



Sbírka soudních rozhodnutí

Spojené věci C-496/18 a C-497/18

Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. a další

v.

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Fővárosi Törvényszék (soud hlavního města Budapešti, Maďarsko)]

Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 26. března 2020

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky – Přezkumná řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce – Směrnice 89/665/EHS – Zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací – Směrnice 92/13/EHS – Zadávání veřejných zakázek – Směrnice 2014/24/EU a 2014/25/EU – Kontrola uplatňování pravidel týkajících se zadávání veřejných zakázek – Vnitrostátní právní úprava umožňující určitým orgánům zahájit v případě protiprávní změny smlouvy v průběhu jejího plnění řízení z moci úřední – Prekluze práva zahájit řízení z moci úřední – Zásady právní jistoty a proporcionality“

1. *Sbližování právních předpisů – Postupy při zadávání veřejných zakázek – Směrnice 89/665 a 92/13 – Směrnice 2014/24 a 2014/25 – Povinnost členských států upravit přezkumné řízení – Povinnost členských států upravit kontrolu uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek – Vnitrostátní právní úprava umožňující určitým orgánům zahájit v případě protiprávní změny smlouvy v průběhu jejího plnění řízení z moci úřední – Přípustnost – Řízení spadající do působnosti unijního práva – Použitelnost obecných zásad unijního práva – Obecná zásada právní jistoty – Zahnutí (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24, body 121 a 122 odůvodnění a čl. 83 odst. 1 a 2, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25, body 127 a 128 odůvodnění a čl. 99 odst. 1 a 2; směrnice Rady 89/665, ve znění směrnice 2007/66, čl. 1 odst. 1 a 3, a směrnice Rady 92/13, ve znění směrnice 2007/66, čl. 1 odst. 1 a 3)*

(viz body 71–77, 81–87, 91, výrok 1)

2. *Sbližování právních předpisů – Postupy při zadávání veřejných zakázek – Lhůty pro podání žaloby – Vnitrostátní právní úprava umožňující určitým orgánům zahájit v případě protiprávní změny smlouvy v průběhu jejího plnění řízení z moci úřední – Nová vnitrostátní právní úprava, umožňující za účelem kontroly legality této změny zahájení takového řízení ve stanovené prekluzivní lhůtě, navzdory uplynutí lhůty stanovené dřívější právní úpravou použitelnou ke dni této změny – Nepřípustnost – Porušení zásady právní jistoty a zásady ochrany legitimního očekávání*

(Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24 a 2014/25; směrnice Rady 89/665 a 92/13, ve znění směrnice 2007/66)

(viz body 93–97, 99, 100, 102, výrok 2)

Shrnutí

V rozsudku Hungeod a další (spojené věci C-496/18 a C-497/18), vydaném dne 26. března 2020, Soudní dvůr rozhodl, že směrnice o veřejných zakázkách¹ umožňují členským státům přijmout vnitrostátní právní úpravu, podle které orgán dohledu může z důvodů ochrany finančních zájmů Unie zahájit přezkumné řízení z moci úřední za účelem kontroly porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek. V tomto ohledu Soudní dvůr upřesnil, že je-li takové řízení zavedeno, spadá do působnosti unijního práva, neboť veřejné zakázky, které jsou předmětem takového přezkumu, spadají do věcné působnosti směrnic o veřejných zakázkách. Soudní dvůr tedy dospěl k závěru, že tato řízení z moci úřední musí dodržovat obecné zásady unijního práva a zejména obecnou zásadu právní jistoty.

Soudní dvůr nadto rozhodl, že tato zásada brání tomu, aby, v rámci takového řízení z moci úřední, nová vnitrostátní právní úprava stanovila, za účelem kontroly legality změn smluv na veřejné zakázky, že k zahájení takového řízení musí dojít v jí stanovené prekluzivní lhůtě, ačkoliv lhůta pro zahájení řízení stanovená dřívější právní úpravou, která byla použitelná ke dni těchto změn, již uplynula.

V projednávané věci zveřejnila Budapesti Közlekedési, společnost zajišťující veřejnou dopravu, dne 30. září 2005 a 3. ledna 2009 v Úředním věstníku Evropské unie dvě výzvy k podávání nabídek za účelem zadání dvou samostatných veřejných zakázek souvisejících s výstavbou linky 4 metra v Budapešti v Maďarsku. Odhadovaná hodnota těchto dvou veřejných zakázek překračovala prahové hodnoty Společenství a zakázky byly předmětem finanční podpory ze strany Unie. V prvním zadávacím řízení byla zakázka zadána podnikům Hungeod a Sixense. Smlouva byla podepsána dne 1. března 2006. Dne 5. října 2009 se smluvní strany rozhodly smlouvu změnit s poukazem na nepředvídatelné okolnosti a tato změna byla předmětem oznámení zveřejněného v Közbeszerzési Értesítő (Věstník veřejných zakázek) dne 18. listopadu 2009.

V rámci druhého zadávacího řízení byla zakázka zadána společnosti Matrics Consults Ltd a příslušná smlouva byla podepsána dne 14. května 2009. Budapesti Közlekedési ji dne 16. listopadu 2011 vypověděla s účinností k 31. prosinci 2011. V srpnu 2017 maďarská rozhodčí komise Úřadu pro veřejné zakázky (dále jen „rozhodčí komise“) na návrh předsedy Úřadu pro veřejné zakázky uložila Budapesti Közlekedési a osobám, jimž byly obě veřejné zakázky zadány, pokutu za porušení platných právních předpisů v souvislosti se smluvními změnami veřejných zakázek. Tyto pokuty byly uloženy na základě vnitrostátního zákona o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dne 1. listopadu 2015. Tato nová právní úprava umožňuje orgánu dohledu, aby v případě veřejné zakázky zadané před jejím nabytím účinnosti zahájil z moci

¹ – Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. 1989, L 395, s. 33); směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (Úř. věst. 1992, L 76, s. 14); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. 2007, L 335, s. 31); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 243).

úřední, bez ohledu na prekluzivní lhůty stanovené předchozí vnitrostátní právní úpravou, šetření protiprávních jednání v oblasti veřejných zakázek, k nimž došlo před nabytím její účinnosti, za účelem zjištění případných protiprávních jednání a uložení sankce ze strany rozhodčí komise.

Fővárosi Törvényszék (soud hlavního města Budapešti, Maďarsko), k němuž Budapesti Közlekedési a osoby, kterým byly obě veřejné zakázky zadány, podaly žaloby proti rozhodnutí rozhodčí komise, se dvěma žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce dotázal Soudního dvora na to, zda je s unijním právem, a zejména se zásadou právní jistoty, slučitelná možnost, stanovená zákonem o veřejných zakázkách z roku 2015, provádět kontrolu změn smluv o veřejných zakázkách, i když prekluzivní lhůta stanovená dřívější právní úpravou pro kontrolu takových změn již uplynula.

Soudní dvůr zaprvé zdůraznil, že i když směrnice 89/665 a 92/13 vyžadují existenci opravných prostředků dostupných zúčastněným podnikům, s cílem zaručit účinné uplatňování unijních pravidel v oblasti zadávání veřejných zakázek, nelze mít za to, že tyto opravné prostředky zahrnují všechny možné prostředky nápravy v oblasti veřejných zakázek. Kromě toho, pokud jde o tyto dvě směrnice, Soudní dvůr konstatoval, že ustanovení², jež stanoví, že členské státy zajistí, aby orgán, který je nezávislý na veřejném zadavateli, považoval smlouvu za neúčinnou, pouze posilují účinky prostředků nápravy, jejichž zavedení tyto směrnice od členských států vyžadují, a musí být tedy vykládána tak, že členským státům neukládají ani nezakazují stanovit ve prospěch vnitrostátních orgánů dohledu možnost podat návrh na přezkum.

Kromě toho Soudní dvůr konstatoval, že ustanovení směrnic 2014/24 a 2014/25³, která ukládají členským státům zajistit, aby uplatňování pravidel týkajících se zadávání veřejných zakázek bylo kontrolováno jedním nebo více orgány, subjekty nebo organizacemi, obsahují minimální požadavky. Soudní dvůr tedy dospěl k závěru, že tato ustanovení členským státům nezakazují, aby zavedly přezkumná řízení z moci úřední ve prospěch vnitrostátních orgánů dohledu, která jim umožňují domáhat se určení, že došlo k porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek. Soudní dvůr však zdůraznil, že je-li takové přezkumné řízení z moci úřední zavedeno, spadá do působnosti unijního práva, neboť veřejné zakázky, které jsou předmětem takového přezkumu, spadají do věcné působnosti směrnic o veřejných zakázkách. Uvedené řízení tedy musí dodržovat unijní právo, včetně obecných zásad tohoto práva, jejichž součástí je zásada právní jistoty.

Zadruhé Soudní dvůr připomněl, že zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky. Zásada právní jistoty navíc brání tomu, aby právní úprava byla použita se zpětnou účinností, a to bez ohledu na příznivé či nepříznivé účinky takového použití pro dotčenou osobu. Tato zásada totiž vyžaduje, aby každá faktická situace byla posuzována ve světle právních norem účinných v daném okamžiku, přičemž nová právní úprava je platná pouze do budoucna a uplatní se rovněž, až na odchylky, na budoucí účinky situací, které vznikly za platnosti dřívějšího právního předpisu. Kromě toho Soudní dvůr připomněl, pokud jde konkrétně o prekluzivní lhůty, že z jeho judikatury vyplývá, že k tomu, aby plnily svou funkci záruk právní jistoty, musí být stanoveny předem a být dostatečně předvídatelné.

V projednávaném případě Soudní dvůr rozhodl, že dotčené ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015 tím, že umožňuje zahájit z moci úřední řízení ohledně změn smluv o veřejných zakázkách, u nichž došlo z hlediska příslušných ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003 použitelných na tyto změny k prekluzi, nemá upravovat stávající

² – Článek 2d směrnic 89/665 a 92/13, vložený směrnicí 2007/66.

³ – Článek 83 odst. 1 a 2 směrnice 2014/24 a čl. 99 odst. 1 a 2 směrnice 2014/25.

právní situace, ale představuje ustanovení se zpětnou účinností. Je pravda, že unijní právo výjimečně připouští, aby byla aktu přiznána zpětná účinnost, pokud to sledovaný cíl vyžaduje a je náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob. Soudní dvůr však dospěl k závěru, že zásada ochrany legitimního očekávání brání tomu, aby změny vnitrostátní právní úpravy umožňovaly vnitrostátnímu orgánu dohledu zahájit přezkumné řízení, ačkoliv uplynula prekluzivní lhůta stanovená dřívější právní úpravou, použitelnou ke dni těchto změn.