



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

20. rujna 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Nadležnost Suda – Kvalifikacija tijela koje je uputilo zahtjev kao suda – Direktiva 2014/24/EU – Provedba postupka javne nabave – Otvoreni postupak – Kriteriji dodjele – Tehnička ocjena – Najniži bodovni prag – Ocjena koja se temelji na cijeni”

U predmetu C-546/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Upravno tijelo nadležno za žalbe u području javne nabave Autonomne zajednice Baskije, Španjolska), odlukom od 21. listopada 2016., koju je Sud zaprimio 28. listopada 2016., u postupku

Montte SL

protiv

Musikene,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Vajda (izvjestitelj), E. Juhász, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir rješenje o otvaranju usmenog postupka od 6. ožujka 2018. i nakon rasprave održane 16. travnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za španjolsku vladu, A. Gavela Llopis, u svojstvu agenta,
- za vladu Helenske Republike, A. Dimitrakopoulou i K. Georgiadis, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, E. Sanfrutos Cano i A. Tokár, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. lipnja 2018.,

* Jezik postupka: španjolski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68. i SL 2016., L 311, str. 26.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Montte SL i Musikene, o postupku javne nabave.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodna izjava 90. Direktive 2014/24 glasi:

„Ugovori bi trebali biti dodijeljeni na temelju objektivnih kriterija kojima se osigurava sukladnost s načelima transparentnosti, zabrane diskriminacije i jednakog postupanja, s ciljem osiguravanja objektivne usporedbe relativne vrijednosti ponuda kako bi se odredilo, uz poštovanje uvjeta učinkovitog nadmetanja, koja ponuda je ekonomski najpovoljnija. Trebalo bi izričito navesti da se ekonomski najpovoljnija ponuda treba procjenjivati na temelju najboljeg omjera između cijene i kvalitete, što bi uvijek trebalo uključiti element cijene ili troška. Isto tako, trebalo bi pojasniti da bi se takva procjena ekonomski najpovoljnije ponude mogla provoditi i samo na temelju ili cijene ili isplativosti. Stoga je primjereno podsjetiti da javni naručitelji mogu odrediti određene standarde kvalitete uz korištenje tehničkih specifikacija ili uvjete izvršenja ugovora.

[...]”

- 4 Sukladno uvodnoj izjavi 92. te direktive:

„Pri procjenjivanju najboljeg omjera između cijene i kvalitete, javni naručitelji bi trebali odrediti ekonomske i kvalitativne kriterije povezane s predmetom ugovora koje će koristiti za tu namjenu. Primjenom tih kriterija trebala bi biti moguća usporedna procjena razine uspješnosti svake ponude koja se procjenjuje s obzirom na predmet ugovora, kako je utvrđeno u tehničkim specifikacijama. U kontekstu najboljeg omjera cijene i kvalitete, ova Direktiva obuhvaća nepotpun popis mogućih kriterija za dodjelu koji uključuju okolišne i socijalne aspekte. Javne naručitelje trebalo bi poticati da odaberu kriterije za dodjelu putem kojih će osigurati visokokvalitetne radove, robu ili usluge koje su najbolje prilagođene njihovim potrebama.

Odabranim kriterijima za dodjelu na javne naručitelje ne prenosi se neograničena sloboda izbora. Tim bi kriterijima trebala biti zajamčena mogućnost učinkovitog i poštenog nadmetanja te bi trebali biti popraćeni postupcima kojima se omogućuje učinkovita provjera informacija koje su pružili ponuditelji.

Kako bi se osigurala ekonomski najpovoljnija ponuda, odluka o dodjeli ugovora ne bi se trebala temeljiti isključivo na kriterijima koji nisu vezani uz troškove. Kriteriji kvalitete trebali bi stoga biti popraćeni kriterijem troška koji bi, ovisno o izboru javnog naručitelja, mogao biti cijena ili mogao biti utemeljen na pristupu isplativosti, poput troškova životnog vijeka. Međutim, kriteriji za dodjelu ne bi trebali utjecati na primjenu nacionalnih odredaba kojima se utvrđuje naknada za određene usluge ili u kojima su određene fiksne cijene za određenu robu.”

- 5 Članak 18. navedene direktive, naslovljen „Načela nabave”, u stavku 1. propisuje:

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

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

- 6 U skladu s člankom 27. te direktive, naslovljenim „Otvoreni postupak”:

„1. U otvorenim postupcima svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu dostaviti ponudu kao odgovor na poziv na nadmetanje.

Minimalni rok za zaprimanje ponuda jest 35 dana od datuma slanja obavijesti o nadmetanju.

Ponudi se prilažu informacije za kvalitativni odabir koje zahtijeva javni naručitelj.

2. Ako su javni naručitelji objavili prethodnu informacijsku obavijest koja sama po sebi nije služila kao sredstvo poziva na nadmetanje, minimalni rok za zaprimanje ponuda, kako je utvrđeno u drugom podstavku stavka 1. ovog članka, može se skratiti na 15 dana pod uvjetom da su svi sljedeći uvjeti ispunjeni:

- (a) prethodna informacijska obavijest sadrži sve informacije koje su potrebne za obavijest o nadmetanju u Prilogu V. dijelu B odjeljku I. u onoj mjeri u kojoj je ta informacija bila dostupna u trenutku objave prethodne informacijske obavijesti;
- (b) prethodna informacijska obavijest poslana je na objavu u razdoblju između 35 dana i 12 mjeseci prije datuma slanja obavijesti o nadmetanju.

3. Ako hitna situacija propisno opravdana od strane javnog naručitelja čini nepraktičnim vremenski rok određen u drugom podstavku stavka 1., javni naručitelj može utvrditi vremenski rok koji nije kraći od 15 dana od datuma slanja obavijesti o nadmetanju.

4. Javni naručitelj može skratiti za pet dana vremenski rok za zaprimanje ponuda utvrđen u drugom podstavku stavka 1. ovog članka ako je prihvaćeno da ponude mogu biti dostavljene elektroničkim sredstvima u skladu s prvim podstavkom članka 22. stavka 1.a i člankom 22. stavcima 5. i 6.”

- 7 Članak 29. Direktive 2014/24, naslovljen „Natjecateljski postupak uz pregovore”, u stavku 6. određuje:

„Natjecateljski se postupci mogu provoditi u fazama kako bi se smanjio broj ponuda o kojima treba pregovarati primjenjujući kriterije za dodjelu navedene u obavijesti o nadmetanju, u pozivu na potvrdu interesa ili u nekom drugom dokumentu o nabavi. U obavijesti o nadmetanju, pozivu na potvrdu interesa ili u nekom drugom dokumentu o nabavi javni naručitelj navodi hoće li koristiti tu mogućnost.”

- 8 Članak 30. te direktive, naslovljen „Natjecateljski dijalog”, u stavku 4. propisuje:

„Natjecateljski se dijalozi mogu odvijati u više faza kako bi se smanjio broj rješenja o kojima se raspravlja tijekom faze dijaloga koristeći kriterije za dodjelu utvrđene u obavijesti o nadmetanju ili opisnoj dokumentaciji. U obavijesti o nadmetanju, pozivu na potvrdu interesa ili u nekom drugom dokumentu za nabavu javni naručitelj navodi hoće li koristiti tu mogućnost.”

9 Članak 31. navedene direktive, naslovljen „Partnerstvo za inovacije”, u stavku 5. predviđa:

„Pregovori tijekom postupaka partnerstva za inovacije mogu se voditi u fazama kako bi se smanjio broj ponuda o kojima treba pregovarati primjenjujući kriterije za dodjelu navedene u obavijesti o nadmetanju, u pozivu na potvrdu interesa ili u dokumentaciji o nabavi. U obavijesti o nadmetanju, pozivu na potvrdu interesa ili u dokumentaciji o nabavi javni naručitelj navodi hoće li koristiti tu mogućnost.”

10 U skladu s člankom 66. te direktive, naslovljenim „Smanjenje broja ponuda i rješenja”:

„Ako se javni naručitelji koriste opcijom smanjenja broja ponuda o kojima se treba pregovarati, kako je predviđeno u članku 29. stavku 6., ili smanjenja broja rješenja koja se trebaju razmotriti kako je predviđeno u članku 30. stavku 4., čine to primjenjujući kriterije za odabir ponuda koji su navedeni u dokumentaciji o nabavi. U završnoj fazi, broj koji je utvrđen mora osigurati istinsko nadmetanje u onoj mjeri u kojoj postoji dovoljan broj ponuda, rješenja ili kvalificiranih natjecatelja.”

11 Članak 67. stavci 1., 2. i 4. Direktive 2014/24, naslovljen „Kriteriji za odabir ponude”, određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje nacionalne zakone i druge propise o cijeni određene robe ili naknadi za određene usluge, javni naručitelji temelje dodjelu ugovora o javnoj nabavi na ekonomski najpovoljniji ponudi.

2. Ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta javnog naručitelja utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, u skladu s člankom 68., te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne i/ili socijalne aspekte, povezanih s predmetom dotičnog javnog ugovora. Ti kriteriji mogu obuhvaćati, na primjer:

- (a) kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, dostupnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke, trgovanje i uvjete trgovanja;
- (b) organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora; ili
- (c) usluga nakon prodaje i tehnička pomoć, uvjeti isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Element troška može biti i u obliku fiksne cijene ili troška na temelju čega se gospodarski subjekti natječu samo po kriterijima kvalitete.

Države članice mogu odrediti da javni naručitelji ne smiju koristiti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za dodjelu ili mogu ograničiti njihovu primjenu na određene kategorije javnih naručitelja ili određene vrste ugovora.

[...]

4. Kriteriji za odabir ponude ne smiju dati neograničenu slobodu izbora tijelu javnom naručitelju. Oni moraju osigurati mogućnost učinkovitog nadmetanja te moraju biti popraćeni specifikacijama kojima se omogućuje učinkovita provjera informacija koje su pružili ponuditelji da bi se procijenilo u kojoj mjeri ponude udovoljavaju kriterijima za odabir ponuda. U slučaju dvojbe, javni naručitelji moraju učinkovito provjeriti točnost podataka i dokaza koje su dostavili ponuditelji.”

Španjolsko pravo

12 U skladu s člankom 40. stavkom 6. Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (pročišćena verzija Zakona o javnoj nabavi), koji proizlazi iz Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Kraljevski zakonodavni dekret 3/2011 kojim se odobrava pročišćena verzija Zakona o javnoj nabavi) od 14. studenoga 2011. (BOE br. 276 od 16. studenoga 2011., str. 117729.), pokretanje posebnog postupka u području javne nabave, prije pokretanja upravnog spora, fakultativne je naravi.

13 Članak 150. stavak 4. prvi podstavak pročišćene verzije Zakona o javnoj nabavi određuje:

„Kada se u obzir moraju uzeti najmanje dva kriterija, točno se utvrđuje način na koji treba odrediti relativni ponder svakog od njih, što se može izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom. Kada je postupak nadmetanja podijeljen u više faza, treba navesti na koju od njih se pojedini kriteriji odnose kao i minimalan broj bodova koje ponuditelj treba dobiti kako bi i dalje mogao sudjelovati u postupku odabira.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

14 Musikene je zaklada javnog sektora Comunidad Autónoma de Euskadi (Autonomna zajednica Baskija, Španjolska). U srpnju 2016. organizirao je otvoreni postupak za dodjelu ugovora o javnoj nabavi „namještaja i materijala za označivanje, posebne glazbene opreme, glazbala, elektroakustičke opreme, audiovizualne opreme i opreme za snimanje te informatičke opreme i opreme za umnožavanje”, čija je vrijednost procijenjena na 1 157 430,59 eura. Uprava zaklade Musikene odobrila je 14. srpnja 2016. dokumentaciju o nabavi, a poziv na podnošenje ponuda objavljen je 26. srpnja 2016. u *Službenom listu Europske unije* (2016/S 142 257363).

15 Kriteriji za dodjelu ugovora o javnoj nabavi navedeni su u Prilogu VII. – A posebne administrativne dokumentacije o nabavi kako slijedi:

„(a) ‚Prikaz i opis projekta’, s ponderom 50 bodova od 100, podijeljen je na sekundarne potkriterije koji su različiti za svaki od pet dijelova na koje se odnosi javna nabava. Na svaki od tih dijelova primjenjuje se sljedeća klauzula:

‚Najniži bodovni prag potreban za nastavak sudjelovanja u postupku odabira: ponuditelji koji ne dosegnu 35 bodova za tehničku ponudu neće proći u ekonomsku fazu’.

(b) za svaki od tih dijelova ponuđeno sniženje cijena, s ponderom 50 bodova od 100, ocjenjivat će se prema sljedećoj ljestvici:

‚Najviši broj bodova je 50. Ponuda čiji je iznos jednak vrijednosti javne nabave ocijenit će se s 0 bodova.

Za svaki postotak sniženja vrijednosti javne nabave dodijelit će se 5 bodova, tako da ugovora, na sljedeći način:

sniženje od 1 % u odnosu na vrijednost javne nabave: 5 bodova

sniženje od 5 % u odnosu na vrijednost javne nabave: 25 bodova

sniženje od 10 % u odnosu na vrijednost javne nabave: 50 bodova’.”

- 16 Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Upravno tijelo nadležno za žalbe u području javne nabave Autonominne zajednice Baskije, Španjolska) zaprimio je 11. kolovoza 2016. žalbu društva Montte protiv navedene dokumentacije o nabavi. Društvo Montte tvrdi kako uvjet najmanjeg broja bodova koji treba ostvariti u okviru tehničke faze treba poništiti jer ograničava pristup ponuditelja ekonomskoj fazi postupka javne nabave i u praksi oduzima svako značenje zajedničkom ponderiranju tehničkih i ekonomskih kriterija, predviđenom navedenom dokumentacijom o nabavi. Društvo Montte smatra da se, za razliku od kriterija cijene, koji se automatski primjenjuje na temelju formule, za tehničke kriterije, koji su predmet manje objektivne kvalitativne ocjene, u praksi upotrebljava ponderiranje 100 % svih bodova. Stoga, prema mišljenju društva Montte, primjenom takvih kriterija ponuditelje nije moguće jednakomjerno ocijeniti s obzirom na cijenu iz njihove ponude, a Musikene stoga ne može prepoznati najpovoljniju ponudu nakon ponderiranja svih kriterija.
- 17 Musikene smatra da je navedeni uvjet opravdan. Tvrdi da je, budući da se javna nabava o kojoj je riječ odnosi na ugradnju opreme koja će biti sastavni dio zgrade, opravdano zahtijevati od ponuditelja da njihove ponude ispunjavaju određene minimalne uvjete koji se odnose na poštovanje rokova i tehničku kvalitetu usluga.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi nacionalno zakonodavstvo i praksa o kojima je riječ u glavnom postupku mogli biti protivni Direktivi 2014/24. U tom smislu, prije svega, ističe kako se čini da ta direktiva omogućuje utvrđivanje kriterija za odabir ponude koji se primjenjuju u uzastopnim eliminacijskim fazama isključivo u postupcima za koje je ta mogućnost izričito predviđena, a ne u otvorenim i ograničenim postupcima, koji su uređeni pravilima u kojima je detaljno objašnjeno njihovo odvijanje. Nadalje, smatra da sustav kriterija za odabir ponude koji se primjenjuje u sukcesivnim eliminacijskim fazama otvorenih postupaka može, protivno članku 66. Direktive 2014/24, ugroziti stvarno tržišno natjecanje kada se zbog primjene pragova znatno smanji broj ponuditelja u završnoj fazi. Naposljetku, smatra da eliminacijski prag iz glavnog postupka, kojim se zahtijeva najmanje 35 od 50 bodova pri tehničkoj ocjeni, može spriječiti da se analiziraju i ocijene ponude koje su cjenovno najkonkurentnije.
- 19 U tim je okolnostima Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Upravno tijelo nadležno za žalbe u području javne nabave Autonominne zajednice Baskije, Španjolska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se Direktivi [2014/24] nacionalno zakonodavstvo poput članka 150. stavka 4. [pročišćene verzije Zakona o javnoj nabavi] ili praksa tumačenja i primjene tog zakonodavstva koji ovlašćuju javne naručitelje da u dokumentaciji o nabavi koja uređuje otvoreni postupak javne nabave odrede kriterije dodjele koji se primjenjuju u sukcesivnim eliminacijskim fazama na ponude koje ne dosegnu unaprijed određeni najmanji bodovni prag?
 2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan, protivi li se Direktivi 2014/24 nacionalno zakonodavstvo ili praksa njegovog tumačenja i primjene na temelju kojih se u otvorenom postupku upotrebljava navedeni sustav kriterija dodjele koji se primjenjuju u sukcesivnim eliminacijskim fazama na način da u posljednjoj fazi ne preostane dovoljno ponuda za jamčenje stvarnog tržišnog natjecanja?
 3. Ako je odgovor na drugo pitanje potvrđan, protivi li se Direktivi 2014/24 klauzula poput one sporne prema kojoj se čimbenik cijene vrednuje samo za ponude koje dosegnu 35 od 50 bodova na temelju tehničkih kriterija, zato što ta klauzula ne jamči istinsko natjecanje odnosno zato što zaobilazi obvezu da se ugovor dodijeli ponuditelju čija ponuda ima najbolji omjer između cijene i kvalitete?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 20 Uvodno valja razmotriti pitanje ispunjava li Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Upravno tijelo nadležno za žalbe u području javne nabave Autonominne zajednice Baskije) kriterije da bi ga se moglo smatrati nacionalnim sudom u smislu članka 267. UFEU-a.
- 21 S tim u svezi, treba podsjetiti da Sud, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, da bi ocijenio ima li tijelo koje je uputilo zahtjev svojstvo „suda“, a što je pitanje koje proizlazi isključivo iz prava Unije, uzima u obzir sve elemente, kao što su njegova utemeljenost na zakonu, stalnost, svojstvo obvezne nadležnosti, kontradiktorna narav postupka, primjena pravnih pravila te njegova neovisnost (presuda od 24. svibnja 2016., MT Højgaard i Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 22 U ovom slučaju, s jedne strane, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je tijelo koje je uputilo zahtjev stalno i neovisno tijelo uspostavljeno na temelju zakonske odredbe, koje donosi odluke na temelju isključivo pravnih kriterija nakon provedenog kontradiktornog postupka. Konkretno, glede neovisnosti toga tijela, u toj se odluci navodi da ono, s obzirom na to da se ne nalazi ni u kakvom hijerarhijskom odnosu i ne prima upute od trećih osoba, izvršava svoje funkcije objektivno, nepristrano i u potpunosti autonomno.
- 23 S druge strane, kada je riječ o svojstvu obvezne nadležnosti tijela koje je uputilo zahtjev, u smislu sudske prakse Suda u vezi s člankom 267. UFEU-a, istina je da je nadležnost tog tijela, na temelju članka 40. stavka 6. pročišćene verzije Zakona o javnoj nabavi, fakultativne naravi. Stoga, osoba koja namjerava osporavati pravilnost postupka javne nabave ima izbor između podnošenja posebnog pravnog sredstva pred tijelom koje je uputilo zahtjev i pokretanja upravnog spora.
- 24 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi, međutim, da su odluke tijela koje je uputilo zahtjev, čija nadležnost ne ovisi o sporazumu stranaka, za njih obvezujuće. U tim okolnostima, to tijelo ispunjava i kriterij koji se odnosi na svojstvo obvezne nadležnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, t. 23. do 25.).
- 25 Iz toga slijedi da Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Upravno tijelo nadležno za žalbe u području javne nabave Autonominne zajednice Baskije) ispunjava kriterije da bi ga se moglo smatrati nacionalnim sudom u smislu članka 267. UFEU-a i da su pitanja postavljena Sudu dopuštena.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 26 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2014/24 tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se javnim naručiteljima omogućuje da u dokumentaciji o nabavi koja uređuje otvoreni postupak javne nabave odrede minimalne zahtjeve glede tehničkog ocjenjivanja, tako da su ponude koje nakon tog ocjenjivanja ne dosegnu unaprijed određeni najmanji bodovni prag isključene iz kasnijeg ocjenjivanja koje se temelji kako na tehničkim kriterijima tako i na cijeni.
- 27 Iako članak 27. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2014/24 određuje da u otvorenim postupcima svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu dostaviti ponudu kao odgovor na poziv na nadmetanje, ta direktiva omogućuje javnim naručiteljima da u okviru takvog postupka odrede minimalne zahtjeve u okviru tehničkog ocjenjivanja.

- 28 S tim u svezi, kao što je naveo nezavisni odvjetnik u točki 37. svojega mišljenja, članak 27. Direktive 2014/24 ne sadržava nikakvo pravilo o tijeku postupka za dodjelu ugovora, osim onih koja se odnose na minimalni rok za zaprimanje ponuda od datuma slanja obavijesti o nadmetanju.
- 29 Osim toga, u uvodnoj izjavi 90. navedene direktive podsjeća se da javni naručitelji mogu odrediti određene standarde kvalitete uz korištenje tehničkih specifikacija ili uvjete izvršenja ugovora, dok se u uvodnoj izjavi 92. te direktive podsjeća da bi javne naručitelje trebalo poticati da odaberu kriterije za dodjelu putem kojih će osigurati visokokvalitetne radove, robu ili usluge koje su najbolje prilagođene njihovim potrebama.
- 30 Članak 67. stavak 1. Direktive 2014/24 određuje da javni naručitelji temelje dodjelu ugovora o javnoj nabavi na ekonomski najpovoljnijoj ponudi. Članak 67. stavak 2. te direktive predviđa da se ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta javnog naručitelja utvrđuje na temelju cijene ili troška te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne aspekte, kao što je kvaliteta, uključujući tehničku vrijednost.
- 31 Valja dodati da se tim kriterijima, kao što proizlazi iz uvodne izjave 90. navedene direktive i njezina članka 67. stavka 4., mora osigurati poštovanje načela transparentnosti, zabrane diskriminacije i jednakog postupanja, s ciljem osiguravanja objektivne usporedbe relativne vrijednosti ponuda, a time i učinkovitog nadmetanja. To ne bi bilo tako ako bi ti kriteriji javnom naručitelju dali neograničenu slobodu izbora (vidjeti, po analogiji, u odnosu na Direktivu 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.), presudu od 10. svibnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-368/10, EU:C:2012:284, t. 87.).
- 32 Javni naručitelji stoga, u skladu sa zahtjevima navedenima u prethodnoj točki ove presude, imaju slobodu odrediti, prema svojim potrebama, osobito razinu tehničke kvalitete koju podnesene ponude moraju osigurati, u skladu s karakteristikama i predmetom ugovora o kojemu je riječ, te utvrditi najmanji prag koji te ponude moraju doseći s tehničkog stajališta. U tu svrhu, kao što Komisija tvrdi u svojim pisanim očitovanjima, članak 67. Direktive 2014/24 ne isključuje mogućnost da se u fazi dodjele ugovora najprije isključe podnesene ponude koje ne dosežu unaprijed određeni najmanji prag glede tehničke ocjene. S tim u svezi, očito je da ponuda koja ne doseže takav prag načelno ne odgovara potrebama javnog naručitelja te se ne mora uzeti u obzir prilikom određivanja ekonomski najpovoljnije ponude. U takvom slučaju javni naručitelj nije stoga dužan utvrditi je li cijena takve ponude niža od cijena u ponudama koje nisu isključene, koje dosežu navedeni prag i stoga odgovaraju potrebama javnog naručitelja.
- 33 U tom kontekstu valja također pojasniti da, ako se ugovor dodjeljuje nakon tehničke ocjene, javni naručitelj mora nužno uzeti u obzir cijenu ponuda koje dosežu minimalni prag s tehničkog stajališta.
- 34 Utvrđenje iz točke 32. ove presude ne dovodi u pitanje okolnost na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev, da Direktiva 2014./24 izričito predviđa mogućnost da se određeni postupci javne nabave, koji nisu otvoreni postupci, provode u fazama, što vrijedi za natjecateljski postupak uz pregovore (članak 29. stavak 6.), postupak natjecateljskog dijaloga (članak 30. stavak 4.) ili postupak partnerstva za inovacije (članak 31. stavak 5.).
- 35 Naime, kao što je u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 48. svojega mišljenja, na temelju činjenice da je u Direktivi 2014/24 mogućnost provođenja u fazama pridržana za određene postupke, poput onih iz članka 29. stavka 6., članka 30. stavka 4. i članka 31. stavka 5. te direktive, ne može se zaključiti da dvostupanjsko ocjenjivanje ponuda tijekom jedine faze dodjele ugovora nije dopušteno u okviru otvorenog postupka poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.

- 36 S tim u svezi, treba napomenuti da je, kao što Komisija tvrdi u svojim pisanim očitovanjima, mogućnost ponudena javnom naručitelju navedenim odredbama da odbaci ponude koje, iako ispunjavaju minimalne zahtjeve, nisu među najboljim ponudama, opravdana specifičnom prirodom predmetnih postupaka, u okviru kojih bi se vođenje pregovora ili dijaloga moglo pokazati teškim ako bi se do zadnje faze postupka javne nabave zadržao prevelik broj ponuda ili rješenja.
- 37 Međutim, glavni postupak odnosi se na situaciju koja se razlikuje od onih navedenih u točki 34. ove presude. Naime, iz dokumentacije o javnoj nabavi o kojoj je riječ u glavnom postupku ne proizlazi da bi javni naručitelj imao mogućnost isključiti ponude koje udovoljavaju kriterijima za odabir ponude i zadržati samo najbolje ponude. Naprotiv, u skladu s tom dokumentacijom o nabavi, javni naručitelj može isključiti iz ocjenjivanja koje se temelji na cijeni samo one ponude koje ne ispunjavaju minimalne zahtjeve u odnosu na tehničku ocjenu i stoga ne zadovoljavaju potrebe javnog naručitelja. Svrha takvog postupanja nije ograničiti broj ponuda koje se ocjenjuju na temelju cijene jer sve podnesene ponude načelno mogu zadovoljiti te minimalne zahtjeve.
- 38 U svakom slučaju, valja podsjetiti da javni naručitelji moraju tijekom cijelog postupka poštovati načela nabave navedena u članku 18. Direktive 2014/24, među kojima su posebice načela jednakog postupanja, transparentnosti i proporcionalnosti.
- 39 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da Direktivu 2014/24 treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se javnim naručiteljima omogućuje da u dokumentaciji o nabavi koja uređuje otvoreni postupak javne nabave odrede minimalne zahtjeve glede tehničkog ocjenjivanja, tako da su ponude koje nakon tog ocjenjivanja ne dosegnu unaprijed određeni najmanji bodovni prag isključene iz kasnijeg ocjenjivanja koje se temelji kako na tehničkim kriterijima tako i na cijeni.

Drugo pitanje

- 40 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li, u slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, članak 66. Direktive 2014/24 tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se javnim naručiteljima omogućuje da u dokumentaciji o nabavi koja uređuje otvoreni postupak javne nabave odrede minimalne zahtjeve glede tehničkog ocjenjivanja, tako da su ponude koje nakon tog ocjenjivanja ne dosegnu unaprijed određeni najmanji bodovni prag isključene iz kasnijih faza dodjele ugovora, neovisno o broju preostalih ponuditelja.
- 41 S tim u svezi, ako su u ovom slučaju uvjeti iz Direktive 2014/24, a posebice njezinih članaka 18. i 67., bili pravilno primijenjeni, valja priznati da je javni naručitelj osigurao učinkovito nadmetanje. Nadalje, treba istaknuti da čak i ako nakon tehničkog ocjenjivanja preostane samo jedna ponuda koju javni naručitelj treba razmotriti, potonji je nikako nije dužan prihvatiti (vidjeti, po analogiji, presudu od 16. rujna 1999., *Fracasso i Leitschutz*, C-27/98, EU:C:1999:420, t. 32. do 34.). U takvim okolnostima, javni naručitelj može, ako ocijeni da u postupku javne nabave, uzimajući u obzir karakteristike i predmet javne nabave o kojoj je riječ, nema učinkovitog nadmetanja, okončati taj postupak i, ako je to potrebno, pokrenuti novi postupak s drukčijim kriterijima dodjele.
- 42 Doduše, prema članku 66. Direktive 2014/24, ako se javni naručitelji koriste opcijom smanjenja broja ponuda o kojima treba pregovarati, kako je predviđeno u članku 29. stavku 6. te direktive, ili smanjenja broja rješenja koja se trebaju razmotriti kako je predviđeno u članku 30. stavku 4. navedene direktive, čine to primjenjujući kriterije za odabir ponuda koji su navedeni u dokumentaciji o nabavi, tako da broj ponuda zadržanih u završnoj fazi može osigurati istinsko nadmetanje u onoj mjeri u kojoj postoji dovoljan broj ponuda koje ispunjavaju zahtijevane uvjete.

- 43 Međutim, zbog razloga navedenih u točki 37. ove presude, glavni se postupak odnosi na situaciju koja se razlikuje od onih iz članka 29. stavka 6. i članka 30. stavka 4. Direktive 2014/24., tako da nije obuhvaćena člankom 66. te direktive. Prema tome, potreba da se osigura istinsko nadmetanje do završne faze postupka predviđenog potonjim člankom ne odnosi se na otvorene postupke poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 44 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 66. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se javnim naručiteljima omogućuje da u dokumentaciji o nabavi koja uređuje otvoreni postupak javne nabave odrede minimalne zahtjeve glede tehničkog ocjenjivanja, tako da su ponude koje nakon tog ocjenjivanja ne dosegnu unaprijed određeni najmanji bodovni prag isključene iz kasnijih faza dodjele ugovora, neovisno o broju preostalih ponuditelja.

Treće pitanje

- 45 Budući da je treće pitanje postavljeno pod pretpostavkom da Sud potvrdno odgovori na drugo pitanje, nije potrebno odgovarati na to pitanje.

Troškovi

- 46 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. Direktivu 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se javnim naručiteljima omogućuje da u dokumentaciji o nabavi koja uređuje otvoreni postupak javne nabave odrede minimalne zahtjeve glede tehničkog ocjenjivanja, tako da su ponude koje nakon tog ocjenjivanja ne dosegnu unaprijed određeni najmanji bodovni prag isključene iz kasnijeg ocjenjivanja koje se temelji kako na tehničkim kriterijima tako i na cijeni.**
- 2. Članak 66. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se javnim naručiteljima omogućuje da u dokumentaciji o nabavi koja uređuje otvoreni postupak javne nabave odrede minimalne zahtjeve glede tehničkog ocjenjivanja, tako da su ponude koje nakon tog ocjenjivanja ne dosegnu unaprijed određeni najmanji bodovni prag isključene iz kasnijih faza dodjele ugovora, neovisno o broju preostalih ponuditelja.**

Potpisi