



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 29. oktobra 2015 *

„Javna naročila storitev — Postopek javnega razpisa — Prevoz poslancev Evropskega parlamenta — Sklep o razglasitvi neuspešnosti in končanju postopka javnega razpisa ter o začetku postopka s pogajanjem — Oddaja naročila drugemu ponudniku — Enako obravnavanje — Bistvena sprememba prvotnih pogojev naročila“

V zadevi T-126/13,

Direct Way s sedežem v Machelnu (Belgija),

Directway Worldwide s sedežem v Machelnu (Belgija),

ki ju zastopa E. van Nuffel d'Heynsbroeck, odvetnik,

tožeči stranki,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopata L. Darie in P. Biström, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti treh sklepov Parlamenta o oddaji naročila storitev prevoza poslancev Parlamenta v Bruslju,

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi S. Frimodt Nielsen, predsednik, F. Dehousse in A. M. Collins (poročevalec), sodnika,

sodni tajnik: M. L. Grzegorzcyk, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. aprila 2015,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Evropski parlament je 8. maja 2012 objavil razpis za oddajo javnega naročila INLO.AO-2012-008-LUX-UTP-02, naslovljen „Prevoz poslancev Parlamenta v Bruslju“ (UL 2012/S 88-143608), v okviru odprtega postopka.
- 2 V skladu z javnim razpisom je znašal obseg naročila približno 3050 voznih ur tedensko za 26 tednov na leto in približno 675 voznih ur tedensko za 7 tednov na leto. Skupna vrednost naročila (brez DDV) je bila ocenjena na od 10.000.000 EUR do 12.000.000 EUR za najdaljšo veljavnost štirih let.
- 3 V skladu z javnim razpisom naj bi se naročilo oddalo ekonomsko najugodnejšemu ponudniku na podlagi teh meril: cena (60 točk), ustreznost predlagane organizacije za izvajanje pogodbe (20 točk), predlagani okoljevarstveni ukrepi (10 točk) ter upravljanje in razvoj človeških virov (10 točk).
- 4 Predloženi sta bili le dve ponudbi, in sicer ponudba skupin Direct Way in Directway Worldwide, ki sta tožeči stranki, ter ponudba družbe TMS Limousine.
- 5 Ponudba družbe TMS Limousine je bila uvrščena na prvo mesto in je zbrala skupno 83,43 točke. V tej ponudbi je bila med drugim predlagana cena 38,90 EUR na uro. Ponudba tožečih strank je bila drugouvrščena in je zbrala skupno 80,25 točke. Predlagana cena v njuni ponudbi je bila 34,34 EUR na uro za skupaj približno 123.000 voznih ur na leto.
- 6 Parlament je z dopisom z dne 3. septembra 2012 tožeči stranki obvestil o končanju odprtega postopka oddaje javnega naročila in o svoji nameri, da začne postopek s pogajanjem, ker so bile ponudbe, predložene v okviru prvega postopka, „nesprejemljive glede na merila za oddajo, zlasti so bile predlagane cene previsoke glede na vrednost, objavljeno v javnem razpisu“. Odločba o končanju prvega postopka je bila objavljena 2. oktobra 2012 (UL 2012/S 189-310052).
- 7 Parlament je z dopisom z dne 20. septembra 2012 pozval tožeči stranki in družbo TMS Limousine, naj podajo ponudbo v okviru postopka s pogajanjem brez predhodne objave v zvezi z javnim razpisom INLO.AO-2012-018-LUX-UTP-05, naslovljenim „Prevoz poslancev Evropskega parlamenta v Bruslju“. Značilnosti tega javnega razpisa so bile v bistvu enake značilnostim predhodnega javnega razpisa, predvsem glede ocenjene vrednosti naročila, obsega in meril za oddajo, namreč cene in treh kvalitativnih meril, navedenih zgoraj v točki 3.
- 8 V postopku s pogajanjem sta oba ponudnika v bistvu ohranila prvotno predloženi ponudbi. Družba TMS Limousine je predložila le znižano ceno 36,15 EUR na uro, medtem ko sta tožeči stranki ponudili enako ceno kot prej 34,34 EUR na uro.
- 9 Nato je imel Parlament sestanek z vsakim ponudnikom, po katerih sta tožeči stranki malo zvišali predlagano ceno na 34,63 EUR na uro, družba TMS Limousine pa je znižala predlagano ceno na 34,95 EUR na uro.
- 10 Parlament je z elektronsko pošto z dne 21. decembra 2012 in priporočenim dopisom z dne 3. januarja 2013 tožeči stranki obvestil, da je njuno ponudbo zavrnil, ker je ni ocenil kot ekonomsko najugodnejšo (v nadaljevanju: sklep o zavrnitvi). Ta ponudba je bila namreč uvrščena na drugo mesto s 85,39 točke. Poleg tega sta bili tožeči stranki obveščeni o tem, da se je Parlament odločil oddati naročilo družbi TMS Limousine, ki je dobila 87,99 točke (v nadaljnjem besedilu: sklep o oddaji naročila). Nazadnje je Parlament tožeči stranki obvestil, da lahko zaprosita za dodatne informacije o razlogih za zavrnitev njune ponudbe, značilnostih in prednostih sprejete ponudbe ter o imenu izbranega ponudnika. Tožeči stranki sta z elektronsko pošto z dne 26. decembra 2012 zaprosili za te dodatne informacije.

- 11 Parlament je 8. januarja 2013 objavil obvestilo o oddaji naročila (UL 2013/S 5-4640).
- 12 Parlament je 10. januarja 2013 tožečima strankama z elektronsko pošto in s priporočenim dopisom poslal odgovor na njuno elektronsko pošto z dne 26. decembra 2012, v katerem je navedel podrobnosti glede ocenjevanja na podlagi meril za oddajo vsake posamične ponudbe in navedel ceno, ki jo je končno ponudil izbrani ponudnik (34,95 EUR na uro).

Postopek in predlogi strank

- 13 Tožeči stranki sta 1. marca 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tožbo, s katero sta Splošnemu sodišču v bistvu predlagali, naj:
- razglasi ničnost sklepa Parlamenta z dne 3. septembra 2012 o končanju „odprtega“ postopka oddaje javnega naročila;
 - razglasi ničnost sklepa Parlamenta z dne 20. septembra 2012 o začetku postopka oddaje javnega naročila „s pogajanji brez predhodne objave“;
 - razglasi ničnost sklepa o oddaji naročila;
 - razglasi ničnost pogodbe, sklenjene z izbranim ponudnikom;
 - jima prizna nadomestilo škode;
 - Parlamentu naloži plačilo stroškov.
- 14 Parlament Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- ničnostno tožbo zoper sklep z dne 3. septembra 2012 o končanju odprtega postopka in zoper sklep z dne 20. septembra 2012 o začetku postopka s pogajanji zavrže kot nedopustno;
 - tožbeni zahtevek zoper sklep o oddaji zavrne kot neutemeljen;
 - zahtevek za razglasitev ničnosti pogodbe zavrne;
 - odškodninski zahtevek zavrne;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.
- 15 Splošno sodišče (šesti senat) se je na predlog sodnika poročevalca odločilo začeti ustni del postopka in je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991 tožeči stranki vprašalo, na kateri datum sta prejeli obvestilo Parlamenta z dne 10. januarja 2013.
- 16 Tožeči stranki sta v odgovoru na to vprašanje navedli, da sta to obvestilo prejeli z elektronsko pošto 10. januarja 2013, nista pa mogli natančno navesti, kdaj sta isto obvestilo prejeli s priporočenim dopisom.
- 17 Stranke so na obravnavi 23. aprila 2015 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča. Tožeči stranki sta med obravnavo v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča potrdili, da formalno ne zahtevata razglasitve ničnosti sklepa Parlamenta o zavrnitvi njune ponudbe, ki jima je bil posredovan z elektronsko pošto 21. decembra 2012 in s priporočenim dopisom 3. januarja 2013.

Pravo

Dopustnost

- 18 Parlament podaja ugovor nedopustnosti tožbe zoper sklep o končanju odprtega postopka in zoper sklep o začetku postopka s pogajanji, ker naj bi se rok za tožbo iztekel. Glede dopustnosti tožbenega zahtevka zoper sklep o oddaji pa je Parlament le navedel, da odločitev prepušča Splošnemu sodišču.
- 19 Tožeči stranki ta ugovor nedopustnosti izpodbijata. Trdita, da je oddaja javnega naročila zapleten postopek, v katerem se naročnik lahko znajde v položaju, ko v postopku oddaje naročila sprejemačasne odločitve. Mogoče je, da se nepravilnost odločitve ne pokaže takoj v tem postopku, temveč pozneje v odločitvah, ki ji sledijo. Po mnenju tožečih strank se je nepravilnost predhodnih odločitev izkristalizirala šele po sklepu o oddaji in konkretnije po obvestilu o razlogih za zavrnitev njune ponudbe z dne 10. januarja 2013. Iz tega obvestila namreč izhaja, da je bila cena uspešnega ponudnika višja od cene, ki sta jo sprva ponudili tožeči stranki v okviru opuščene postopka. Tožeči stranki, ki sta ponudili višjo ceno od ocenjene vrednosti, ki je navedena v javnem razpisu, menita, da nista imeli razloga, da bi predhodno dvomili o tej okoliščini.
- 20 Glede sklepa o končanju odprtega postopka je nesporno, da je Parlament tožeči stranki, čeprav ju to ni zadevalo, s priporočenim dopisom z dne 3. septembra 2012 obvestil o tem sklepu. Poleg tega je Parlament objavil obvestilo o opustitvi odprtega postopka v Uradnem listu z dne 2. oktobra 2012.
- 21 Glede na to, da sta tožeči stranki sodelovali v odprtem postopku, je odločitev o končanju navedenega postopka lahko vplivala na njun pravni položaj in je zato lahko bila predmet ničnostne tožbe. Vendar je treba navesti, da tožeči stranki nista ugovarjali sklepu o končanju odprtega postopka, ki je bil vsebovan v dopisu z dne 3. septembra 2012, vse do vložitve te tožbe 1. marca 2013.
- 22 V skladu s členom 263, šesti odstavek, PDEU se mora ničnostna tožba glede na primer vložiti v dveh mesecih od objave izpodbijanega akta ali od njegovega uradnega obvestila tožeči stranki, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je zanj izvedela. Ničnostna tožba je v delu, v katerem se nanaša na sklep, vsebovan v dopisu z dne 3. septembra 2012, ker ni dvoma, da je bila vložena zunaj navedenega roka, očitno nedopustna.
- 23 Nobena od trditev tožečih strank ne more vplivati na to ugotovitev. Predvsem bi ti morali v razumnem roku po seznanitvi z obstojem navedenega sklepa od Parlamenta zahtevati celotno besedilo ali vsaj vse potrebne informacije, da bi se natančno seznanili z njegovo vsebino in razlogi zanj, da bi lahko učinkovito uresnili pravico do tožbe (glej v tem smislu sodbo z dne 20. novembra 2011, Evropaiki Dynamiki/EIB, T-461/08, ZOdl., EU:T:2011:494, točka 107).
- 24 Tožeči stranki pa take zahteve na Parlament nista naslovili. Ta ničnostna tožba je v delu, v katerem se nanaša na sklep o končanju odprtega postopka, torej vložena zunaj roka.
- 25 Glede sklepa o začetku postopka s pogajanji, ki je bil tožečima strankama posredovan s priporočenim dopisom z dne 20. septembra 2012, je treba po uradni dolžnosti preizkusiti, ali je lahko ta sklep predmet ničnostne tožbe v smislu člena 263 PDEU, čeprav Parlament ne ugovarja dopustnosti tožbe na tej podlagi, saj gre dejansko za procesne predpostavke javnega reda.
- 26 V skladu s sodno prakso so akti ali sklepi, zoper katere je mogoče vložiti ničnostno tožbo v smislu člena 263 PDEU, le ukrepi z zavezujočimi pravnimi učinki, ki vplivajo na interese tožeče stranke tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj (glej sodbo z dne 8. oktobra 2008, Sogelma/AER, T-411/06, ZOdl., EU:T:2008:419, točka 85 in navedena sodna praksa).

- 27 Odločba o organizaciji javnega razpisa običajno ne posega v položaj, saj zainteresiranim osebam le ponuja možnost, da sodelujejo v postopku in oddajo ponudbo (zgoraj v točki 26 navedena sodba Sogelma/AER, EU:T:2008:419, točka 86). Ker sta v tej zadevi tožeči stranki sodelovali v postopku s pogajanjem, sklep o začetku tega postopka ne more posegati v njun položaj.
- 28 Dalje je treba navesti, da čeprav je postopek s pogajanjem mogoče začeti le v posebnih okoliščinah, kot so nepravilne ali nesprejemljive ponudbe v odprtem in predhodno končanem postopku, kot določeno v členu 127(1)(a) Uredbe Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, zvezek 1, poglavje 4, str. 145, v nadaljevanju: izvedbena uredba), je to vseeno avtonomni postopek, ločen od vseh drugih postopkov oddaje naročila, predvsem od odprtega postopka v smislu člena 91 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, zvezek 1, poglavje 4, str. 74, v nadaljevanju: finančna uredba) (sklep z dne 16. decembra 2009, Bull in drugi/Komisija, T-333/08, EU:T:2009:514, točka 14).
- 29 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da tožeči stranki nista upravičeni izpodbijati sklepa o začetku postopka s pogajanjem, ki jima je bil posredovan s priporočenim dopisom z dne 20. septembra 2012.
- 30 Čeprav Parlament ne podaja ugovora nedopustnosti zaradi prepozno vložene tožbe v delu, v katerem se nanaša na sklep o oddaji, je treba glede na to, da gre za procesno predpostavko javnega reda, na podlagi člena 113 Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991 po uradni dolžnosti preučiti dopustnost tožbe (glej v tem smislu sodbi z dne 15. junija 1993, Matra/Komisija, C-225/91, Recueil, EU:C:1993:239, točke od 11 do 13, in z dne 15. septembra 2011, CMB in Christof/Komisija, T-407/07, EU:T:2011:477, točka 74).
- 31 Iz besedila člena 263, šesti odstavka, PDEU izhaja, da je merilo dne, ko je stranka izvedela za akt in od katerega teče rok za vložitev tožbe, podredno glede na merili objave ali uradnega obvestila o aktu (sodba z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija, T-354/05, ZOdl., EU:T:2009:66, točka 33).
- 32 Na eni strani je v zvezi s tem treba navesti, da tožeči stranki nista naslovnici sklepa o oddaji, čeprav je ta tesno povezan s sklepom o zavrnitvi, ki je naslovljen na njiju. Zato jima sklep o oddaji ni bil posredovan.
- 33 Na drugi strani je treba ugotoviti, da sklep o oddaji ni akt, ki ga je treba objaviti v Uradnem listu (glej predvsem člen 90(1) finančne uredbe in člen 118 izvedbene uredbe).
- 34 Poleg tega tudi ne gre za akt, ki bi bil v skladu z ustaljeno prakso zadevne institucije predmet take objave. Za razliko od položajev, ki jih zajema sodna praksa glede obveznosti uradne obvestitve (sodba z dne 19. junija 2009, Qualcomm/Komisija, T-48/04, ZOdl., EU:T:2009:212, točke od 43 do 58) in glede prakse objavljanja (sodba z dne 15. junija 2005, Olsen/Komisija, T-17/02, ZOdl., EU:T:2005:218, točke od 72 do 87, in zgoraj v točki 31 navedena sodba TF1/Komisija, EU:T:2009:66, točke od 34 do 36), je treba ugotoviti, da v tej zadevi sklep o oddaji ni bil objavljen v Uradnem listu ali na spletu. Parlament je 8. januarja 2013 le objavil obvestilo o oddaji naročila, ki je vsebovalo kratek povzetek, kar pa tožečima strankama ni omogočalo učinkovitega uresničevanja pravice do tožbe pred sodiščem Evropske unije. Zato ta datum ne more pomeniti *dies a quo* za rok za vložitev ničnostne tožbe.
- 35 Glede na navedeno se je treba opreti na datum, ko sta tožeči stranki za izpodbijani akt izvedeli. Iz zgoraj navedenega dejanskega stanja izhaja, da sta tožeči stranki za sklep o oddaji izvedeli med 21. in 26. decembrom 2012; zadnjenavedeni je datum, ko sta tožeči stranki od Parlamenta zahtevali dodatne informacije o navedenem sklepu. V tem času pa tožeči stranki nista poznali natančne vsebine in razlogov za zadevni akt, da bi lahko učinkovito uresničevali pravico do tožbe (glej v tem smislu zgoraj v točki 23 navedeno sodbo Evropaiki Dynamiki/EIB, EU:T:2011:494, točka 107).

- 36 Tožeči stranki sta lahko učinkovito uresničevali pravico do tožbe šele od trenutka, ko sta od Parlamenta prejeli obvestilo, poslano po elektronski pošti in s priporočenim dopisom z dne 10. januarja 2013.
- 37 Glede pravilnosti uradnega obveščanja o aktih Unije je iz sodne prakse natančno razvidno, da je naslovnik o aktu pravilno uradno obveščen, če mu je bil posredovan oziroma je zanj lahko izvedel (sklep z dne 2. oktobra 2014, Page Protective Services/SEAE, C-501/13 P, EU:C:2014:2259, točka 30), kar dopušča veljavno uradno obvestilo po elektronski pošti (zgoraj navedeni sklep Page Protective Services/SEAE, EU:C:2014:2259, točke od 31 do 33). Ista obrazložitev se lahko uporabi v tej zadevi glede obvestila Parlamenta z dne 10. januarja 2013, na podlagi katerega je bila mogoča seznanitev z vsebino in razlogi za sklep o oddaji.
- 38 Iz sodne prakse pa izhaja, da s pošiljanjem elektronske pošte ni nujno zagotovljeno, da je naslovnik to elektronsko pošto dejansko prejel. Elektronska pošta lahko namreč ne prispe zaradi tehničnih razlogov. Poleg tega je mogoče, da tudi ko elektronska pošta dejansko prispe k naslovníku, se to ne zgodi na isti dan, kot je bila poslana (zgoraj v točki 26 navedena sodba Sogelma/AER, EU:T:2008:419, točka 77).
- 39 V tej zadevi je Parlament poslal obvestilo po elektronski pošti in s priporočenim dopisom 10. januarja 2013. Kot je navedeno zgoraj v točki 16, sta tožeči stranki v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča navedli, da ne moreta natančno navesti datuma, na katerega sta prejeli ta dokument s priporočenim dopisom. Potrdili pa sta, da sta elektronsko pošto z dne 10. januarja 2013 prejeli še istega dne in predložili njeno kopijo.
- 40 Iz navedenega izhaja, da je tožba zoper sklep o oddaji, vložena 1. marca 2013, dopustna, ker je bila vložena pred iztekom roka dveh mesecev, podaljšanega zaradi oddaljenosti za enkratno obdobje desetih dni, kot to določa člen 263, šesti odstavek, PDEU.
- 41 Glede na to, da tožeči stranki nista formalno zahtevali razglasitve ničnosti sklepa Parlamenta o zavrnitvi njune ponudbe, je Parlament na obravnavi izrazil pomisleke glede dopustnosti tožbe v delu, v katerem je izpodbijan sklep o oddaji, zaradi morebitnega neobstoja pravnega interesa.
- 42 Glede na to, da neobstoj pravnega interesa pomeni procesno predpostavko javnega reda, ki jo sodišče Unije lahko preizkusi po uradni dolžnosti, je treba ugotoviti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostna tožba fizične ali pravne osebe dopustna le, če ima ta oseba interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Pogoj za tak interes je, da ima lahko razglasitev ničnosti izpodbijanega akta pravne posledice in da lahko rezultat pravnega sredstva stranki, ki ga je vložila, prinese korist (sodba z dne 23. maja 2014, European Dynamics Luxembourg/ECB, T-553/11, EU:T:2014:275, točka 94).
- 43 Če je ponudba zavrnjena, ker je po primerjavi ponudb naročilo oddano edinemu drugemu ponudniku, obstoj pravnega interesa zavrjenega ponudnika za izpodbijanje sklepa o oddaji naročila ni pogojen z ničnostjo sklepa o zavrnitvi njegove ponudbe.
- 44 V primeru razglasitve ničnosti sklepa o oddaji naročila bi moral Parlament sprejeti ukrepe za izvršitev take sodbe (glej v tem smislu zgoraj v točki 23 navedeno sodbo Evropaiki Dynamiki/EIB, EU:T:2011:494, točka 66). V obravnavanem primeru imata tožeči stranki pravni interes za vložitev ničnostne tožbe zoper sklep o oddaji, da bi na podlagi obveznosti, ki izhaja iz člena 266 PDEU, dosegli, da Parlament primerno popravi njun položaj, pri čemer ima lahko ta poprava položaja obliko denarnega nadomestila, ki ustreza nastali škodi, kot to tožeči stranki tudi zahtevata v tej zadevi.
- 45 V teh okoliščinah imata tožeči stranki pravni interes za izpodbijanje sklepa o oddaji, tako da je njun zahtevek za razglasitev ničnosti tega sklepa dopusten.

Utemeljenost

- 46 V podporo tožbi tožeči stranki navajata dva tožbena razloga, ki se nanašata, prvič, na kršitev načela enakosti med ponudniki, in, drugič, na kršitev člena 127(1)(a) izvedbene uredbe, ki prepoveduje bistveno spremembo prvotnih pogojev naročila.

Prvi tožbeni razlog: kršitev načela enakosti

– Trditve strank

- 47 Tožeči stranki s prvim tožbenim razlogom trdita, da je Parlament, pod domnevo, da se cena uspešnega ponudnika šteje za sprejemljivo v okviru postopka s pogajanjem, kršil načelo enakosti ponudnikov, saj sta tožeči stranki ponudili malo nižjo ceno, ki jo je Parlament v odprtem postopku ocenil za nesprejemljivo. Zato tožeči stranki menita, da je treba razglasiti ničnost sklepa o končanju odprtega postopka oddaje javnega naročila, sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila v obliki „pogajanj brez predhodne objave“ in sklepa o oddaji tega naročila.
- 48 Tožeči stranki navajata, da je Parlament v dopisu z dne 3. septembra 2012 jasno navedel, da so bile le predložene cene razlog za sklep o končanju odprtega postopka. Poleg tega so se nato pogajanja v postopku s pogajanjem nanašala le na ceno ponudb. Parlament ni od tožečih strank nikoli zahteval izboljšanja tehničnih predlogov.
- 49 Tožeči stranki kritizirata ravnanje Parlamenta, ki je nazadnje sprejel ponudbo ponudnika z višjo ceno od cene, ki sta jo prej ponudili tožeči stranki, kvalitativne zahteve pa so bile znižane. Glede tega navajata, da je Parlament zmanjšal obseg storitev, ki jih bo treba zagotoviti, s približno 400.000 voznih ur na približno 300.000 voznih ur za celotno trajanje naročila.
- 50 Glede na navedeno tožeči stranki menita, da je Parlament kršil načelo enakosti ponudnikov ter člen 101 finančne uredbe in člen 127(1)(a) izvedbene uredbe.
- 51 Tožeči stranki v repliki izpodbijata trditev Parlamenta, da naj bi napačno razumeli obseg storitev, predvidenih v javnem razpisu. V razpisnih zahtevah naj bi bil namreč naveden znatno večji obseg storitev od tistega, navedenega v javnem razpisu. V primeru razhajanj naj bi razpisne zahteve prevladale nad razpisom za oddajo javnega naročila. Zato naj bi tožeči stranki pravilno ocenili obseg storitev.
- 52 Vendar sta tožeči stranki na obravnavi v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča priznali, da sta precenili prvotni obseg storitev, zaradi česar sta v postopku s pogajanjem malo zvišali predlagano ceno.
- 53 Tožeči stranki priznavata, da prvotne tehnične zahteve naročila niso bile bistveno spremenjene. Zato po njunem mnenju Parlament ni mogel oddati naročila po višji ceni od tiste, ki jo je ocenil za nesprejemljivo v okviru odprtega postopka.
- 54 Nazadnje tožeči stranki dodajata, glede člena 101 finančne uredbe, da Parlamentu ne očitata pomanjkljive obrazložitve, temveč napačno, saj ponudba, ki sta jo podali v odprtem postopku, ni bila nesprejemljiva.
- 55 Parlament trditve tožečih strank zavrača.

– Presoja Splošnega sodišča

- 56 Uvodoma je treba navesti, da je treba očitke tožečih strank preučiti le v delu, v katerem podpirajo ničnostno tožbo zoper sklep o oddaji, saj je bila ničnostna tožba v delu, v katerem se izpodbija druga dva sklepa, razglašena za nedopustno (glej točke od 20 do 45 zgoraj).
- 57 V skladu z ustaljeno sodno prakso je rok za vložitev tožbe iz člena 263, šesti odstavek, PDEU procesna predpostavka in stroga uporaba pravil Unije v zvezi s procesnimi roki ustreza zahtevam po pravni varnosti in nujnosti, da se izogne vsaki diskriminaciji in vsakemu samovoljnemu ravnanju pri izvajanju sodne oblasti (zgoraj v točki 37 navedeni sklep *Page Protective Services/SEAE*, EU:C:2014:2259, točki 21 in 37, in sklep z dne 5. februarja 2010, *Pro humanum/Komisija*, T-319/09, EU:T:2010:29, točka 7).
- 58 Če bi bilo dovoljeno, da tožeča stranka v okviru ničnostne tožbe zoper sklep navaja nepravilnosti glede prejšnjega akta, glede katerega bi lahko uveljavljala ničnost, bi bilo mogoče posredno izpodbijati prejšnje sklepe, ki niso bili izpodbijani v tožbenem roku, določenem v členu 263 PDEU, in se izogniti upoštevanju tega roka (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 1995, *Španija/Komisija*, C-135/93, Recueil, EU:C:1995:201, točka 17).
- 59 V tej zadevi je treba ugotoviti, da trditve tožečih strank glede sprejemljivosti ponudb, na podlagi meril za oddajo, ki so bile podane v okviru odprtega, predhodno končanega postopka, Splošno sodišče ne more upoštevati pri presoji ničnostne tožbe zoper sklep o oddaji, sprejet ob koncu postopka s pogajanjem, ki je avtonomen postopek, ločen od vseh drugih postopkov oddaje javnega naročila (zgoraj v točki 28 navedeni sklep *Bull in drugi/Komisija*, EU:T:2009:514, točka 14). Kot je bilo navedeno tu zgoraj, bi vsako drugačno sklepanje tožečima strankama omogočalo izpodbijati sklep o končanju odprtega postopka, ki je, ker ni bil izpodbijan v za to določenem roku, postal dokončen glede tistih, ki bi ga lahko izpodbijali (sodba z dne 15. februarja 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, Recueil, EU:C:2001:101, točka 37).
- 60 Enako velja za trditve tožečih strank, s katerimi izpodbijata utemeljenost sklepa o oddaji, v delu, v katerem se nanašajo izključno na domnevno nepravilnost sklepa o končanju odprtega postopka. S tega vidika tožeči stranki v točki 45 tožbe trdita, da ta postopek ni mogel biti veljavno končan zaradi nesprejemljivosti ponudb. Glede na to, da je bilo dejstvo, da sta ponudbi nesprejemljivi, ugotovljeno že v sklepu o končanju odprtega postopka, pa ga ni mogoče več izpodbijati z ničnostno tožbo zoper sklep o oddaji.
- 61 Zato za namen te tožbe ni mogoče preučevati vprašanja, ali se je Parlament utemeljeno skliceval na nesprejemljivost prejetih ponudb, da bi utemeljil svoj sklep o končanju odprtega postopka. Zato se bo Splošno sodišče, ne da bi se opredelilo o utemeljenosti ugotovitve, do katere je prišel Parlament ob koncu odprtega postopka (in sicer nesprejemljivost prejetih ponudb), omejilo na preučevanje, ali lahko ta ugotovitev kakor koli učinkuje v postopku s pogajanjem.
- 62 V skladu s členom 89(1) finančne uredbe morajo biti vsa javna naročila, ki se v celoti ali delno financirajo iz proračuna Unije, izvedena v skladu z načeli preglednosti, sorazmernosti, enakega obravnavanja in nediskriminacije.
- 63 V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo enakega obravnavanja zahteva, da se primerljive okoliščine ne obravnavajo različno in da se različne okoliščine ne obravnavajo enako, razen če je takšna obravnava objektivno utemeljena (sodba z dne 11. junija 2014, *Communicaid Group/Komisija*, T-4/13, EU:T:2014:437, točka 50).

- 64 Na področju javnih naročil mora naročnik na podlagi načela enakega obravnavanja v vsaki fazi postopka skrbeti za spoštovanje načela enakega obravnavanja in posledično za enake možnosti vseh ponudnikov. Prav tako načelo enakega obravnavanja pomeni, da je treba ponudnike obravnavati enako tako takrat, ko pripravljajo svoje ponudbe, kot tudi takrat, ko naročnik te ponudbe ocenjuje (zgoraj v točki 63 navedena sodba *Communicaid Group/Komisija*, EU:T:2014:437, točka 51).
- 65 Natančneje to pomeni, da je treba merila za oddajo v razpisnih zahtevah ali v javnem razpisu določiti tako, da se vsem razumno obveščenim in običajno skrbnim ponudnikom omogoči, da si jih razlagajo enako in da je treba pri ocenjevanju ponudb ta merila za vse ponudnike uporabiti objektivno in enotno (zgoraj v točki 63 navedena sodba *Communicaid Group/Komisija*, EU:T:2014:437, točka 52).
- 66 Splošno sodišče meni, da tožeči stranki nista pravno zadostno dokazali, da je Parlament ta načela kršil.
- 67 Prvič, treba je spomniti, da čeprav lahko v skladu s sodno prakso naročnik začne postopek s pogajanjem le v posebnih okoliščinah, kot so nepravilne ali nesprejemljive ponudbe v odprtem in predhodno končanem postopku, kot določeno v členu 127(1)(a) izvedbene uredbe, je to vseeno avtonomni postopek, ločen od vseh drugih postopkov oddaje naročila, predvsem od odprtega postopka (zgoraj v točki 28 navedeni sklep *Bull in drugi/Komisija*, EU:T:2009:514, točka 14).
- 68 Iz sodne prakse je tudi razvidno, da je po preklicu postopka javnega razpisa ta postopek končan, javni naročnik pa je popolnoma svoboden pri izbiri nadaljnjih ukrepov (zgoraj v točki 26 navedena sodba *Sogelma/AER*, EU:T:2008:419, točka 136).
- 69 Tožeči stranki pa nista navedli niti enega argumenta, ki bi omogočal sklepanje, da je bilo v postopku s pogajanjem kršeno načelo enakega obravnavanja ponudnikov. Kot je pravilno navedel Parlament, ni mogoče primerjati ponujene cene tožečih strank v odprtem postopku s ponujeno ceno izbranega ponudnika v postopku s pogajanjem, ker gre za dva ločena postopka.
- 70 Poleg tega bi bilo v okviru dveh ločenih postopkov nelogično, da bi obravnavali ceno, ki sta jo predlagali tožeči stranki v prvem postopku in je naročnika pripeljala do sklepa, da sta ponudbi nesprejemljivi, kot najvišji prag, ki se ga ne sme prekoračiti v okviru drugega, ločenega postopka.
- 71 Diskriminacija bi v tej zadevi lahko obstajala, če bi naročnik v okviru istega postopka, v tem primeru postopka s pogajanjem, različno obravnaval podobne ponudbe ponudnikov. Tožeči stranki pa kaj takšnega ne navajata.
- 72 Drugič, tudi ob predpostavki, da bi bilo mogoče položaj tožečih strank v odprtem postopku šteti za primerljiv s položajem izbranega ponudnika v postopku s pogajanjem, kar ni tako, v okviru oddaje na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe, je cena le eden od štirih meril za izbor. Naročnik je zato svoboden, da odda naročilo ponudniku, ki predlaga najvišjo ceno, vendar je njegova ponudba bolj kakovostna z vidika drugih določenih meril za izbor ponudbe, kakor je bilo v tej zadevi. Treba je namreč navesti, da tožeči stranki ne ugovarjata, da je bila ponudba izbranega ponudnika glede na merila za izbor bolj kakovostna v primerjavi z njuno.
- 73 Zato je treba tudi očitke kršitve načela enakega obravnavanja zavrniti.
- 74 Nobena od trditev tožečih strank ne more ovreči te ugotovitve.
- 75 Trditev, da so se pogajanja nanašala le na ceno ponudb, je neutemeljena. Iz zapisnikov sestankov z dne 13. in 28. novembra 2012 namreč izhaja, da so se pogajanja nanašala tudi na, med drugim, lastnosti zadevnih vozil (in sicer hibridnih vozil).

- 76 Enako velja za trditev, da je Parlament znižal kvalitativne zahteve in obseg storitev, ki jih bo treba zagotoviti, s 400.000 na 300.000 voznih ur. Ta trditev se opira na napačno razumevanje s strani tožečih strank, kot to izhaja iz zapisnika s pogajalskega sestanka z dne 28. novembra 2012 in kot sta to sami priznali na obravnavi (glej točko 52 zgoraj). Zato ni treba ugotavljati, ali, kot to navajata tožeči stranki, razpisne zahteve prevladajo nad razpisom za oddajo javnega naročila. Dalje je treba navesti, da v repliki tožeči stranki priznavata, da tehnični pogoji (razen obsega storitev) niso bili spremenjeni.
- 77 Splošno sodišče poleg tega meni, da trditev o domnevni kršitvi člena 101 finančne uredbe in člena 127(1)(a) izvedbene uredbe ni mogoče sprejeti.
- 78 Trditev, s katero tožeči stranki Parlamentu očitata, da je te določbe kršil s tem, da je napačno obrazložil sklep o končanju odprtega postopka in sklep o začetku postopka s pogajanjem, ni mogoče sprejeti iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah od 20 do 29. V delu, v katerem so te trditve usmerjene zoper sklep o oddaji in se v bistvu pridružujejo trditvam iz točk od 63 do 76 zgoraj, jih je treba zavrniti iz istih razlogov, kot so navedeni v teh točkah.
- 79 Glede na navedeno je treba prvi tožbeni razlog zavreči kot delno nedopusten in zavrniti kot delno neutemeljen.

Drugi tožbeni razlog: bistvena sprememba prvotnih pogojev javnega naročila

– Trditve strank

- 80 Z drugim tožbenim razlogom tožeči stranki trdita, da je Parlament s tem, da je oddal naročilo po višji ceni od tiste, ki jo je prej ocenil za nesprejemljivo (in sicer 34,95 EUR na uro, ki jo je ponudil izbrani ponudnik, namesto 34,45 EUR na uro, ki sta jo prvotno ponudili tožeči stranki), bistveno spremenil prvotne pogoje naročila in s tem kršil člen 127(1)(a) izvedbene uredbe.
- 81 Tožeči stranki menita, da se na podlagi sodne prakse z uporabo postopka s pogajanjem ne smejo bistveno spremeniti prvotni pogoji naročila.
- 82 Parlament trdi, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

– Presoja Splošnega sodišča

- 83 Na podlagi člena 127(1)(a) izvedbene uredbe lahko naročnik odda naročilo v postopku s pogajanjem po predhodni objavi javnega razpisa, ne glede na ocenjeno vrednost, če v odprtem postopku ali v omejenem postopku do konca prve faze ni bila predložena nobena pravilna ali sprejemljiva ponudba, zlasti glede na merila za izbiro ali oddajo, pod pogojem, da prvotni pogoji naročila, določeni v razpisni dokumentaciji iz člena 130, niso bistveno spremenjeni, brez poseganja v uporabo odstavka 2 tega člena.
- 84 Za namene tega tožbenega razloga je edina domnevna bistvena sprememba pogojev, ki jo je treba preučiti, sprememba cene. V fazi replike sta namreč tožeči stranki umaknili drugi del tega tožbenega razloga glede obsega storitev in sta celo navedli, da ne trdita, da je Parlament spremenil tehnične pogoje naročila. Poleg tega se, kot je bilo navedeno zgoraj v točkah od 52 do 76, trditve tožečih strank glede domnevne spremembe obsega storitev opirajo na njuno napačno razumevanje.
- 85 Tožeči stranki menita, da bistvena sprememba prvotnih pogojev naročila izhaja iz dejstva, da je Parlament oddal naročilo za višjo ceno od te, ki sta jo onidve prvotno predlagali in je bila ocenjena za nesprejemljivo.
- 86 Te argumentacije ni mogoče sprejeti.

- 87 Prvič, tožeči stranki ne izpodbijata, da je ostala celotna ocenjena vrednost naročila nespremenjena, in sicer med 10.000.000 in 12.000.000 EUR za najdaljše trajanje štirih let.
- 88 Drugič, ne člen 127(1)(a) izvedbene uredbe ne člen 130 iste uredbe (na katerega napotuje prva določba) ne nakazujeta, da je treba ceno, ki jo je ponudil eden od ponudnikov v odprtem postopku, obravnavati kot prvotni pogoj naročila, ki se ne sme bistveno spremeniti. Nasprotno pa je iz člena 130 izvedbene uredbe mogoče sklepati, da prvotni pogoji naročila med drugim vključujejo merila za izključitev in izbiro, merila za oddajo in njihovo vrednotenje ter posebne tehnične zahteve. Tožeči stranki pa bistvene spremembe teh elementov ne navajata.
- 89 Tretjič, iz razlogov, navedenih v točkah od 67 do 72 zgoraj, bi bilo nelogično meniti, da je treba ceno, ki sta jo ponudili tožeči stranki v odprtem postopku, obravnavati kot najvišji prag, ki se ga ne sme prekoračiti v okviru drugega, ločenega postopka, predvsem kadar je naročilo oddano ekonomsko najugodnejši ponudbi (in sicer po oceni na podlagi meril kakovosti, ki torej niso omejena na ceno).
- 90 Sodna praksa, ki jo navajata tožeči stranki, ne podpira njunega drugega tožbenega razloga, ker se nanaša na dejanske in pravne okoliščine, ki niso primerljive s temi iz te zadeve.
- 91 Sodba z dne 19. junija 2008, *pressetext Nachrichtenagentur* (C-454/06, ZOdl., EU:C:2008:351), se je nanašala na spremembo javnega naročila med njegovo veljavnostjo s strani nacionalnih organov z vidika določb Direktive Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 322). V skladu s sodno prakso velja, da čeprav se direktive o oddaji javnih naročil storitev ne uporabljajo za javna naročila, ki jih oddajo institucije Unije, pa se lahko pravila ali načela, ki so zapisana ali ki izhajajo iz teh direktiv, uveljavljajo zoper te institucije, če gre pri njih le za poseben izraz temeljnih pravil iz Pogodbe in splošnih pravnih načel, ki se za institucije Unije uporabljajo neposredno (sodba z dne 12. decembra 2012, *Evropaïki Dynamiki/EFSA*, T-457/07, EU:T:2012:671).
- 92 Vendar pa zadevne določbe Direktive 92/50 niso primerljive s členom 127(1)(a) izvedbene uredbe. Zato zgoraj v točki 91 navedena sodba *pressetext Nachrichtenagentur* (EU:C:2008:351) za ta spor ni upoštevana. V vsakem primeru je treba ugotoviti, da so bile spremembe, vnesene v veljavno pogodbo, drugačne od spremembe, na katero se sklicujeta tožeči stranki v tej zadevi.
- 93 Enaki preudarki veljajo glede sodbe z dne 4. junija 2009, *Komisija/Grčija* (C-250/07, ZOdl., EU:C:2009:338), ki se nanaša na domnevno spremembo tehničnih zahtev med dvema postopkoma oddaje naročila, in določb Direktive Sveta 93/38/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 194), ki tudi niso primerljive s členom 127(1)(a) izvedbene uredbe.
- 94 Ti sodbi zato ne omogočata sklepanja, da oddaja naročila v okviru postopka s pogajanjem izbranemu ponudniku, ki je predlagal višjo ceno od cene, ki jo je predlagal drug ponudnik v odprtem postopku, neizogibno izvira iz bistvene spremembe prvotnih pogojev naročila, ki je v nasprotju s členom 127(1)(a) izvedbene uredbe.
- 95 Glede na navedeno je treba drugi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Ničnost pogodbe

– Trditve strank

- 96 Tožeči stranki predlagata Splošnemu sodišču, naj razglasiti ničnost pogodbe, sklenjene z izbranim ponudnikom zaradi domnevnih temeljnih napak.

97 V podporo temu predlogu se tožeči stranki sklicujeta na člen 116(1), drugi odstavek, Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe št. 1605/2002 (UL L 298, str. 1), člen 166(2) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe št. 966/2012 (UL L 362, str. 1), Direktivo Sveta z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (89/665/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 246) in na sodno prakso Sodišča.

98 Parlament zatrjuje, da pri oddaji naročila ni storil nobene napake in je zato zahtevek za razglasitev ničnosti pogodbe očitno neutemeljen.

– Presoja Splošnega sodišča

99 Glede na to, da sta prvi in drugi tožbeni razlog zavržena kot delno nedopustna oziroma zavrnjena kot delno neutemeljena, je treba prav tako zavrniti zahtevek za razglasitev ničnosti pogodbe, sklenjene z izbranim ponudnikom.

Odškodninski zahtevek

– Trditve strank

100 V zvezi z zahtevkom za povračilo nastale škode tožeči stranki menita, da če ne bi Parlament ravnal nezakonito, bi bila njuna ponudba ekonomsko najugodnejša. Imeli naj bi velike možnosti, da bi dobili naročilo kljub možnosti naročnika, da naročila ne podeli. Glede na stopnjo ocenjenega dobička (in sicer 1,9 EUR na uro) in obseg ocenjenih storitev (105.000 ur na leto) tožeči stranki menita, da nastala škoda znaša 199.500 EUR na leto. V fazi replike sta tožeči stranki navedli, da znaša njuna izguba dobička 217.161,7 EUR na leto oziroma 868.646,8 EUR za celotno trajanje naročila.

101 Parlament trdi, da je treba odškodninski zahtevek zavrniti kot neutemeljen.

– Presoja Splošnega sodišča

102 Na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU Unija „v primeru nepogodbene odgovornosti [...] v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti“.

103 V skladu s sodno prakso je nepogodbena odgovornost Unije za nezakonito ravnanje njenih organov v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU podana ob izpolnitvi vseh pogojev, in sicer nezakonitosti ravnanja, ki se očita instituciji, resničnosti škode ter vzročne zveze med očitanim ravnanjem in zatrjevano škodo (sodbi z dne 11. julija 1997, Oleifici Italija/Komisija, T-267/94, Recueil, EU:T:1997:113, točka 20, in z dne 9. septembra 2008, MyTravel/Komisija, T-212/03, ZOdl., EU:T:2008:315, točka 35). S pogojem nezakonitega ravnanja institucij Unije se zahteva dovolj resna kršitev pravnega pravila, s katerim so posameznikom podeljene pravice (zgoraj navedena sodba MyTravel/Komisija, EU:T:2008:315, točka 29).

104 Glede na kumulativnost teh pogojev je glede na ugotovitev Splošnega sodišča o neobstoju nezakonitega ravnanja Parlamenta treba odškodninski zahtevek zavrniti, ne da bi bilo treba analizirati druge pogoje.

105 Glede na vse navedeno je treba zavrniti tožbo v celoti.

Stroški

¹⁰⁶ V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker tožeči stranki nista uspeli, se jima v skladu s predlogi Parlamenta naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Stroške nosita Direct Way in Directway Worldwide.

Frimodt Nielsen

Dehousse

Collins

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 29. oktobra 2015.

Podpisi