



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće vijeće)

10. rujna 2019.*

„Ugovori o javnoj nabavi usluga – Postupak javne nabave – Usluge upravljanja informatičkim aplikacijama i infrastrukturom – Odbijanje ponuditeljeve ponude i dodjela ugovora drugim ponuditeljima – Obveza obrazlaganja – Ocjena postojanja izuzetno niskih ponuda – Značajke i relativne prednosti uspješnih ponuda – Zahtjev za obrazloženje ponuditelja koji se ne nalazi u situaciji za isključenje i čija je ponuda u skladu s dokumentacijom o nabavi”

U predmetu T-741/17,

TRASYS International EEIG, sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija),

Axianseu – Digital Solutions SA, sa sjedištem u Lisabonu (Portugal),

koje zastupaju L. Masson i G. Tilman, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske agencije za sigurnost zračnog prometa (EASA), koju zastupaju S. Rostren, E. Tellado Vásquez i H. Köppen, u svojstvu agenata, uz asistenciju V. Osta, M. Vanderstraetena i F. Tulkensa, odvjetnika,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojim se traži poništenje EASA-ine odluke od 28. kolovoza 2017. o odbijanju ponude koju je konzorcij tužitelja podnio u okviru postupka javne nabave EASA.2017.HVP.08, koji se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi usluga upravljanja informatičkim aplikacijama i infrastrukturom u Kölnu (Njemačka) i dodjeli ugovora u kaskadnom sustavu drugim trima ponuditeljima,

OPĆI SUD (treće vijeće),

u sastavu: S. Frimodt Nielsen, predsjednik, I. S. Forrester (izvjestitelj) i E. Perillo, suci,

tajnik: L. Ramette, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 11. travnja 2019.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

Okolnosti i kontekst spora

- 1 Europska agencija za sigurnost zračnog prometa (EASA) pokrenula je postupak javne nabave za sklapanje ugovora o javnoj nabavi usluga upravljanja informatičkim aplikacijama i infrastrukturom u Kölnu (Njemačka) pozivom na nadmetanje od 5. travnja 2017. objavljenim u Dodatku *Službenom listu Europske unije* od 15. travnja 2017. (SL 2017., S 075-144229) pod oznakom EASA.2017.HVP.08 (u daljnjem tekstu: poziv na nadmetanje).
- 2 Poziv na nadmetanje odnosio se na sklapanje jednog ili više okvirnih ugovora o uslugama upravljanja informatičkim aplikacijama i infrastrukturom. Okvirnim ugovorima uspostavljen je kaskadni sustav. Tako je EASA svoje narudžbe najprije upućivala operateru koji je rangiran na prvo mjesto, zatim operateru na drugom mjestu i naposljetku ponuditelju koji se nalazio na trećem mjestu.
- 3 Tužitelji, europsko gospodarsko interesno udruženje TRASYS International EEIG (u daljnjem tekstu: Trasys) i Axianseu – Digital Solutions SA (ranije Novabase IMS – Infrastructures & Management Services SA), društvo osnovano u skladu s portugalskim pravom, 31. svibnja 2017. podnijeli su zajedničku ponudu djelujući u obliku konzorcija kojim upravlja društvo Trasys. Sedam drugih ponuditelja podnijelo je svoje ponude u odgovoru na poziv na nadmetanje.
- 4 U dokumentaciji za nadmetanje navedeno je da se okvirni ugovor dodjeljuje na temelju ekonomski najpovoljnije ponude u skladu s načelom najboljeg omjera cijene i kvalitete – pri čemu su prilikom ocjene podnesenih ponuda tehnička kvaliteta i cijena svaka činile 50 % – pod uvjetom da odabrani ponuditelj ili ponuditelji ispune određene minimalne kriterije u pogledu prihvatljivosti, neisključenja, kapaciteta i usklađenosti ponude.
- 5 U okviru analize zaprimljenih ponuda i na temelju usporedbe cijena koje su ponudili različiti ponuditelji, EASA je 13. srpnja 2017. četirima od njih (Atos, Icarus, e-KARE i UniSystems) uputila zahtjeve za obrazloženje, osobito u vezi s cijenom koju su predlagali, a koja se činila izuzetno niskom. Nakon zaprimanja odgovora koje su ti ponuditelji dali na zahtjeve za obrazloženje, EASA je 18. kolovoza 2017. od svih dotičnih ponuditelja koji su dali odgovore zatražila nadopunu informacija. Tužitelji nisu bili obaviješteni o toj korespondenciji.
- 6 Odlukom od 28. kolovoza 2017. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) EASA je odbila ponudu koju je konzorcij tužitelja podnio u okviru postupka javne nabave EASA.2017.HVP.08 te je okvirni ugovor u skladu s kaskadnim sustavom dodijelila trima sljedećim ponuditeljima: društvima Icarus, koje je rangirano na prvo mjesto, Atos, koje je bilo na drugom mjestu i UniSystems, koje se nalazilo na trećem mjestu.
- 7 Dopisom od 28. kolovoza 2017. EASA je obavijestila društvo Trasys da ocjena ponude konzorcija koji čine tužitelji, rangirana na peto mjesto, nije omogućila donošenje zaključka da je ta ponuda ekonomski najpovoljnija. Naime, iz tablice koja se nalazila u tom dopisu, a u kojoj su se uspoređivali prvoodabrani ponuditelj i konzorcij tužitelja, proizlazilo je da je „tehnički rezultat” prvoodabranog ponuditelja bio 82, dok je onaj tužiteljâ bio 91, što je davalo „ponderirani tehnički rezultat” od 41 za prvoodabranog ponuditelja i 45,5 za tužitelje. „Ponderirani tehnički rezultat” iznosio je 48,8 za prvoodabranog ponuditelja i samo 29,64 za tužitelje, što je davalo „ukupni rezultat” od 89,80 za prvoodabranog ponuditelja i 75,14 za tužitelje. EASA je pozvala društvo Trasys da, ako to želi, zatraži detaljnije informacije.
- 8 Elektroničkom poštom od 31. kolovoza 2017. društvo Trasys zatražilo je od EASA-e da mu podnese detaljno izvješće o ocjeni.

- 9 EASA je 1. rujna 2017. tužiteljima dostavila imena i poredak odabranih ponuditelja kao i izvadak iz izvješća o ocjeni, koji se sastojao od tablice u kojoj su se uspoređivali rezultati prvoodabranog ponuditelja i konzorcija tužiteljâ u pogledu tehničke ocjene.
- 10 Tužitelji su pismom od 6. rujna 2017. osporavali rezultat postupka javne nabave. Oni su od EASA-e osobito tražili da odgodi potpisivanje okvirnog ugovora i da im omogući pristup obrazloženoj odluci o dodjeli ugovora i, prema potrebi, preslici izvješća o ocjeni ponuda. Tužitelji su tako naveli da cijene odabranih ponuditelja moraju biti izuzetno niske, osobito zbog činjenice da su se usluge trebale pružati u Kölnu.
- 11 Pismom od 15. rujna 2017. EASA je tužiteljima navela da odbija odgoditi potpisivanje okvirnog ugovora te je istaknula činjenicu da je tijekom postupka ocjenjivanja osobito od triju odabranih ponuditelja tražila da pojašne predložene cijene te da je ta pojašnjenja odbor za ocjenjivanje smatrao dostatnima. EASA je tom pismu priložila tablice tehničke ocjene triju odabranih ponuditelja s nekoliko zatamnjenih odlomaka.
- 12 Istog je dana društvo Trasys podnijelo pritužbu europskom ombudsmanu, registriranu pod oznakom 1633/2017/MDC.
- 13 Konzorcij tužitelja je 25. rujna 2017., povlačenjem zahtjeva za odgodu potpisivanja ugovora, pozivanjem na zahtjeve obveze obrazlaganja uspostavljene sudskom praksom i navođenjem svojih sumnji kad je riječ o izuzetno niskim cijenama barem dvaju ponuditelja, zatražio od EASA-e da podnese dokumente kojima je ispitala ponuditelje te odgovore koje su oni dali kao i dokument koji sadržava obrazloženje koje je EASA-u navelo da prihvati objašnjenja koja su dali upitani ponuditelji.
- 14 EASA je 17. listopada 2017. tužiteljima prosljedila presliku pobijane odluke kao i izvješće o ocjeni i dopise kojima je od ponuditeljâ tražila pojašnjenja. U tim su preslikama veliki dijelovi koji su sadržavali elemente za čije je objavljivanje EASA smatrala da bi moglo ugroziti privatnost ili legitimne poslovne interese dotičnih ponuditelja bili zatamnjeni. Kad je riječ o odgovorima na zahtjeve za obrazloženje, EASA je tužiteljima objasnila da u slučaju postojanja sumnje o potencijalno povjerljivoj prirodi dokumenta ima obvezu tražiti pristanak dotičnih ponuditelja.
- 15 Tužitelji su 30. listopada 2017. tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda pokrenuli ovaj postupak.
- 16 EASA je 7. studenoga 2017., nakon razmjene pismena – u kojima su navedene poslovne tajne i osobni podaci – s četirima ponuditeljima kojima je javni naručitelj podnio zahtjeve za obrazloženje u pogledu izuzetno niskih cijena, odnosno društvima Atos, e-Kare, Icarus i UniSystems, obavijestila tužitelje da im odbija dostaviti tražene dokumente.
- 17 Dopisom od 4. prosinca 2017. EASA je, na zahtjev ombudsmana kojemu je društvo Trasys podnijelo svoju pritužbu, dostavila dodatne informacije, navodeći da su se tijekom postupka ocjenjivanja pojavile sumnje kad je riječ o pitanju izuzetno niskih cijena koje su predložila četiri ponuditelja – kao što su dnevnice za određene posebne profile, koje se čine bitno nižima od trenutanih tržišnih cijena za istovjetnu uslugu – te da je u dva navrata došlo do razmjene pismena kako bi se pojasnilo to pitanje u pogledu tih ponuditelja. EASA je objasnila ombudsmanu da je, osim što je postavila nekoliko posebnih pitanja, od ponuditelja tražila da podnesu dokaze da su njihove cijene u skladu s okolišnim, socijalnim i radnim zakonima koji se primjenjuju te da će se usluge pružati po cijenama koje su usporedive s onima sadržanima u ponudama. EASA je također navela da su svi ponuditelji odgovorili podnošenjem dokaza kao što su, među ostalim, potvrde o plaćanju, računi i oznake ugovora za pružanje usluga u sličnim okolnostima. Uostalom, svi su ponuditelji potvrdili da će poštovati nacionalne zakone koji se odnose na rad i socijalnu sigurnost tijekom cjelokupnog trajanja ugovora te su EASA-i podnijeli izračune kao dokaz koji je ona podnijela ombudsmanu u povjerljivom prilogu. EASA je objasnila da je odbor za ocjenjivanje prihvatio cijene sadržane u financijskim ponudama uzimajući u obzir izjave ponuditelja kao i dokumentaciju i načine izračuna troškova podnesene u prilog izjavama jer nije bilo dovoljno

uvjerljivih elemenata ni dokaza na temelju kojih je bilo moguće odbiti tri ponude koje su rangirane na prva tri mjesta. EASA je također navela da je podrobno ispitala dopis društva Trasy od 6. rujna 2017., ali da je zaključila da se on temeljio na pretpostavkama te da nije sadržavao dovoljno dokaza.

- 18 U svojoj korespondenciji s ombudsmanom EASA je istaknula da je tužiteljima dostavila svu traženu dokumentaciju. Međutim, EASA nije ombudsmanu precizirala da dokumenti koje je poslala tužiteljima nisu sadržavali detalje provjere koju je provela u pogledu moguće izuzetno niske cijene te da su ti dokumenti, zbog razloga povjerljivosti, zatamnjeni.
- 19 Istodobno, EASA je ombudsmanu u povjerljivom prilogu podnijela povjerljive dokumente kao dokaze.
- 20 Dopisom od 4. veljače 2018. EASA je obavijestila ombudsmana o litispenciji pred Općim sudom. Ombudsman je ipak donio odluku, smatrajući da predmet tužbe podnesene Općem sudu nije istovjetan predmetu pritužbe društva Trasy koja mu je podnesena, s obzirom na to da se potonje ograničilo na to da od EASA-e traži potpuniji odgovor na svoja pitanja kad je riječ o usklađenosti ponuda odabranih ponuditelja s nacionalnim radnim pravom i pravom Europske unije. U tom je kontekstu ombudsman 1. lipnja 2018. zaključio postupak došavši do zaključka da je spor riješen jer je EASA poboljšala svoje prvotne odgovore podnijevši društvu Trasy opsežan, primjeren i potpuniji odgovor.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 21 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. listopada 2017. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 22 EASA je 19. ožujka 2018. tajništvu Općeg suda podnijela odgovor na tužbu.
- 23 Rješenjem od 22. studenoga 2018., na temelju članka 103. stavka 1. svojeg Poslovnika, Opći sud naložio je EASA-i da podnese cjelovitu povjerljivu verziju izvješća o ocjeni, zahtjeve za obrazloženje cijene i pisma kojima su dani odgovori na zahtjeve za obrazloženje cijene. Opći sud također je naveo da se ti dokumenti u tom stadiju neće dostaviti drugim strankama. EASA je dostavila tražene dokumente u određenom roku.
- 24 Na raspravi održanoj 11. travnja 2019. i na temelju mjere upravljanja postupkom koja je prethodila održavanju rasprave, stranke su saslušane u svojim izlaganjima i odgovorima na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.
- 25 Nakon rasprave, Opći je sud strankama odredio rok u kojem mogu postići dogovor kojim će postupak biti okončan. EASA je 2. svibnja 2019. obavijestila Opći sud da stranke nisu postigle dogovor u određenom roku, što je dovelo do okončanja usmenog dijela postupka.
- 26 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži EASA-i snošenje troškova.
- 27 EASA od Općeg suda zahtijeva da:
- tužbu proglasi nedopuštenom u dijelu u kojem je usmjerena protiv „prešutne odluke da se okvirni ugovori ne dodijele tužiteljima”;
 - odbije tužbu kao neosnovanu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

28 Tužitelji ističu samo jedan tužbeni razlog, koji se temelji na nedostatnom obrazloženju pobijane odluke kad je riječ o bitnom aspektu. Oni tako prigovaraju EASA-i da nije u dovoljnoj mjeri pojasnila razloge koji su je naveli na to da smatra da cijene koje su predložila tri odabrana ponuditelja nisu izuzetno niske. U tom se pogledu tužitelji osobito pozivaju na javne statistike i na usporedbu svojih tehničkih rezultata i onih odabranih ponuditelja.

Predmet spora

29 EASA ističe da je tužba nedopuštena u dijelu u kojem je usmjerena protiv „prešutne odluke da se tužiteljima ne dodijele različiti okvirni ugovori”. Naime, pod pretpostavkom da Opći sud odluči poništiti pobijanu odluku zbog nedostatnog obrazloženja u dijelu u kojem se njome trima odabranim ponuditeljima dodjeljuju ugovori, EASA bi morala poduzeti mjere u sklopu izvršenja te presude primjenom članka 266. UFEU-a. Opći sud ne može EASA-inu ocjenu zamijeniti svojom na način da joj nametne da jedan od okvirnih ugovora dodijeli tužiteljima.

30 Taj prigovor valja odbiti. Iz tužbe proizlazi da tužitelji u svojim zahtjevima ne traže da im se dodijeli ugovor, nego samo da se poništi pobijana odluka kojom se taj ugovor dodjeljuje trima drugim ponuditeljima i kojom se stoga prešutno određuje da se taj ugovor ne dodijeli tužiteljima.

31 Nesporno je da tužitelji imaju stvarni interes za poništenje pobijane odluke. Naime, već je presuđeno da je u interesu ponuditelja čije su ponude odbijene da podnesu tužbu za poništenje odluke o dodjeli ugovora kako bi se, na temelju obveze koja proizlazi iz članka 266. UFEU-a, njihov položaj vratio u prijašnje stanje, što može, prema potrebi, biti u obliku odgovarajuće novčane naknade za pretrpljenu štetu (vidjeti u tom smislu presudu od 29. listopada 2015., *Direct Way i Direct Way Worldwide/Parlament*, T-126/13, EU:T:2015:819, t. 44.).

32 U okolnostima ovog slučaja valja navesti da pobijana odluka, koja u prilogu sadržava izvješće o ocjeni, s jedne strane, sadržava dio koji se odnosi na dodjelu ugovora o uslugama trima ponuditeljima koji su rangirani prema kaskadnom sustavu i, s druge strane, prešutno, ali nužno sadržava dio koji se odnosi na odbijanje ponude konzorcija tužitelja, koja se, iako nakon ocjenjivanja ponuda nije rangirana na prva tri mjesta, ipak pojavljuje u svakoj fazi te ocjene. Ta dva dijela zapravo čine jedinstvenu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 4. veljače 2016., *PRIMA/Komisija*, T-722/14, neobjavljenu, EU:T:2016:61, t. 16. i navedenu sudsku praksu).

33 Prema tome, valja smatrati da je predmet tužbe poništenje pobijane odluke u dijelu u kojem se njome dodjeljuje ugovor trima ponuditeljima različitima od tužitelja te se time odbija ponuda potonjih za taj ugovor. Zapreku vođenju postupka koju ističe EASA stoga treba odbiti.

Meritum

34 Uvodno valja utvrditi da tužitelji, time što se ograničavaju samo na jedan tužbeni razlog – koji se temelji na nedostatnom obrazloženju kad je riječ o pitanju jesu li cijene prihvaćenih ponuda izuzetno niske – ne iznose druge argumente, koji se, primjerice, kao što to navodi EASA, odnose na pristup dokumentima koji su navodno povjerljivi ili na postojanje očite pogreške u ocjeni koju je javni naručitelj počinio u postupku sklapanja ugovora o javnoj nabavi.

Ocjena postojanja izuzetno niskih ponuda i obveza obrazlaganja

- 35 Uvodno valja podsjetiti na to da javni naručitelj raspolaze širokom diskrecijskom ovlasti kad je riječ o elementima koje treba uzeti u obzir u svrhu donošenja odluke o dodjeli ugovora u postupku javne nabave. Ta mu je široka diskrecijska ovlast priznata tijekom cjelokupnog postupka javne nabave, uključujući kad je riječ o izboru i ocjeni kriterija za dodjelu (vidjeti presudu od 26. siječnja 2017., TV1/Komisija, T-700/14, neobjavljenu, EU:T:2017:35, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 36 Također valja istaknuti da je, kad autor akta raspolaze širokom diskrecijskom ovlašću, poštovanje jamstava koja daje pravni poredak Unije u upravnim postupcima od temeljne važnosti. Među tim jamstvima osobito se nalazi obveza nadležne institucije da svoje odluke dovoljno obrazloži. Samo tako sud Unije može provjeriti jesu li ostvareni činjenični i pravni elementi o kojima ovisi izvršavanje diskrecijske ovlasti (vidjeti presudu od 2. veljače 2017., European Dynamics Luxembourg i Evropaiki Dynamiki/Komisija, T-74/15, neobjavljenu, EU:T:2017:55, t. 36. i navedenu sudsku praksu). Međutim, bitna povreda postupka do koje je došlo donošenjem odluke mora dovesti do njezina poništenja (vidjeti u tom smislu presudu od 30. ožujka 1995., Parlament/Vijeće, C-65/93, EU:C:1995:91, t. 21.).
- 37 Osim toga, kako bi se ispitalo je li EASA ispunila svoju obvezu obrazlaganja kad je riječ o ocjeni postojanja izuzetno niskih ponuda, valja utvrditi elemente koje u tom pogledu zahtijeva sudska praksa.
- 38 Ti se elementi, kao prvo, odnose na sadržaj obrazloženja, kao drugo, na rok u kojemu zainteresiranom ponuditelju treba dati obrazloženje i, kao treće, na doseg traženog obrazloženja.
- 39 Kao prvo, kad je riječ o sadržaju obrazloženja, valja podsjetiti na to da je ocjena postojanja izuzetno niskih ponuda jedan od čimbenika koje javni naručitelj mora provjeriti u skladu s člankom 151. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL 2012., L 362, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 183.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2015/2462 od 30. listopada 2015. (SL 2015., L 342, str. 7.) (u daljnjem tekstu: Delegirana uredba).
- 40 U tom pogledu valja istaknuti da pojam „izuzetno niska ponuda” nije definiran ni odredbama Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.), kako je posljednje izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2015/1929 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. listopada 2015. (SL 2015., L 286, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Financijska uredba), ni Delegiranom uredbom. Međutim, presuđeno je da karakter ponude kao izuzetno niske treba ocijeniti u odnosu na sastav ponude i na uslugu o kojoj je riječ (presuda od 28. siječnja 2016., Agriconsulting Europe/Komisija, T-570/13, EU:T:2016:40, t. 55.).
- 41 Na temelju članka 276. stavka 4. Delegirane uredbe, propisano je da u slučaju izuzetno niskih ponuda odbor za ocjenjivanje traži sva potrebna pojašnjenja u vezi sa sastavom ponude.
- 42 Obveza javnog naručitelja da provjeri ozbiljnost ponude podrazumijeva prethodno postojanje sumnji u vezi s njezinom pouzdanosti, s obzirom na to da je glavni cilj članka 276. stavka 4. Delegirane uredbe omogućiti ponuditelju da ne bude isključen iz postupka bez mogućnosti da opravda sastav svoje ponude koja se čini izuzetno niskom. Dakle, samo kada postoje takve sumnje, odbor za ocjenjivanje može zahtijevati pojašnjenja o sastavu ponude koja smatra korisnima, prije nego što je, po potrebi, odbije. Nasuprot tomu, pod pretpostavkom da se ponuda ne čini izuzetno niskom u skladu s člankom 151. stavkom 1. Delegirane uredbe, ne primjenjuje se članak 276. stavak 4. te uredbe (vidjeti po analogiji presudu od 26. siječnja 2017., TV1/Komisija, T-700/14, neobjavljenu, EU:T:2017:35, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

- 43 Takve sumnje osobito mogu postojati ako se čini neizvjesnim, s jedne strane, poštuje li određena ponuda zakonodavstvo države u kojoj se usluge trebaju izvršiti kad je riječ o naknadama osoblju, doprinosima u sustav socijalne sigurnosti, poštovanju propisa o sigurnosti i zdravlju na radu i prodaji ispod nabavne cijene i, s druge strane, uključuje li ponuđena cijena sve troškove koji nastaju zbog tehničkih aspekata ponude (presuda od 8. listopada 2015., Secolux/Komisija, T-90/14, neobjavljena, EU:T:2015:772, t. 62.). Isto vrijedi kad je ponuđena cijena u podnesenoj ponudi znatno niža od cijena u ostalim podnesenim ponudama ili od uobičajene tržišne cijene (vidjeti u tom smislu presudu od 4. srpnja 2017., European Dynamics Luxembourg i dr./Agencija Europske unije za željeznice, T-392/15, EU:T:2017:462, t. 88.).
- 44 Iz svega navedenog proizlazi da javni naručitelj ocjenjuje postojanje izuzetno niskih ponuda u dvije faze (presuda od 4. srpnja 2017., European Dynamics Luxembourg i dr./Agencija Europske unije za željeznice, T-392/15, EU:T:2017:462, t. 87.).
- 45 Kao prvo, javni naručitelj mora ocijeniti „čini [li se]” da su cijena ili trošak navedeni u ponudi izuzetno niski (vidjeti članak 151. stavak 1. Delegirane uredbe). Upotreba glagola „činiti” u Delegiranoj uredbi znači da javni naručitelj provodi *prima facie* ocjenu toga je li određena ponuda izuzetno niska. Delegirana uredba stoga javnom naručitelju ne nameće obvezu da po službenoj dužnosti provede detaljnu analizu sastava svake ponude kako bi utvrdio da nije riječ o izuzetno niskoj ponudi. Stoga u prvoj fazi javni naručitelj mora samo odrediti sadržavaju li podnesene ponude naznake koje bi potaknule sumnje da se radi o izuzetno niskim ponudama (vidjeti po analogiji presudu od 4. srpnja 2017., European Dynamics Luxembourg i dr./Agencija Europske unije za željeznice, T-392/15, EU:T:2017:462, t. 88., koja se odnosi na prijašnji tekst članka 151. Delegirane uredbe, čija se bit nije promijenila u verziji Delegirane uredbe koja se primjenjuje u ovom slučaju).
- 46 Kao drugo, ako postoje naznake koje bi potaknule sumnju da bi određena ponuda mogla biti izuzetno niska, javni naručitelj mora provjeriti sastav ponude kako bi se uvjerio da ona nije izuzetno niska. Kada provodi tu provjeru, javni naručitelj ima obvezu njezinu podnositelju pružiti mogućnost da iznese razloge zbog kojih smatra da njegova ponuda nije izuzetno niska. Javni naručitelj zatim mora ocijeniti podnesena objašnjenja i utvrditi je li predmetna ponuda izuzetno niska, u kojem ju je slučaju obavezan odbiti (presuda od 4. srpnja 2017., European Dynamics Luxembourg i dr./Agencija Europske unije za željeznice, T-392/15, EU:T:2017:462, t. 89.).
- 47 U ovom slučaju utvrđeno je postojanje sumnji kad je riječ o cijenama koje je predložilo nekoliko ponuditelja. S jedne strane, sama je EASA imala sumnje u pogledu tog pitanja koje su navele javnog naručitelja da 13. srpnja i 18. kolovoza 2017. ispita dotične ponuditelje, među kojima je troje odabranih. S druge strane, nakon što ih je obavijestila o rezultatu postupka javne nabave, tužitelji su EASA-u 6. i 25. rujna 2017. obavijestili o svojim sumnjama i indicijama kad je riječ o postojanju izuzetno niskih ponuda. Čim su to bili u mogućnosti učiniti, tužitelji su u nekoliko navrata također zatražili od EASA-e da im dostavi izričito obrazloženje o svojoj ocjeni kad je riječ o postojanju izuzetno niskih ponuda u okviru ocjene i dodjele spornih ugovora.
- 48 Valja utvrditi da su tužitelji, time što su tražili da im se dostavi obrazloženje na temelju kojeg je odbor za ocjenjivanje procijenio da ponude odabranih ponuditelja nisu bile izuzetno niske, htjeli da im javni naručitelj navede značajke i prednosti tih ponuda (vidjeti u tom smislu presudu od 2. veljače 2017., European Dynamics Luxembourg i Evropaiki Dynamiki/komisija, T-74/15, neobjavljen, EU:T:2017:55, t. 46. i navedenu sudsku praksu). Valja podsjetiti na to da se konzorcij tužiteljâ nije nalazio u situaciji za isključenje, njegova je ponuda bila u skladu s dokumentacijom o nabavi te nije bila odabrana jer se nije smatrala ekonomski najpovoljnijom. Također se čini da je na temelju ocjenjivanja ponuda s njihova tehničkog aspekta ponuda konzorcija tužiteljâ rangirana na prvo mjesto, s 91 bodom od 100. Međutim, nakon ocjenjivanja i s obzirom na rezultat ocjenjivanja ponuda s njihova financijskog aspekta, ponuda konzorcija tužiteljâ rangirana je na peto mjesto od ukupno šest rangiranih ponuditelja.

- 49 Također valja podsjetiti na to da, u slučaju da postoje indicije koje izazivaju sumnje o postojanju izuzetno niskih ponuda, javni naručitelj mora neuspješnog ponuditelja koji je za to podnio izričit zahtjev obavijestiti o razlozima koji mu omogućuju da shvati zašto mu se ponuda koju je odabrao nije činila izuzetno niskom (vidjeti u tom smislu presudu od 4. srpnja 2017., *European Dynamics Luxembourg i dr./Agencija Europske unije za željeznice*, T-392/15, EU:T:2017:462, t. 93.).
- 50 Drugim riječima, u takvoj situaciji ocjena postojanja izuzetno niskih ponuda nalazi se među značajkama i relativnim prednostima uspješnih ponuda u pogledu kojih, u skladu s člankom 113. stavkom 3. točkom (a) Financijske uredbe, javni naručitelj svakog ponuditelja koji nije u situaciji za isključenje, a čija je ponuda u skladu s dokumentacijom o nabavi i koji to izričito zahtijeva, mora obavijestiti o relevantnim informacijama.
- 51 Kao drugo, kad je riječ o roku u kojem treba dostaviti obrazloženje, sudskom praksom je pojašnjeno da obrazloženje načelno treba dostaviti zainteresiranoj osobi u isto vrijeme kao i odluku koja na nju negativno utječe (presude od 29. rujna 2011., *Elf Aquitaine/Komisija*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 149. i od 19. srpnja 2012., *Alliance One International i Standard Commercial Tobacco/Komisija*, C-628/10 P i C-14/11 P, EU:C:2012:479, t. 74.).
- 52 Međutim, informacije dostavljene u kasnijem trenutku mogu se uzeti u obzir u svrhu ispitivanja dostatnosti obrazloženja, pod uvjetom da sadržavaju više detalja od prvotnog obrazloženja i da se temelje na činjeničnim i pravnim elementima koji su postojali na datum donošenja navedene odluke (vidjeti presudu od 2. veljače 2017., *European Dynamics Luxembourg i Evropski Dinamiki/Komisija*, T-74/15, neobjavljenu, EU:T:2017:55, t. 38. i navedenu sudsku praksu).
- 53 Međutim, pitanje je li se poštovala obveza obrazlaganja treba ocjenjivati ovisno o informacijama kojima je tužitelj raspolagao najkasnije u trenutku podnošenja tužbe (vidjeti presudu od 2. veljače 2017., *European Dynamics Luxembourg i Evropski Dinamiki/Komisija*, T-74/15, neobjavljenu, EU:T:2017:55, t. 37. i navedenu sudsku praksu). Nepostojanje obrazloženja ne može biti otklonjeno činjenicom da je zainteresirana osoba saznala za razloge odluke tijekom postupka pred tijelima Unije (presude od 29. rujna 2011., *Elf Aquitaine/Komisija*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 149. i od 19. srpnja 2012., *Alliance One International i Standard Commercial Tobacco/Komisija*, C-628/10 P i C-14/11 P, EU:C:2012:479, t. 74.).
- 54 Objašnjenja koja su prvi put iznesena *a posteriori* pred sudom mogu se uzeti u obzir samo u iznimnim okolnostima (vidjeti u tom smislu presudu od 20. svibnja 2009., *VIP Car Solutions/Parlament*, T-89/07, EU:T:2009:163, t. 76. i navedenu sudsku praksu).
- 55 U ovom slučaju, s obzirom na to da ne postoje iznimne okolnosti, informacije koje omogućuju ispitivanje obrazloženja pobijane odluke kad je riječ o ocjeni postojanja izuzetno niskih ponuda jesu one koje je EASA dostavila tužiteljima najkasnije u trenutku podnošenja tužbe, 30. listopada 2017.
- 56 Kao treće, treba uzeti u obzir kriterije uspostavljene sudskom praksom kad je riječ o doseg traženog obrazloženja, osobito kad je riječ o ocjeni postojanja izuzetno niskih ponuda.
- 57 Kad je riječ o obrazloženju pojedinačnih odluka, cilj je obveze predviđene člankom 296. UFEU-a da, osim omogućavanja sudskog nadzora, na jasan i nedvosmislen način odražava zaključke institucije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere i kako bi im se pružilo dovoljno podataka o tome sadržava li odluka eventualno nedostatak koji omogućuje da joj se osporava valjanost (vidjeti presude od 29. rujna 2011., *Elf Aquitaine/Komisija*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 147. i 148. i navedenu sudsku praksu i od 11. srpnja 2013., *Ziegler/Komisija*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 115. i navedenu sudsku praksu).

- 58 Usto, budući da se u obrazloženju, među ostalim, mora voditi računa o interesu adresata akta da dobiju objašnjenja, taj se interes ogleda, primjerice, u argumentima koje zainteresirane osobe iznose pred javnim naručiteljem (vidjeti u tom smislu presudu od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 150. do 161.).
- 59 Kao što je to EASA istaknula, obvezu obrazlaganja također treba ocjenjivati ovisno o okolnostima slučaja, osobito ovisno o sadržaju akta, prirodi razloga koji su navedeni i interesu koji bi adresati akta ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogle imati za dobivanje objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno navoditi sve relevantne činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegovu formulaciju nego i na njegov kontekst i na sva pravna pravila kojima je predmetno područje uređeno (presude od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 150. i od 11. srpnja 2013., Ziegler/Komisija, C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 116.).
- 60 Općenito, kad je riječ o ugovorima o javnoj nabavi koje su sklopile institucije Unije, s jedne strane, članak 113. stavak 2. Financijske uredbe navodi da javni naručitelj svakog ponuditelja obavješćuje o razlozima odbijanja njegove ponude. S druge strane, na temelju članka 113. stavka 3., javni naručitelj svakog ponuditelja koji nije u situaciji za isključenje, a čija je ponuda u skladu s dokumentacijom o nabavi i koji to zahtijeva pisanim putem, obavješćuje o značajkama i relativnim prednostima uspješne ponude kao i o imenu odabranog ponuditelja. U tom pogledu članak 161. stavak 2. Delegirane uredbe navodi da „javni naručitelj priopćava informacije iz članka 113. stavka 3. Financijske uredbe čim prije moguće, a u svakom slučaju u roku od 15 dana od primitka zahtjeva u pisanom obliku”.
- 61 Članak 113. stavci 2. i 3. Financijske uredbe i članak 161. stavak 2. Delegirane uredbe stoga u pogledu ponuditelja koji ispunjavaju uvjete navedene u članku 113. stavku 3. Financijske uredbe predviđaju obrazloženje u dvije faze.
- 62 Konkretnije, kad je riječ o ocjeni postojanja izuzetno niskih ponuda, valja istaknuti da zahtijevanje od javnog naručitelja da navede razloge zbog kojih ponuda nije ocijenjena kao izuzetno niska ne obvezuje potonjeg da navede konkretne informacije o tehničkim i financijskim aspektima te ponude, kao što su ponudene cijene ili sredstva koja odabrani ponuditelj predlaže primijeniti za pružanje usluga koje nudi. U svrhu davanja dostatnog obrazloženja o tom aspektu uspješne ponude javni naručitelj mora iznijeti shvaćanje koje ga je dovelo do zaključka da se, s jedne strane – s obzirom na njezine pretežno financijske značajke – takvom ponudom osobito poštuje zakonodavstvo države u kojoj se usluge trebaju izvršiti u pogledu naknada osoblju, doprinosa u sustav socijalne sigurnosti te poštovanja propisa o sigurnosti i zdravlju na radu i da, s druge strane, ponudena cijena uključuje sve troškove koji nastaju zbog tehničkih aspekata uspješne ponude (vidjeti presudu od 2. veljače 2017., European Dynamics Luxembourg i Evropački Dynamiki/Komisija, T-74/15, neobjavljenu, EU:T:2017:55, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 63 Jednako tako, nije dovoljno da se javni naručitelj ograniči samo na utvrđenje u obliku jedne rečenice u kojoj navodi da ponuda prihvaćena u okviru podnošenja ponuda nije izuzetno niska niti da samo navede da je ocijenjeno da to nije bio slučaj (vidjeti u tom smislu presudu od 2. veljače 2017., European Dynamics Luxembourg i Evropački Dynamiki/Komisija, T-74/15, neobjavljenu, EU:T:2017:55, t. 45. i 47. i navedenu sudsku praksu). Javni naručitelj ne može opravdati izuzetno nisku ponudu tako da se ograniči na navođenje toga da je nakon pojašnjenja dotičnog ponuditelja ocijenjeno da navedena ponuda nije izuzetno niska (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2013., European Dynamics Belgium i dr./EMA, T-638/11, neobjavljenu, EU:T:2013:530, t. 64.).
- 64 Usto, sudskom praksom je pojašnjeno da nije dovoljno podnijeti izdvojene tablice ili šifrirane podatke i da, ako ne postoje objašnjenja o ponudama, bodovi koje je dodijelio javni naručitelj samo odražavaju rezultat provedene ocjene i ne daju uvid u samu ocjenu koju je proveo javni naručitelj ili u njezin

sažetak. U skladu sa sudskom praksom, treba biti jasno kako je javni naručitelj došao do predmetnog rezultata (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2016., Argus Security Projects/Komisija, T-266/14, neobjavljenu, EU:T:2016:415, t. 47. do 51.).

- 65 U slučaju postojanja sumnji u pogledu izuzetno niskih ponuda, javni naručitelj mora navesti obrazloženje na temelju kojeg je zaključio da se, s jedne strane – s obzirom na njihove pretežno financijske značajke – uspješnim ponudama osobito poštuje zakonodavstvo države u kojoj se usluge trebaju izvršiti u pogledu naknada osoblju, doprinosa u sustav socijalne sigurnosti te poštovanja propisa o sigurnosti i zdravlju na radu i da, s druge strane, ponuđena cijena uključuje sve troškove koji nastaju zbog tehničkih aspekata prihvaćenih ponuda (presuda od 15. listopada 2013., European Dynamics Belgium i dr./EMA, T-638/11, neobjavljena, EU:T:2013:530, t. 68.).

Informacije dostavljene tužiteljima kad je riječ o ocjeni postojanja izuzetno niskih ponuda

- 66 Jedini tužbeni razlog, koji se odnosi na nedostatno obrazloženje u pogledu sumnje da su ponude odabranih ponuditelja izuzetno niske, valja ispitati s obzirom na razmatranja navedena u točkama 35. do 65. ove presude.
- 67 Tijekom dva mjeseca koja su protekla od trenutka u kojem je javni naručitelj 28. kolovoza 2017. obavijestio tužitelje da njihova ponuda nije prihvaćena nakon postupka ocjenjivanja do podnošenja tužbe 30. listopada 2017. tužitelji su jasno i u više navrata tražili da im se dostavi obrazloženje koje je javnog naručitelja navelo na zaključak da ponude koje su podnijela tri odabrana ponuditelja nisu izuzetno niske.
- 68 Kao prvo, valja utvrditi da EASA nije pojedinačno odgovorila na zahtjeve tužitelja, iako su oni u svojem dopisu od 6. rujna 2017. iznijeli konkretne razloge na kojima se temelje njihove sumnje, pozivajući se osobito na statistike o minimalnim mjesečnim cijenama koje je objavio PayScale, internetska stranica specijalizirana za informacije o plaćama i primicima od rada, i u dopisu od 25. rujna 2017. na usporedbu svojih tehničkih rezultata s onima odabranih ponuditelja. U skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 63. do 65. ove presude, tužitelji su imali pravo na objašnjenja s obzirom na navedene argumente.
- 69 Ako je EASA smatrala da usporedbe koje su se koristile za izračune tužiteljâ nisu valjane, trebala je to navesti (vidjeti u tom smislu presudu od 2. veljače 2017., European Dynamics Luxembourg i Evropaiki Dynamiki/Komisija, T-74/15, neobjavljenu, EU:T:2017:55, t. 51.). U svakom slučaju, EASA nije bila oslobođena obveze davanja objašnjenja.
- 70 Kao drugo, razmatranjem informacija koje je EASA stvarno podnijela tužiteljima i koje je navela u svojem odgovoru na tužbu kako bi opravdala da je time ispunila svoju obvezu obrazlaganja kad je riječ o moguće izuzetno niskoj cijeni čini se da su te informacije irelevantne ili nepotpune.
- 71 Informacije koje je EASA dala tužiteljima nisu se odnosile na izuzetno niske cijene. Tako su odgovori na zahtjeve tužitelja od 1. i 15. rujna 2017. sadržavali imena triju odabranih ponuditelja, izvadak iz izvješća o ocjeni i dodatne informacije o tehničkoj ocjeni kao i opću potvrdu o tome da u postupku javne nabave nije uočena nijedna nepravilnost. Otkriveni detalji odnosili su se samo na tehničke aspekte. Usto, u pobijanoj odluci, čiju su potpunu presliku tužitelji primili 17. listopada 2017., ne navode se cijene. Izvješće o ocjeni, čija je preslika priložena pobijanoj odluci i na koje ona upućuje, sadržava mnogobrojne zatamnjene odlomke i ne daje informacije o cijeni i njezinu sastavu. To izvješće sadržava opću primjedbu u kojoj se navodi da su ocjenjivači ispitivali financijske ponude u pogledu aritmetičkih pogrešaka. Financijski rezultati također se navode, ali bez ikakva objašnjenja, te se upućuje na prilog E, u kojem je naveden tekst „modela financijske ponude”. U izvješću o ocjeni

također se navodi da je ponuditeljima čije je ponude trebalo pojasniti dana mogućnost da odgovore na takve zahtjeve za pojašnjenje. Izvješće upućuje na tu točku u „prilogu G”, u kojem se navode dotični ponuditelji i sažetak komunikacije i korespondencije.

- 72 U prilogu G iz izvješća o ocjeni kao i u nekoliko poruka elektroničke pošte – čije su djelomično zatamnjene preslike proslijeđene tužiteljima – doista se govori o izuzetno niskim cijenama.
- 73 Tužitelji su tako primili standardni obrazac u kojem su postavljena različita pitanja, uključujući ona o cijeni, ali odgovori na ta pitanja nisu dani. Štoviše, prilog G sadržava primjedbe u skladu s kojima su tri ponuditelja dala pojašnjenja i podnijela tražene dokaze, od kojih društva Atos i Icarus nakon produljenja roka do 26. srpnja 2017., dok su društvu e-KARE istog datuma podneseni novi zahtjevi za pojašnjenje.
- 74 Međutim, u preslici izvješća o ocjeni poslanog tužiteljima kao i u priložima ne navode se razlozi koji su ocjenjivače naveli na to da smatraju da ponude četiriju navedenih konzorcija – unatoč njihovoj početnoj sumnji, a s obzirom na tražena i primljena pojašnjenja – nisu bile izuzetno niske.
- 75 EASA je tužiteljima također dala uvid u svoje poruke elektroničke pošte u kojima je tražila objašnjenje cijene, koje su dotičnim ponuditeljima proslijeđene u srpnju i kolovozu 2017. Sve su posebne informacije zatamnjene. Ti dokumenti otkrivaju predmet zahtjeva za obrazloženje, odnosno cijene određenih profila, a da se pritom ne otkrivaju problematični profili. Osim toga, u svojim porukama elektroničke pošte EASA traži dokaze navodeći kategorije prihvatljivih dokaza i ponuditeljima navodi njihovu obvezu da dokažu poštovanje pravila radnog i socijalnog prava. U jednoj od poruka elektroničke pošte upućenoj društvu UniSystems EASA ističe ponuditeljevu obvezu da potvrdi da je u mogućnosti primjenjivati ponuđene cijene tijekom cjelokupnog trajanja okvirnog ugovora.
- 76 Iako ti dokumenti sadržavaju informacije koje su nešto detaljnije od lakonskog utvrđenja, objava tih raspršenih informacija nije dovoljna da bi se ispunila obveza obrazlaganja. Kao prvo, tim se dokumentima samo daju neke informacije o postupku u skladu s kojim je postupala EASA, ali se u njima ne navodi njezino obrazloženje o relevantnim svojstvima cijena. Tako se tim informacijama ne omogućuje saznanje kakvo je bilo obrazloženje autora akta, ne samo kako bi se sudu omogućilo da provede nadzor nego i kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da utvrde razloge poduzimanja mjere, kako bi mogle ostvariti svoja prava (presuda od 2. veljače 2017., *European Dynamics Luxembourg i Evropaïki Dynamiki/Komisija, T-74/15*, neobjavljena, EU:T:2017:55, t. 47.).
- 77 Kao drugo, iz sudske prakse navedene u točki 64. ove presude proizlazi da je javni naručitelj obvezan uz dane informacije priložiti šifre ili tablice s objašnjenjima pomoću kojih se može shvatiti kako je došao do predmetnog rezultata i obrazložiti provedenu ocjenu. Jedini komentar koji su tužitelji pravodobno primili kad je riječ o ocjeni toga jesu li cijene izuzetno niske nalazio se u dopisu od 15. rujna 2017., u skladu s kojim su se pojašnjenja koja se tražilo od različitih ponuditelja odnosila na različita pitanja, a odgovore je ocjenjivao i prihvatio odbor za ocjenjivanje. Ta priopćenja nisu dovoljna da bi se ispunio zahtjev obrazlaganja uspostavljen sudskom praksom.
- 78 EASA tvrdi da objavljeni dokumenti tužiteljima nude dovoljnu spoznaju o kontekstu. Ona se poziva na presudu od 4. srpnja 2017., *European Dynamics Luxembourg i dr./Agencija Europske unije za željeznice (T-392/15, EU:T:2017:462, t. 97.)*, iz koje proizlazi da saznanja o kontekstu tužiteljima omogućuju osporavanje osnovanosti odluke. Međutim, u ovom slučaju djelomične informacije dane tužiteljima, čak i u kombinaciji kako bi se stvorilo saznanje o kontekstu u kojem je donesena pobijana odluka, nisu dovoljne. U predmetu u kojem je donesena prethodno navedena presuda javni je naručitelj smatrao da uspješne ponude nisu sadržavale nikakvu indiciju koja je takva da izaziva sumnje o tome da su izuzetno niske. U ovom se predmetu nije osporavala početna sumnja o izuzetno niskoj cijeni. Tužitelje zanima zbog čega je javni naručitelj odlučio otkloniti te početne sumnje. EASA je mogla objasniti na koji su je način tri odabrana ponuditelja uvjerila da su njihove ponude primjerene, kao što je to učinila kasnije u postupku pred ombudsmanom, a da pritom ne povrijedi obvezu povjerljivosti.

- 79 Osim toga, čak i uvidom u izvratke iz nekih poruka elektroničke pošte i izvješća o ocjeni u ovom slučaju iz tih objavljenih dokumenata ne proizlazi nijedna informacija kad je riječ o pitanju objedinjuje li predložena cijena sve troškove koji nastaju zbog tehničkih aspekata uspješne ponude, iako su tužitelji u svojem dopisu od 25. rujna 2017. izričito naveli da, u skladu sa sudskom praksom, obrazloženje koje u dovoljnoj mjeri objašnjava pitanje izuzetno niske cijene nužno mora sadržavati taj element.
- 80 Kao treće, valja priznati da informacija koju je dostavila EASA tijekom postupka pred ombudsmanom sadržava podrobnije obrazloženje, koje je potonjeg navelo na to da okonča postupak smatrajući da je spor riješen. Naime, da je takvo objašnjenje pravodobno priopćeno tužiteljima, ovaj se spor možda moglo izbjeći. Međutim, dodatne informacije koje je podnijela EASA ne mogu se uzeti u obzir za obrazloženje pobijane odluke jer su iznesene 4. prosinca 2017., dok je tužba podnesena već 30. listopada 2017.
- 81 Kao četvrto, EASA se ne može osloboditi svoje obveze obrazlaganja pozivajući se na povjerljivost dokumenata.
- 82 Naime, pristup dokumentima nije jedini dostupan način pomoću kojeg se mogu saznati informacije nužne za utvrđenje dostatnosti pravnog obrazloženja. Navodna povjerljivost određenih dokumenata javnog naručitelja ne sprečava da na apstraktniji način preoblikuje razloge na temelju kojih je odlučio da dotične ponuditelje neće isključiti iz postupka javne nabave zbog izuzetno niskih cijena.
- 83 Doduše, kao što to navodi EASA, obveza obrazlaganja ne dopušta objavu povjerljivih informacija. Međutim, EASA ne ističe da nije bilo moguće na izričit zahtjev podnijeti primjereno obrazloženje u kojem se parafraziraju povjerljivi detalji ili obrazloženje koje je jasnije i korisnije od zatamnenih stranica. Iako se određeni podaci ne mogu objaviti, načelno je moguće opisati barem prirodu tih podataka ili kategoriju kojoj pripadaju ili navesti postotke koji omogućuju usporedbu predmetnih cijena s referentnim podacima. Sudska praksa je tako, primjerice, priznala sljedeće naznake kao razloge za opravdanje kojima se može objasniti bitna razlika u cijeni: tužiteljevo sklapanje podugovora u visini od 35 %, iako je odabrani ponuditelj raspolagao osobljem za sve zadatke, činjenica da je tužitelj bio novi tržišni sudionik koji nije poznao predmete usluga te je stoga primjenjivao višu maržu kao i izdaci odabranog ponuditelja prilikom određivanja cijena, usporedbe sa sličnim prethodnim ugovorima kad je riječ o cijeni i kvaliteti (vidjeti u tom smislu presudu od 8. listopada 2015., Secolux/Komisija, T-90/14, neobjavljenu, EU:T:2015:772, t. 64. i 65.).
- 84 Informacije te vrste ne ugrožavaju povjerljivost trgovačkih podataka, imena suugovaratelja iz ranijih ugovora i druge osjetljive podatke. Naime, u ovom je predmetu sama EASA u svojem dopisu od 28. kolovoza 2017. navela „ponderirani financijski rezultat” prvo odabranog ponuditelja. Iako se taj rezultat nije nalazio među podacima koje je smatrala povjerljivima, postavlja se pitanje zašto „ponderirani financijski rezultat” odabranih ponuditelja koji su bili rangirani na drugo i treće mjesto nije priopćen tužiteljima. EASA je trebala voditi računa kako o načelu transparentnosti tako i o zaštiti legitimnih poslovnih interesa poduzetnika te o poštenom tržišnom natjecanju. U skladu sa sudskom praksom, ti se ciljevi moraju međusobno uskladiti kako bi se osigurala dosljedna primjena Financijske uredbe i Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) (vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 2017., Evropaiki Dynamiki/Parlament, T-136/15, EU:T:2017:915, t. 67. i navedenu sudsku praksu).
- 85 U ovom slučaju, među ostalim, EASA ne tvrdi da nije imala mogućnost sastavljanja objašnjenja koja su barem usporediva s onima koja je ona napokon, na ombudsmanov poziv, podnijela 4. prosinca 2017. i koja očito nije smatrala povjerljivima. Do tog datuma EASA se nije nimalo potrudila sastaviti obrazloženje koje ispunjava tražene kriterije. Ona se u potpunosti koncentrirala na objavu i povjerljivost dokumenata a da pritom nije smatrala da je nužno dati objašnjenja.

- 86 Međutim, dopisom od 4. prosinca 2017. EASA je na smislen i detaljan način iznijela postupak ocjenjivanja. Ona u tom dopisu, među ostalim, objašnjava da su njezine početne sumnje u vezi s određenim dnevnicama raspršene prikazom načina izračuna, potvrda o plaćanju, računa, oznaka ugovora za usluge koje su pružene u sličnim okolnostima i izjava o poštovanju mjerodavnog prava. Štoviše, u tom je dopisu EASA objasnila da tužitelji u svojem dopisu od 6. rujna 2017. nisu iznijeli dovoljno uvjerljive podatke i dokaze na temelju kojih je bilo moguće odbiti tri ponude koje su rangirane na prva tri mjesta.
- 87 Iz toga slijedi da je u svojem odgovoru od 4. prosinca 2017., koji je ombudsman smatrao detaljnijim, boljim i potpunijim, EASA podnijela dokaz da je moguće dati potpunije obrazloženje a da se ne otkriju zaštićene informacije ili detalji. Pitanje je li obrazloženje od 4. prosinca 2017. dostatno nije predmet ovog postupka. Kako bi se utvrdilo postojanje postupovne pogreške koja je nužna za poništenje pobijane odluke, dovoljno je utvrditi da je bilo moguće pravodobno podnijeti primjereno objašnjenje, ali da ono nije dano u primjerenom roku.
- 88 S obzirom na prethodno navedeno, valja prihvatiti jedini tužbeni razlog, koji se temelji na nedostatnom obrazloženju pobijane odluke kad je riječ o razlozima koji su naveli javnog naručitelja da smatra da prihvaćene ponude nisu bile izuzetno niske. Posljedično, valja utvrditi da EASA-ino nepoštovanje bitnih postupovnih pravila u skladu s kojima je donesena pobijana odluka mora dovesti do njezina poništenja a da se pritom nije nužno pitati je li EASA pogrešno smatrala da uspješne ponude nisu izuzetno niske (vidjeti u tom smislu presudu od 2. veljače 2017., European Dynamics Luxembourg i Evropaiki Dynamiki/Komisija, T-74/15, neobjavljenu, EU:T:2017:55, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

Troškovi

- 89 Sukladno odredbama članka 134. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da EASA nije uspjela u postupku, u skladu sa zahtjevima tužiteljâ, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se odluka Europske agencije za sigurnost zračnog prometa (EASA) od 28. kolovoza 2017. kojom je odbijena ponuda konzorcija TRASYS International EEIG i Axianseu – Digital Solutions SA u okviru postupka javne nabave EASA.2017.HVP.08, koji se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi usluga upravljanja informatičkim aplikacijama i infrastrukturom u Kölnu (Njemačka) i kojom je ugovor dodijeljen u kaskadnom sustavu drugim trima ponuditeljima.**
- 2. EASA-i se nalaže snošenje troškova.**

Frimodt Nielsen

Forrester

Perillo

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 10. rujna 2019.,

Potpisi