zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku ili, iznimno, po službenoj dužnosti, predsjednik Suda može, kad priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima, nakon što sasluša suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da se o tom zahtjevu, iznimno od odredaba tog poslovnika, odluči u ubrzanom postupku.
- 24 U tom pogledu, kad je najprije riječ o činjenici da se pitanja iz ovog predmeta potencijalno odnose na velik broj bugarskih državljana i pravnih odnosa, valja podsjetiti na to da je ubrzani postupak iz te odredbe postupovni instrument namijenjen rješavanju izvanredne situacije (presuda od 28. travnja 2022., Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, t. 21. i navedena sudska praksa).
- 25 Međutim, znatan broj osoba ili pravnih situacija na koje će se potencijalno odnositi odluka koju sud koji je uputio zahtjev mora donijeti nakon što je pred Sudom pokrenuo prethodni postupak ne može, kao takav, činiti iznimnu okolnost koja opravdava provedbu ubrzanog postupka (presuda od 3. ožujka 2022., Presidenza del Consiglio dei Ministri i dr. (Liječnici na specijalističkom usavršavanju), C-590/20, EU:C:2022:150, t. 28. i navedena sudska praksa).

- 26 Zatim, iako sud koji je uputio zahtjev ističe važnost i osjetljivost ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku, koji se odnosi na izdavanje i produljenje bugarskih osobnih dokumenata, kao i odgovora koje Sud može dati na pitanja koja su mu upućena u predmetnom području prava Unije, ti različiti elementi ne mogu sami po sebi opravdati da se o ovom predmetu odlučuje u navedenom ubrzanom postupku (vidjeti u tom smislu rješenje predsjednika Suda od 25. veljače 2021., *Sea Watch*, C-14/21 i C-15/21, EU:C:2021:149, t. 24.).
- 27 U svakom slučaju, iz zahtjeva iz točke 20. ove presude ne proizlazi na koji način trajanje postupka pred Sudom može utjecati na izradu ili izdavanje takvih dokumenata.
- 28 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da puki interes građana da se što je prije moguće utvrdi doseg prava koja imaju na temelju prava Unije, iako legitiman, nije takav da bi se iz njega moglo utvrditi postojanje iznimne okolnosti u smislu članka 105. stavka 1. Poslovnika (presuda od 28. travnja 2022., *Phoenix Contact*, C-44/21, EU:C:2022:309, t. 16. i navedena sudska praksa).
- 29 Naposljetku, kad je riječ o postojanju kratkih postupovnih rokova, valja navesti da zahtjev za rješavanje spora pred Sudom u kratkom roku ne može proizlaziti samo iz činjenice da je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku dužan osigurati brzo rješavanje spora ni iz same okolnosti da zakašnjenje ili odgoda radova koji su predmet javne nabave može prouzrokovati štetne učinke dotičnim osobama (presuda od 28. travnja 2022., *Caruter*, C-642/20, EU:C:2022:308, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 30 U tim je okolnostima predsjednik Suda 1. veljače 2021., nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučio odbiti zahtjev iz točke 20. ove presude.

O prethodnim pitanjima

- 31 Najprije valja navesti da sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da protumači članke 38. i 49. Direktive 2009/81 i članke 56. i 69. Direktive 2014/24. S obzirom na tu činjenicu i da taj sud navodi da je, iako ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ sadržava elemente koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2014/24, javni naručitelj odlučio sklopiti jedinstveni ugovor o javnoj nabavi u skladu s odredbama Direktive 2009/81, valja protumačiti relevantne odredbe potonje direktive. U tom je pogledu važno naglasiti da se to tumačenje može prenijeti na odredbe Direktive 2014/24 jer su one u biti istovjetne odredbama Direktive 2009/81.

Prvo, drugo i treće pitanje

- 32 Svojim prvim, drugim i trećim pitanjem, koja valja zajedno razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 38. i 49. Direktive 2009/81 tumačiti na način da javnom naručitelju nameću obvezu da provjeri postojanje izuzetno niske ponude i to čak i u slučaju nepostojanja sumnje u pogledu ponude ili ako je kriterij koji je u tu svrhu predviđen nacionalnim zakonodavstvom, kojim se prešutno zahtijeva postojanje najmanje triju ponuda, zbog nedovoljnog broja podnesenih ponuda neprimjenjiv.
- 33 Pravo Unije ne definira pojam „izuzetno niska ponuda”. Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 30. do 32. svojeg mišljenja, granice tog pojma Sud je već definirao u okviru tumačenja direktiva o javnoj nabavi, različitih od one navedene u prethodnoj točki.

- 34 Tako je Sud u nekoliko navrata presudio da je na državama članicama i osobito na javnim naručiteljima da odrede način izračuna praga nepravilnosti za izuzetno „nisku” ponudu (vidjeti među ostalim presude od 27. studenoga 2001., Lombardini i Mantovani, C-285/99 i C-286/99, EU:C:2001:640, t. 67. i od 18. prosinca 2014., Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, t. 49.) ili da odrede njezinu vrijednost, pod uvjetom da primijene objektivnu i nediskriminatornu metodu. Također je presudio da je na javnom naručitelju da „utvrdi sumnjive ponude” (vidjeti u tom smislu presudu od 27. studenoga 2001., Lombardini i Mantovani, C-285/99 i C-286/99, EU:C:2001:640, t. 55.).
- 35 Osim toga, Sud je pojasnio da se postojanje neuobičajeno niske ponude mora ocijeniti u odnosu na predmetnu uslugu. Tako, u okviru ispitivanja izuzetno niske ponude, kako bi osigurao zdravo tržišno natjecanje, javni naručitelj može uzeti u obzir sve relevantne elemente u pogledu te usluge (vidjeti među ostalim presude od 29. ožujka 2012., SAG ELV Slovensko i dr., C-599/10, EU:C:2012:191, t. 29. i 30. i od 18. prosinca 2014., Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, t. 50.).
- 36 U tom pogledu, članci 38. i 49. Direktive 2009/81 propisuju obvezu javnog naručitelja da, kao prvo, utvrdi sumnjive ponude, kao drugo, da omogući dotičnim ponuditeljima da dokažu da je riječ o ozbiljnim ponudama tražeći od njih pojašnjenja koja smatra primjerenima, kao treće, da ocijeni relevantnost informacija koje su podnijele zainteresirane osobe i, kao četvrto, da donese odluku o prihvaćanju ili odbijanju tih ponuda. Međutim, obveze koje proizlaze iz tih članaka nameću se javnom naručitelju samo pod uvjetom da je vjerodostojnost ponude *a priori* sumnjiva (vidjeti analogijom presudu od 19. listopada 2017., AgriConsulting Europe/Komisija, C-198/16 P, EU:C:2017:784, t. 51. i 52. i navedenu sudsku praksu).
- 37 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 38. svojeg mišljenja, javni naručitelj treba utvrditi ponude koje su očito sumnjive i koje stoga podliježu kontradiktornom postupku provjere predviđenom člankom 49. Direktive 2009/81 s obzirom na sve karakteristike predmeta poziva na nadmetanje o kojem je riječ. Razlika u odnosu na ostale konkurentne ponude, unatoč tomu što je u nekim slučajevima korisna za utvrđivanje nepravilnosti, ipak ne može biti jedini kriterij koji javni naručitelj primjenjuje u tom pogledu.
- 38 Ispitivanje svih elemenata koji se odnose na poziv na nadmetanje i na dokumentaciju za nadmetanje o kojima je riječ trebaju omogućiti javnom naručitelju da odredi je li, unatoč postojanju razlike u odnosu na ponude koje su podnijeli drugi ponuditelji, sumnjiva ponuda dovoljno ozbiljna. U tom se pogledu javni naručitelj može temeljiti na nacionalnim pravilima kojima se definira pojedina metoda određivanja izuzetno niskih ponuda.
- 39 Međutim, s obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da Direktiva 2009/81 ne isključuje da se postojanje izuzetno niske ponude ocjenjuje u slučaju da su podnesene samo dvije ponude. Naprotiv, neprimjenjivost kriterija predviđenog nacionalnim pravom u svrhu ocjene postojanja izuzetno niske ponude ne oslobađa javnog naručitelja njegove obveze, navedene u točki 36. ove presude, da utvrdi sumnjive ponude i provede kontradiktornu provjeru u slučaju njihova postojanja.
- 40 Iz prethodno navedenog slijedi da članke 38. i 49. Direktive 2009/81 treba tumačiti na način da su javni naručitelji, ako sumnjaju da je određena ponuda izuzetno niska, obvezni provjeriti je li to doista slučaj vodeći računa o svim relevantnim elementima poziva na nadmetanje i

dokumentacije za nadmetanje a da pritom nemogućnost primjene kriterija koji su u tu svrhu predviđeni nacionalnim zakonodavstvom i broj podnesenih ponuda u tom pogledu nisu relevantni.

Četvrto i peto pitanje

- 41 Svojim četvrtim i petim pitanjem, koja valja zajedno razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 55. stavak 2. Direktive 2009/81, s obzirom na članak 47. Povelje, tumačiti na način da utvrđenje javnog naručitelja o izostanku sumnji u postojanje izuzetno niske ponude ili njegovo uvjerenje u ozbiljnost ponude ponuditelja koji je uvršten na prvo mjesto podliježu sudskom nadzoru i je li stoga javni naručitelj obavezan obrazložiti svoj zaključak u okviru odluke o dodjeli ugovora.
- 42 Kao što je to nezavisni odvjetnik utvrdio u točkama 47. i 48. svojeg mišljenja, kad je riječ o izuzetno niskim ponudama, članak 49. Direktive 2009/81 javnog naručitelja neselektivno ne obvezuje da se izričito izjasni o tome je li moguće da je predmetna ponuda izuzetno niska. Nasuprot tomu, u skladu s tim člankom 49., ta se obveza uvodi ako „za neki ugovor” javni naručitelj smatra da su „ponude neuobičajeno niske u odnosu na robu, radove ili usluge”.
- 43 U tom pogledu, iz članka 35. Direktive 2009/81 proizlazi da su javni naručitelji dužni što je prije moguće obavijestiti natjecatelje i ponuditelje o odlukama koje su donijeli u odnosu na sklapanje ugovora i da se ta informacija daje pisanim putem ako se za to podnese zahtjev. Konkretno, kad zainteresirana strana podnese pisani zahtjev, javni naručitelji je obavještavaju, među ostalim, o odgovarajućim elementima na kojima se temelje ključne odluke donesene tijekom postupka javne nabave. Posljedično, kad javni naručitelj utvrdi da je određena ponuda izuzetno niska i kad se potom upusti u kontradiktornu raspravu s dotičnim ponuditeljem, ishod mora navesti u pisanom obliku.
- 44 Tako javni naručitelj mora formalno donijeti obrazloženu odluku o prihvaćanju ili odbijanju predmetne ponude samo u slučaju sumnje u postojanje izuzetno niske ponude i nakon kontradiktornog postupka provjere iz točke 37. ove presude.
- 45 Međutim, u ovom slučaju, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da javni naručitelj nije pokrenuo kontradiktorni postupak provjere predviđen člankom 49. Direktive 2009/81 niti donio izričitu odluku u tom pogledu.
- 46 U toj se situaciji obvezom iz članka 55. stavka 2. Direktive 2009/81 i članka 47. Povelje, u skladu s kojom predmetna odluka o dodjeli ugovora podliježe postupku učinkovitog preispitivanja, nalaže da ponuditelji koji se smatraju oštećenima mogu podnijeti pravno sredstvo protiv te odluke uz tvrdnju da je prihvaćenu ponudu trebalo kvalificirati kao „izuzetno nisku”.
- 47 U tom pogledu, činjenica da se ponudu ne smatra „izuzetno niskom”, a da to nije posebno obrazloženo, kao takva ne može dovesti do poništenja postupka dodjele ugovora s obzirom na to da zakonodavac Unije javnim naručiteljima nije propisao obvezu donošenja izričite i obrazložene odluke kojom se utvrđuje nepostojanje izuzetno niskih ponuda.
- 48 S obzirom na prethodno navedeno, na četvrto i peto pitanje valja odgovoriti tako da članak 55. stavak 2. Direktive 2009/81 u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da kad javni naručitelj nije pokrenuo postupak provjere u pogledu eventualnog postojanja izuzetno niske

ponude zbog toga što je smatrao da ni jedna od podnesenih ponuda nema takvo svojstvo, njegova ocjena može biti podvrgnuta sudskom nadzoru u okviru podnošenja pravnog sredstva protiv odluke o dodjeli predmetnog ugovora.

Troškovi

- 49 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:

- 1. Članke 38. i 49. Direktive 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ**

treba tumačiti na način da su:

javni naručitelji, ako sumnjaju da je određena ponuda izuzetno niska, obvezni provjeriti je li to doista slučaj vodeći računa o svim relevantnim elementima poziva na nadmetanje i dokumentacije za nadmetanje a da pritom nemogućnost primjene kriterija koji su u tu svrhu predviđeni nacionalnim zakonodavstvom i broj podnesenih ponuda u tom pogledu nisu relevantni.

- 2. Članak 55. stavak 2. Direktive 2009/81 u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima**

treba tumačiti na način da:

kad javni naručitelj nije pokrenuo postupak provjere u pogledu eventualnog postojanja izuzetno niske ponude zbog toga što je smatrao da ni jedna od podnesenih ponuda nema takvo svojstvo, njegova ocjena može biti podvrgnuta sudskom nadzoru u okviru podnošenja pravnog sredstva protiv odluke o dodjeli predmetnog ugovora.

Potpisi