



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

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“

Ve spojených věcech C-496/18 a C-497/18,

jejichž předmětem jsou dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Fővárosi Törvényszék (soud hlavního města Budapešti, Maďarsko) ze dne 7. června 2018, došlým Soudnímu dvoru dne pondělí 30. července 2018, v řízení

Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (C-496/18),

Sixense Soldata (C-496/18),

Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18 a C-497/18),

proti

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

za účasti

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras (zpravodaj), předseda senátu, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe a N. Piçarra, soudci,
generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 4. září 2019,

s přihlédnutím k vyjádřením předloženým:

– za Budapesti Közlekedési Zrt. T. J. Misefayem, ügyvéd,

* Jednací jazyk: maďarština.

- za Közbesszerzési Hatóság Közbesszerzési Döntőbizottság É. Horváth, jako zmocněnkyní,
 - za Közbesszerzési Hatóság Elnöke T. A. Csehem, jako zmocněncem,
 - za rumunskou vládu M. Z. Fohérem, jako zmocněncem,
 - za Evropskou komisi L. Haasbeek, P. Ondrůškem a A. Sipseem, jako zmocněnci,
- po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. listopadu 2019,
- vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se v podstatě týkají výkladu čl. 1 odst. 1 a 3 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; Zvl. vyd. 6/1, s. 246), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007 (Úř. věst. 2007, L 335, s. 31) (dále jen „směrnice 89/665“), čl. 1 odst. 1 a 3 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), ve znění směrnice 2007/66 (dále jen „směrnice 92/13“), čl. 83 odst. 1 a 2 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), čl. 99 odst. 1 a 2 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), článků 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i zásad právní jistoty a proporcionality.
- 2 Tyto žádosti byly podány v rámci dvou sporů mezi společnostmi Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (dále jen „Hungeod“), Sixense Soldata (dále jen „Sixense“) a Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18), jakož i společností Budapesti Közlekedési (C-497/18) na jedné straně a Közbesszerzési Hatóság Közbesszerzési Döntőbizottság (rozhodčí komise úřadu pro veřejné zakázky, Maďarsko) (dále jen „rozhodčí komise“) na straně druhé ohledně změny smluv uzavřených v návaznosti na zadávací řízení v průběhu jejich plnění.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 89/665

- 3 Článek 1 směrnice 89/665 stanoví:

„1. [...]

Pokud jde o zakázky, které spadají do oblasti působnosti [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114)], přijmou členské státy opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí veřejných zadavatelů

v souladu s podmínkami stanovenými v člancích 2 až 2f této směrnice z důvodu, že těmito rozhodnutími bylo porušeno právo Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící.

[...]

3. Členské státy zajistí, aby bylo přezkumné řízení podle prováděcích pravidel, která mohou členské státy samy stanovit, dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.“

- 4 Článek 2d směrnice 89/665, nadepsaný „Neúčinnost“, byl doplněn směrnicí 2007/66 a zní takto:

„1. „Členské státy zajistí, aby orgán příslušný k přezkumu, který je nezávislý na veřejném zadavateli, považoval smlouvu za neúčinnou nebo aby její neúčinnost byla výsledkem rozhodnutí tohoto orgánu v kterémkoli z těchto případů:

- a) jestliže veřejný zadavatel zadal zakázku bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v *Úředním věstníku Evropské unie*, aniž by to bylo podle směrnice 2004/18/ES přípustné;

[...]

2. Důsledky považování smlouvy za neúčinnou stanoví vnitrostátní právo.“

Směrnice 92/13

- 5 Článek 1 směrnice 92/13 stanoví:

„1. [...]

Pokud jde o zakázky, které spadají do oblasti působnosti [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. 2004, L 134, s. 1)], přijmou členské státy opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí zadavatelů v souladu s podmínkami stanovenými v člancích 2 až 2f této směrnice z důvodu, že tato rozhodnutí porušila právo Společenství v oblasti zadávání zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící.

[...]

3. Členské státy zajistí, aby bylo přezkumné řízení podle prováděcích pravidel, která mohou členské státy samy stanovit, dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.“

- 6 Článek 2d směrnice 92/13, nadepsaný „Neúčinnost“, byl doplněn směrnicí 2007/66 a stanoví následující:

„1. Členské státy zajistí, aby orgán příslušný k přezkumu, který je nezávislý na zadavateli, považoval smlouvu za neúčinnou nebo aby její neúčinnost byla výsledkem rozhodnutí tohoto orgánu v kterémkoli z těchto případů:

- a) jestliže zadavatel zadal zakázku bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v *Úředním věstníku Evropské unie*, aniž by to bylo podle směrnice 2004/17/ES přípustné;

[...]

2. Důsledky považování smlouvy za neúčinnou stanoví vnitrostátní právo.“

Směrnice 2007/66

7 V bodech 2, 25, 27 a 36 odůvodnění směrnice 2007/66 se uvádí:

„(2) Směrnice [89/665] a [92/13] se [...] v souladu s výkladem Soudního dvora Evropských společenství použijí pouze na zakázky, které spadají do oblasti působnosti směrnic [2004/18] a [2004/17], a to bez ohledu na druh zadávacího řízení či výzvy k účasti v soutěži, včetně soutěže o návrh, kvalifikačních systémů a dynamických nákupních systémů. V souladu s judikaturou Soudního dvora by měly členské státy zajistit, aby byly k dispozici účinné a rychlé prostředky nápravy vůči rozhodnutím veřejných zadavatelů a zadavatelů o tom, zda konkrétní zakázka spadá do osobní a věcné působnosti směrnic [2004/18] a [2004/17].

[...]

(25) Potřeba zajistit v průběhu času právní jistotu rozhodnutí přijatých veřejnými zadavateli a zadavateli navíc vyžaduje stanovení přiměřené minimální promlčecí doby pro podání návrhu na přezkum, jehož cílem je prohlášení smlouvy za neúčinnou.

[...]

(27) Vzhledem k tomu, že tato směrnice posiluje vnitrostátní přezkumná řízení, zejména v případech protiprávního přímého zadávání zakázek, měly by být hospodářské subjekty vyzvány k využívání těchto nových systémů. Vymahatelnost neúčinnosti smlouvy je z důvodu právní jistoty omezena určitou lhůtou. Účinnost těchto lhůt by měla být dodržována.

[...]

(36) Tato směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznávané zejména [Listinou]. Cílem této směrnice je zejména zajistit plné dodržování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces v souladu s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem uvedené listiny.“

Směrnice 2014/24

8 Body 121 a 122 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádějí:

„(121) Z hodnocení vyplývá, že v uplatňování pravidel Unie v oblasti zadávání veřejných zakázek lze ještě dosáhnout značného zlepšení. Za účelem účinnějšího a důslednějšího uplatňování těchto pravidel je nezbytné získat dobrý přehled o případných systémových problémech a obecné praxi vnitrostátních politik v oblasti zadávání zakázek, aby řešení možných problémů mohlo probíhat cíleněji. [...]

(122) Směrnice [89/665] stanoví, že alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky a které v důsledku domnělého porušení práva Unie v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo vnitrostátních pravidel, která toto právo provádějí, vznikla nebo hrozí újma, mají být dostupná určitá přezkumná řízení. Tato směrnice by na uvedená přezkumná řízení neměla mít dopad. Občané, zúčastněné strany – ať již sdružené v organizacích či nikoli – a další osoby nebo subjekty, jež nemají přístup k přezkumným řízením podle směrnice [89/665], nicméně coby daňoví poplatníci mají legitimní zájem na řádném zadávání veřejných zakázek. Proto by

měli mít možnost upozornit na případná porušení této směrnice příslušné orgány nebo organizace, a to jinak než prostřednictvím přezkumných řízení podle směrnice [89/665] a aniž by museli mít způsobilost být účastníkem soudního řízení. [...]“

- 9 Článek 83 odst. 1 a 2 směrnice 2014/24 stanoví:

„1. Za účelem řádného a účinného provádění zajistí členské státy, aby alespoň úkoly stanovené v tomto článku byly plněny jedním nebo více orgány, subjekty nebo organizacemi. Členské státy Komisi oznámí všechny orgány, subjekty nebo organizace příslušné pro plnění uvedených úkolů.

2. Členské státy zajistí, aby bylo uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek sledováno.

[...]“

Směrnice 2014/25

- 10 Body 127 a 128 odůvodnění směrnice 2014/25 jsou v podstatě totožné s body 121 a 122 odůvodnění směrnice 2014/24.

- 11 Článek 99 odst. 1 a 2 směrnice 2014/25 stanoví:

„1. Za účelem řádného a účinného provádění zajistí členské státy, aby alespoň úkoly stanovené v tomto článku byly plněny jedním nebo více orgány, subjekty nebo organizacemi. Členské státy Komisi oznámí všechny orgány nebo organizace příslušné pro plnění uvedených úkolů.

2. Členské státy zajistí, aby bylo uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek sledováno.

[...]“

Maďarské právo

Zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2003

- 12 Ustanovení § 303 odst. 1 közbeszerezésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (zákon č. CXXIX z roku 2003 o zadávání veřejných zakázek, dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2003“) stanoví:

„Smluvní strany jsou oprávněny změnit část smlouvy založenou na podmínkách stanovených ve výzvě k podávání nabídek nebo v příslušné zadávací dokumentaci nebo na obsahu nabídky pouze v případě, že smlouva v důsledku okolností, které nastaly po uzavření smlouvy – z důvodu, který nebyl v okamžiku uzavření smlouvy předvídatelný – porušuje podstatný legitimní zájem některé ze smluvních stran.“

- 13 Ustanovení § 306/A odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003 zní následovně:

„Smlouva, která spadá do oblasti působnosti tohoto právního předpisu, je neplatná, pokud

a) byla tato smlouva protiprávně uzavřena bez zadávacího řízení

[...]“

- 14 Ustanovení § 307 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003 stanoví:

„(1) Zadavatel má povinnost vypracovat v souladu se vzorem stanoveným zvláštním právním předpisem zprávu o změně smlouvy, jakož i o plnění smlouvy a zveřejnit ji oznámením v *Közbeszerzési Értesítő* [Věstník veřejných zakázek]. Toto oznámení musí být provedeno nejpozději do 15 pracovních dnů od změny smlouvy nebo od splnění smlouvy oběma stranami. V případě smlouvy uzavřené na dobu delší než jeden rok nebo na dobu neurčitou je třeba každoročně, počínaje datem uzavření smlouvy, vypracovat zprávu o dílčím plnění smlouvy. V rámci informační povinnosti týkající se plnění smlouvy – pokud se plnění uskuteční k jinému nebo jiným dnům než k předpokládanému datu – je třeba uvést konkrétně datum splnění smlouvy uznané zadavatelem, jakož i datum poskytnutí protiplnění. Strana, která uzavřela jako úspěšný uchazeč smlouvu, musí ve zprávě prohlásit, že souhlasí s údaji, které jsou v ní uvedeny.

[...]

(3) Předseda Rady pro zadávání veřejných zakázek učiní kroky k zahájení řízení z moci úřední u [rozhodčí komise], pokud je pravděpodobné, že dotčená změna smlouvy byla provedena v rozporu s § 303, nebo že došlo k plnění smlouvy v rozporu s § 304 nebo § 305.“

- 15 Ustanovení § 327 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003 stanoví:

„(1) Následující subjekty nebo osoby mohou učinit kroky k zahájení řízení z moci úřední u [rozhodčí komise], pokud se při výkonu svých pravomocí dozvědí o jednání nebo opominutí, které je v rozporu s tímto zákonem:

a) Předseda Rady pro zadávání veřejných zakázek;

[...]

(2) Řízení u [rozhodčí komise] z moci úřední může být zahájeno:

a) na podnět některého ze subjektů uvedených v odst. 1 písm. a), b) a d) až i) ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se tento subjekt dozví o protiprávním jednání, nebo v případě, že došlo k porušení povinnosti provést zadávací řízení, ode dne uzavření smlouvy, nebo – nelze-li den uzavření smlouvy zjistit – ode dne, kdy se tento subjekt dozví o zahájení plnění smlouvy některou ze smluvních stran, nejpozději však ve lhůtě 1 roku od okamžiku, kdy k protiprávnímu jednání došlo, nebo ve lhůtě 3 let v případech, kdy došlo k porušení povinnosti provést zadávací řízení.

[...]“

- 16 Ustanovení § 328 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003 stanoví:

„(1) Předseda Rady pro zadávání veřejných zakázek učiní kroky k zahájení řízení z moci úřední u [rozhodčí komise]

[...]

c) v případě uvedeném v § 307 odst. 3“.

(2) Na podnět podle odstavce 1 se použijí ustanovení § 327 odst. 2 až 7.“

- 17 Ustanovení § 379 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003 zní následovně:

„Rada [pro zadávání veřejných zakázek]

[...]

l) bedlivě sleduje změny a plnění smluv uzavřených v návaznosti na zadávací řízení (§ 307 odst. 4)“.

[...]“

Zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2015

- 18 Ustanovení § 2 odst. 8 közbeszerzésekéről szóló 2015. évi CXXIX. törvény (zákon č. CXXIX z roku 2015 o zadávání veřejných zakázek; dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2015“) stanoví:

„Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, použijí se na smlouvy uzavřené po provedení řízení o zadání veřejné zakázky ustanovení [občanského zákoníku].“

- 19 Ustanovení § 148 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015 zní následovně:

„Řízení před [rozhodčí komisí] se zahajuje na návrh nebo z moci úřední.“

- 20 Ustanovení § 152 odst. 1 a 2 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015 stanoví:

„(1) Následující subjekty nebo osoby mohou učinit kroky k zahájení řízení z moci úřední u [rozhodčí komise], pokud se při výkonu svých pravomocí dozvědí o jednání nebo opominutí, které je v rozporu s tímto zákonem:

a) Közbeszerzési Hatóság Elnöke [(předseda Úřadu pro veřejné zakázky, Maďarsko)];

[...]

(2) Kterýkoli ze subjektů nebo osob uvedených v odstavci 1 může učinit kroky k zahájení řízení z moci úřední u [rozhodčí komise], a to ve lhůtě 60 dnů ode dne, kdy se tento subjekt dozví o dotčeném protiprávním jednání, avšak

a) nejpozději ve lhůtě 3 let od okamžiku, kdy k protiprávnímu jednání došlo,

b) odchýlně od písmene a) výše, pokud došlo k provedení nákupů bez zadání veřejné zakázky, nejpozději ve lhůtě 5 let ode dne uzavření smlouvy, nebo – jestliže toto datum nelze zjistit – od zahájení plnění smlouvy jednou ze smluvních stran, nebo

c) odchýlně od písmen a) a b) výše, pokud došlo k nabytím majetku v návaznosti na podporu, po dobu uchovávání dokumentů, která je výslovně stanovena zákonem týkajícím se vyplácení a používání dotyčné podpory, nejméně však po dobu 5 let od okamžiku, kdy došlo k protiprávnímu jednání – pokud došlo k nabytím majetku bez zadání veřejné zakázky, ode dne uzavření smlouvy nebo, jestliže toto datum nelze zjistit, od zahájení plnění smlouvy některou ze smluvních stran.“

- 21 Podle § 153 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015:

„(1) Předseda Úřadu pro veřejné zakázky učiní kroky k zahájení řízení z moci úřední u [rozhodčí komise]

[...]

- c) pokud je s ohledem na výsledek správní kontroly prováděné Úřadem pro veřejné zakázky v souladu s § 187 odst. 2 písm. j) nebo i v případě, že správní kontrola nebyla provedena, pravděpodobné, že změna nebo plnění smlouvy byly provedeny v rozporu s tímto zákonem, zejména pokud došlo k protiprávnímu jednání takového druhu, jaký je uveden v § 142 odst. 2.

[...]

- 3) Na podnět podle odstavců 1 a 2 se použijí ustanovení § 152 odst. 2 až 8.“

- 22 Ustanovení § 187 odst. 1 a 2 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015 stanoví:

„(1) Úkolem Úřadu pro veřejné zakázky je účinně přispívat, s přihlédnutím k veřejnému zájmu a zájmům zadavatelů a uchazečů, ke koncepci politiky v oblasti veřejných zakázek, k vytvoření a zobecnění chování v souladu s právními předpisy v oblasti veřejných zakázek, s cílem podpořit zveřejňování a transparentnost veřejných výdajů.

- (2) Úřad

[...]

- j) bedlivě sleduje změny smluv uzavřených v návaznosti na zadávací řízení, přičemž v rámci správní kontroly [...] rovněž sleduje jejich plnění – v souladu s podrobnými pravidly stanovenými výslovně zákonem – a dále bude mimo jiné též přijímat opatření uvedená v § 153 odst. 1 písm. c) a v § 175;

[...]“

- 23 Ustanovení § 197 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015 zní následovně:

„Ustanovení tohoto zákona se použijí na smlouvy uzavřené v návaznosti na řízení o udělení [koncesí] nebo postupy při zadávání veřejných zakázek, které byly zahájeny po nabytí účinnosti tohoto zákona, na výběrová řízení zahájená po tomto datu, jakož i na související přezkumná řízení, která byla zahájena na návrh nebo z moci úřední, včetně postupů pro řešení sporů předcházejících žalobě. Ustanovení § 139, § 141, § 142, § 153 odst. 1 písm. c) a § 175 se použijí na možnost změny smluv uzavřených v návaznosti na postupy při zadávání veřejných zakázek, které byly zahájeny před nabytím účinnosti tohoto zákona, pokud k takové změně smlouvy dojde bez provedení nového řízení o zadání veřejné zakázky, jakož i na kontrolu změn a plnění smluv. Ustanovení kapitoly XXI se dále použijí na přezkumná řízení týkající se těchto smluv.“

Nařízení vlády 4/2011

- 24 Ustanovení § 1 odst. 1 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. Rendelet [nařízení vlády 4/2011 ze dne 28. ledna 2011 o použití podpor z Evropského fondu pro regionální rozvoj, z Evropského sociálního fondu a z Fondu soudržnosti v programovém období 2007 až 2013, dále jen „nařízení vlády 4/2011“] stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na převzetí a plnění závazků – za úplaty nebo určených na dotace – Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti [...] v programovém období 2007–2013 – s výjimkou podpory v rámci programů evropské územní spolupráce – kontrolu plnění, fyzické a právní osoby a entity bez právní subjektivity podílející se na jejich využívání, vyplacení a kontrolu, žadatele, adresáty a příjemce dotací.“

25 Podle ustanovení § 80 odst. 3 nařízení vlády 4/2011:

„Příjemce podpory a subjekty zapojené do vyplácení podpory jsou povinny vést oddělené účetnictví pro každý projekt, evidovat všechny dokumenty týkající se projektu odděleně a uchovávat je nejméně do 31. prosince 2020.“

Občanský zákoník

26 Ustanovení § 200 odst. 2 Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (zákon č. IV z roku 1959, občanský zákoník) stanoví:

„Neplatná je každá smlouva, která porušuje nebo obchází zákonné ustanovení, ledaže uvedené ustanovení stanoví jiný právní následek.“

27 Ustanovení § 6:95 Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (zákon č. V z roku 2013, občanský zákoník) stanoví:

„Neplatná je každá smlouva, která porušuje nebo obchází zákonné ustanovení, ledaže uvedené ustanovení stanoví jiný právní následek. Aniž jsou dotčeny jiné právní sankce, smlouva je rovněž neplatná, pokud tak zákonné ustanovení výslovně stanoví nebo pokud je jeho cílem zakázat právní účinek, který je prostřednictvím dotčené smlouvy sledován.“

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

Věc C-496/18

28 Dne 30. září 2005 zveřejnila Budapesti Közlekedési jako veřejný zadavatel v *Úředním věstníku Evropské unie* výzvu k podávání nabídek za účelem zadání veřejné zakázky, jejímž předmětem bylo „pořízení monitorovacího systému určeného ke sledování pohybu objektů a kontrole hluku a vibrací během první fáze výstavby linky 4 budapeštského metra [(Maďarsko)]“, jejíž odhadovaná hodnota překračovala prahovou hodnotu Společenství a která byla předmětem finanční podpory ze strany Evropské unie. Zakázka byla zadána konsorciu podniků tvořenému společnostmi Hungeod a Sixense.

29 Dne 1. března 2006 byla podepsána smlouva týkající se zakázky.

30 Dne 5. října 2009 smluvní strany tuto smlouvu změnily s poukazem na nepředvídatelné okolnosti. Tato změna byla dne 18. listopadu 2009 zveřejněna v *Közbeszerzési Értesítő* (*Věstník veřejných zakázek*).

31 Dne 29. května 2017 se předseda Úřadu pro veřejné zakázky obrátil na rozhodčí komisi s návrhem, aby konstatovala, že žalobkyně v původním řízení se dopustily protiprávního jednání, když v rozporu s § 303 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003 změnily smlouvu, a uložila jim pokuty. Uvedl, že se o protiprávní jednání dozvěděl dne 30. března 2017, a k odůvodnění svého návrhu odkázal na § 153 odst. 3, jakož i § 152 odst. 2 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015.

32 V rozhodnutí ze dne 3. srpna 2017 rozhodčí komise nejprve konstatovala, že procesní ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015 se použijí na projednávaný případ, neboť i když tento zákon nabyl účinnosti až dne 1. listopadu 2015 a v zásadě se vztahuje pouze na smlouvy uzavřené po tomto datu, použije se na základě přechodných ustanovení obsažených v jeho § 197 odst. 1 na kontrolu změn smluv, k nimž došlo před nabytím jeho účinnosti. Upřesnila, že projekt

realizovaný v rámci smlouvy dotčené v původním řízení, byl financován Uníí, a že tedy v souladu s § 80 odst. 3 nařízení vlády 4/2011 lhůta pro zahájení řízení z moci úřední uplyne dne 31. prosince 2020.

- 33 Pokud jde o věc samou, rozhodčí komise poté, co konstatovala porušení § 303 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003, uložila společnosti Budapesti Közlekedési zaplatit pokutu ve výši 25 000 000 maďarských forintů (HUF) (přibližně 81 275 eur) a společností Hungeod a Sixense zaplatit společně a nerozdílně pokutu ve výši 5 000 000 HUF (přibližně 16 255 eur).
- 34 Žalobkyně v původním řízení podaly proti rozhodnutí rozhodčí komise žalobu k Fővárosi Törvényszék (soud hlavního města Budapešť, Maďarsko).
- 35 Předkládající soud si klade otázku ohledně požadavků, které vyplývají z unijního práva, konkrétně ze zásady právní jistoty, v případě, kdy taková nová právní úprava členského státu, jako je zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2015, umožňuje orgánu dohledu, aby v případě veřejné zakázky zadané před nabytím účinnosti tohoto zákona zahájil z moci úřední, bez ohledu na uplynutí prekluzivních lhůt stanovených předchozí vnitrostátní právní úpravou, šetření protiprávních jednání v oblasti veřejných zakázek, k nimž došlo před nabytím jeho účinnosti, za účelem zjištění protiprávního jednání a uložení sankce ze strany rozhodčí komise.
- 36 Předkládající soud uvádí, že na rozdíl od věcí, v nichž měl Soudní dvůr rozhodnout o lhůtách pro podání návrhu na přezkum v rámci řízení o zadávání veřejných zakázek, se věc C-496/18 týká práva orgánu dohledu zahájit přezkum v zájmu objektivní ochrany práv. Klade si otázku, zda jsou v takovém kontextu naplněny takové zásady unijního práva, jako jsou zásady právní jistoty nebo efektivity.
- 37 Předkládající soud odkazuje rovněž na obsah článku 99 směrnice 2014/25 a táže se, zda existují meze pravomocí svěřených členským státům v oblasti oprávnění orgánů dohledu a zda požadavky unijního práva v oblasti ochrany osob, které mají zájem o získání určité zakázky, platí i v tomto rámci.
- 38 Vyjadřuje pochybnosti o slučitelnosti možnosti, stanovené jako přechodné opatření v § 197 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015, kontrolovat smluvní změny, ke kterým došlo před nabytím účinnosti tohoto zákona, s unijním právem.
- 39 Předkládající soud si klade otázku ohledně možnosti použít pravidlo, podle kterého je v případě projektu financovaného z unijních fondů lhůta pro podání žaloby vázána na lhůtu pro uchovávání dokumentů, jelikož toto pravidlo bylo zavedeno zákonem o zadávání veřejných zakázek z roku 2015.
- 40 Klade si otázku, zda je pro účely posouzení těchto právních otázek relevantní, jaké byly právní, správní, technické nebo organizační mezery nebo překážky jiného druhu, pro které nebylo porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek předmětem šetření v době, kdy k němu došlo.
- 41 Předkládající soud zdůrazňuje, že body 25 a 27 odůvodnění směrnice 2007/66 trvají na požadavku právní jistoty pouze v souvislosti s návrhy na přezkum, jejichž cílem je prohlášení smlouvy za neúčinnou, a nikoliv těmi, jejichž cílem je konstatovat protiprávní jednání a sankcionovat je.
- 42 Za těchto podmínek se Fővárosi Törvényszék (soud hlavního města Budapešti) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba čl. 41 odst. 1 a článek 47 [Listiny], body 2, 25, 27 a 36 odůvodnění [směrnice 2007/66], čl. 1 odst. 1 a 3 [směrnice 92/13] a v kontextu těchto ustanovení zásadu právní jistoty jakožto obecnou zásadu unijního práva a požadavek účinnosti a rychlosti prostředků nápravy dostupných v oblasti zadávání veřejných zakázek proti rozhodnutím veřejných zadavatelů vykládat v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která ve vztahu ke smlouvám týkajícím se veřejných zakázek uzavřeným před tím, než nabyla účinnosti, po uplynutí prekluzivních lhůt stanovených v předchozí právní úpravě členského státu pro podání návrhu na přezkum

protiprávních jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek, k nimž došlo před tím, než uvedená právní úprava nabyla účinnosti, obecně umožňuje příslušnému orgánu (dohledu), který sama zřizuje, v rámci lhůty stanovené uvedenou právní úpravou zahájit řízení s cílem vyšetřit určité protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek, a v důsledku toho prohlásit, že došlo k protiprávnímu jednání, uložit sankci v oblasti zadávání veřejných zakázek a uplatnit důsledky neplatnosti smlouvy týkající se veřejné zakázky?

- 2) Lze právní předpisy a zásady, na které se odkazuje v první otázce – vedle požadavku účinného uplatnění (subjektivního a osobního) práva podat návrh na přezkum, které mají zájemci o zadání veřejné zakázky – vztáhnout na oprávnění zahájit a vést přezkumné řízení, které mají orgány (dohledu) zřízené právní úpravou členského státu, jež jsou oprávněny z moci úřední odhalovat a vyšetřovat protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek a jejichž funkcí je hájit veřejný zájem?
- 3) Vyplývá z čl. 99 odst. 1 a 2 [směrnice 2014/25], že přijetím nového zákona může právo členského státu – k hájení finančních zájmů Unie v oblasti zadávání veřejných zakázek – obecně umožnit orgánům (dohledu), které jsou právním řádem členského státu oprávněny z moci úřední odhalovat a vyšetřovat protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek a jejichž úkolem je hájit veřejný zájem, vyšetřovat protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek, k nimž došlo před tím, než uvedený zákon nabyl účinnosti, a zahájit a vést řízení, přestože již uplynuly prekluzivní lhůty podle předchozí právní úpravy?
- 4) Bude-li zjištěna – s ohledem na právní předpisy a zásady, na které se odkazuje v první otázce – slučitelnost oprávnění vyšetřovat uděleného orgánům (dohledu), které je popsáno v první a třetí otázce, je nějak relevantní, jaké byly právní, správní, technické nebo organizační mezery nebo překážky jiného druhu, pro které nebylo protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek vyšetřeno v době, kdy k němu došlo?
- 5) Je třeba čl. 41 odst. 1 a článek 47 [Listiny], body 2, 25, 27 a 36 odůvodnění [směrnice 2007/66], čl. 1 odst. 1 a 3 [směrnice 92/13] a v tomto kontextu těchto ustanovení zásadu právní jistoty jakožto obecnou zásadu unijního práva a požadavek účinnosti a rychlosti prostředků nápravy dostupných v oblasti zadávání veřejných zakázek proti rozhodnutím veřejných zadavatelů a zásadu proporcionality vykládat v tom smyslu, že – i pokud ve světle těchto zásad lze orgánům (dohledu), které jsou právním řádem členského státu oprávněny z moci úřední odhalovat a vyšetřovat protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek a jejichž funkcí je hájit veřejný zájem, přiznat pravomoc, na kterou se odkazuje v první až čtvrté otázce – vnitrostátní soud může posoudit důvodnost a přiměřenost časového období mezi protiprávním jednáním, uplynutím dříve stanovené prekluzivní lhůty pro podání návrhu na přezkum a zahájením vyšetřování protiprávního jednání a vyvodit z toho právní důsledek v podobě neúčinnosti sporného rozhodnutí nebo jiný účinek stanovený právem členského státu?“

Věc C-497/18

- 43 Dne 3. ledna 2009 zveřejnila Budapesti Közlekedési jako veřejný zadavatel v *Úředním věstníku Evropské unie* výzvu k podávání nabídek za účelem zadání veřejné zakázky, jejímž předmětem bylo „poskytování odborných služeb v souvislosti s řízením projektu DBR během první fáze výstavby linky 4 metra 7. části: Odborník v oblasti řízení rizik“, jejíž odhadovaná hodnota překračovala prahovou hodnotu Společenství a která byla předmětem finanční podpory ze strany Unie. Zakázka byla zadána společnosti Matrics Consults Ltd se sídlem ve Spojeném království.
- 44 Dne 14. května 2009 byla podepsána smlouva týkající se zakázky. Budapesti Közlekedési ji dne 16. listopadu 2011 vypověděla s účinností k 31. prosinci 2011.

- 45 Dne 30. května 2017 se předseda Úřadu pro veřejné zakázky obrátil na rozhodčí komisi s návrhem, aby rozhodla, že Budapesti Közlekedési a Matrics Consults se dopustily protiprávních jednání, a uložila jim pokuty. Konstatoval, že ačkoliv smluvní strany tuto smlouvu písemně nezměnily, svým jednáním při platbě faktur a vystavování osvědčení o plnění se odchýlily od platebních podmínek stanovených v době podání nabídky a začleněných do této smlouvy natolik, že tyto změny musí být považovány za změnu smlouvy. Podle předsedy Úřadu pro veřejné zakázky tak tyto strany porušily § 303 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003. Uvedl, že se o protiprávním jednání dozvěděl dne 31. března 2017, přičemž k němu údajně došlo dne 8. února 2010.
- 46 V rozhodnutí ze dne 18. srpna 2017 rozhodčí komise nejprve konstatovala, že procesní ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015 jsou v projednávaném případě použitelná, neboť i když tento zákon nabyl účinnosti až dne 1. listopadu 2015 a v zásadě se týká pouze smluv uzavřených po tomto datu, použije se na základě přechodných ustanovení obsažených v jeho čl. 197 odst. 1 na kontrolu změn smluv, k nimž došlo před nabytím jeho účinnosti.
- 47 Pokud jde o věc samou, rozhodčí komise poté, co konstatovala porušení § 303 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003, uložila společnosti Budapesti Közlekedési pokutu ve výši 27 000 000 HUF (přibližně 88 938 eur) a společnosti Matrics Consults pokutu ve výši 13 000 000 HUF (přibližně 42 822 eur).
- 48 Budapesti Közlekedési a Matrics Consults podaly proti rozhodnutí rozhodčí komise žalobu k Fővárosi Törvényszék (soud hlavního města Budapešť).
- 49 Předkládající soud uvádí tytéž úvahy jako ve věci C-496/18, jak jsou uvedeny v bodech 35 až 41 tohoto rozsudku.
- 50 Za těchto podmínek se Fővárosi Törvényszék (soud hlavního města Budapešť) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je třeba čl. 41 odst. 1 a článek 47 [Listiny], body 2, 25, 27 a 36 odůvodnění [směrnice 2007/66], čl. 1 odst. 1 a 3 [směrnice 89/665] a v kontextu těchto ustanovení zásadu právní jistoty jakožto obecnou zásadu unijního práva a požadavek účinnosti a rychlosti prostředků nápravy dostupných v oblasti zadávání veřejných zakázek proti rozhodnutím veřejných zadavatelů vykládat v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která ve vztahu ke smlouvám týkajícím se veřejných zakázek uzavřeným před tím, než nabyla účinnosti, po uplynutí prekluzivních lhůt stanovených v předchozí právní úpravě členského státu pro podání návrhu na přezkum protiprávních jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek, k nimž došlo před tím, než uvedená právní úprava nabyla účinnosti, obecně umožňuje příslušnému orgánu (dohledu), který sama zřizuje, v rámci lhůty stanovené uvedenou právní úpravou zahájit řízení s cílem vyšetřit určité protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek, a v důsledku toho prohlásit, že došlo k protiprávnímu jednání, uložit sankci v oblasti zadávání veřejných zakázek a uplatnit důsledky neplatnosti smlouvy týkající se veřejné zakázky?
- 2) Lze právní předpisy a zásady, na které se odkazuje v první otázce – vedle požadavku účinného uplatnění (subjektivního a osobního) práva podat návrh na přezkum, které mají zájemci o zadání veřejné zakázky – vztáhnout na oprávnění zahájit a vést přezkumné řízení, které mají orgány (dohledu) zřízené právní úpravou členského státu, jež jsou oprávněny z moci úřední odhalovat a vyšetřovat protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek a jejichž funkcí je hájit veřejný zájem?
- 3) Vyplývá z čl. 83 odst. 1 a 2 [směrnice 2014/24], že přijetím nového zákona může právo členského státu – k hájení finančních zájmů Unie v oblasti zadávání veřejných zakázek – obecně umožnit orgánům (dohledu), které jsou právním řádem členského státu oprávněny z moci úřední odhalovat a vyšetřovat protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek a jejichž úkolem je hájit

veřejný zájem, vyšetřovat protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek, k nimž došlo před tím, než uvedený zákon nabyl účinnosti, a zahájit a vést řízení, přestože již uplynuly prekluzivní lhůty podle předchozí právní úpravy?

- 4) Bude-li zjištěna – s ohledem na právní předpisy a zásady, na které se odkazuje v první otázce – slučitelnost oprávnění vyšetřovat uděleného orgánům (dohledu), které je popsáno v první a třetí otázce, je nějak relevantní, jaké byly právní, správní, technické nebo organizační mezery nebo překážky jiného druhu, pro které nebylo protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek vyšetřeno v době, kdy k němu došlo?
- 5) Je třeba čl. 41 odst. 1 a článek 47 [Listiny], body 2, 25, 27 a 36 odůvodnění [směrnice 2007/66], čl. 1 odst. 1 a 3 [směrnice 89/665] a v kontextu těchto ustanovení zásadu právní jistoty jakožto obecnou zásadu unijního práva a požadavek účinnosti a rychlosti prostředků nápravy dostupných v oblasti zadávání veřejných zakázek proti rozhodnutím veřejných zadavatelů a zásadu proporcionality vykládat v tom smyslu, že – i pokud ve světle těchto zásad lze orgánům (dohledu), které jsou právním řádem členského státu oprávněny z moci úřední odhalovat a vyšetřovat protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek a jejichž funkcí je hájit veřejný zájem, přiznat pravomoc, na kterou se odkazuje v první až čtvrté otázce – vnitrostátní soud může posoudit důvodnost a přiměřenost časového období mezi protiprávním jednáním, uplynutím dříve stanovené prekluzivní lhůty pro podání návrhu na přezkum a zahájením vyšetřování protiprávního jednání a vyvodit z toho právní důsledek v podobě neúčinnosti sporného rozhodnutí nebo jiný účinek stanovený právem členského státu?“

- 51 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne úterý 18. září 2018 byly věci C-496/18 a C-497/18 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce

- 52 Předseda Úřadu pro veřejné zakázky a maďarská vláda mají za to, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou nepřipustné z důvodu, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, konkrétně § 303 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003 a § 197 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015, nespadá do působnosti unijního práva.
- 53 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Týkají-li se tyto otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne čtvrtek 17. října 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, bod 18 a citovaná judikatura).
- 54 Je tedy věcí pouze vnitrostátních soudů, kterým byl spor předložen a jež musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudily jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru kladou (viz rozsudek ze dne 7. října 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, bod 19 a citovaná judikatura).
- 55 Soudní dvůr však může odmítnout žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jako nepřipustnou, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, nebo pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne čtvrtek 17. října 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, bod 20 a citovaná judikatura).

- 56 V projednávané věci se předkládající soud prostřednictvím předběžných otázek Soudního dvora táže, zda různá ustanovení unijního práva, ať již se jedná o Listinu, směrnice 89/665 a 92/13 týkající se přezkumných řízení při zadávání veřejných zakázek, nebo směrnice 2014/24 a 2014/25 týkající se zadávání veřejných zakázek, jakož i některé obecné zásady tohoto práva, zejména zásady právní jistoty a proporcionality, brání tomu, aby maďarská právní úprava umožňovala vnitrostátnímu orgánu dohledu, že za platnosti nového zákona zahájí z moci úřední přezkumné řízení týkající se změn provedených ve smlouvě o veřejné zakázce, za účelem uložení sankcí stranám této smlouvy a případného prohlášení těchto změn za neplatné ze strany vnitrostátního soudu.
- 57 Z předkládacích rozhodnutí přitom vyplývá, že smlouvy, které byly předmětem změn dotčených v původních řízeních, spadaly ke dni jejich uzavření do působnosti unijního práva, jelikož související veřejné zakázky překračovaly prahové hodnoty stanovené relevantní unijní právní úpravou.
- 58 Kromě toho je na první pohled patrné, že pro předkládající soud je obzvláště nezbytné vyjasnění toho, zda směrnice nebo obecné zásady unijního práva, které uvádí, brání takovému řízení iniciovanému z moci úřední, o jaké se jedná v původním řízení.
- 59 Konečně žádná informace ve spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, neumožňuje předpokládat, že požadovaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporů v původních řízeních, nebo že Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na položené otázky.
- 60 Z výše uvedeného plyne, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou přípustné.

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 61 Podle předkládajícího soudu závisí řešení sporů v původních řízeních na tom, zda směrnice a obecné zásady unijního práva uvedené v bodě 56 tohoto rozsudku brání vnitrostátní právní úpravě, podle které může vnitrostátní orgán dohledu zahájit z moci úřední přezkumné řízení změn smluv o veřejných zakázkách, i když k těmto změnám došlo za platnosti dřívější právní úpravy a prekluzivní lhůta stanovená touto právní úpravou již ke dni zahájení řízení z moci úřední uplynula.
- 62 Zaprvé je třeba konstatovat, že ustanovení Listiny, jež uvádí předkládající soud, nejsou relevantní pro poskytnutí odpovědi tomuto soudu v rámci sporů v původních řízeních.
- 63 Ze znění článku 41 Listiny totiž jasně vyplývá, že toto ustanovení je určeno nikoliv členským státům, nýbrž výlučně orgánům, institucím a jiným subjektům Unie (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, bod 28, a ze dne 9. března 2017, Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, bod 60).
- 64 Dále je třeba připomenout, že členské státy musí při vymezení procesních podmínek soudních žalob určených k zajištění ochrany práv přiznaných unijním právem zájemcům a uchazečům poškozeným rozhodnutími veřejných zadavatelů dbát na to, aby nebylo zasaženo do práv, která přiznává jednotlivcům unijní právo, zejména do práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces zakotveného v článku 47 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Star Storage a další, C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688, body 43 až 45, jakož i usnesení ze dne 14. února 2019, Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, bod 30).

- 65 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, přitom nevyplývá, že by přezkumné řízení z moci úřední ohledně porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek vedlo k porušení práva na účinnou právní ochranu nebo práva na spravedlivý proces.
- 66 Zadruhé vzhledem k tomu, že jednotlivé předběžné otázky se na několika úrovních překrývají, je třeba je přeskupit a přeformulovat, aby bylo možné poskytnout předkládacímu soudu co nejpresnější odpovědi.
- 67 Proto je třeba mít za to, že předkládající soud se v podstatě táže na následující: zaprvé svými druhými otázkami, zda body 25 a 27 odůvodnění směrnice 2007/66, čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 89/665, čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 92/13, čl. 83 odst. 1 a 2 směrnice 2014/24 a čl. 99 odst. 1 a 2 směrnice 2014/25 ukládají nebo zakazují členským státům přijmout právní úpravu, podle které může orgán dohledu zahájit, z důvodů ochrany finančních zájmů Unie, přezkumné řízení z moci úřední za účelem kontroly porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek, zadruhé svými prvními, třetími a čtvrtými otázkami, zda obecná zásada právní jistoty brání tomu, aby v rámci přezkumného řízení z moci úřední zahájeného orgánem dohledu z důvodů ochrany finančních zájmů Unie 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 prekluzivní lhůta stanovená dřívější právní úpravou, použitelnou ke dni změn, uplynula, a zatřetí svými pátými otázkami, zda v případě záporné odpovědi na první, třetí a čtvrté otázky brání zásada proporcionality tomu, aby vnitrostátní soud mohl posoudit důvodnost a přiměřenost doby, jež uběhla mezi protiprávním jednáním, uplynutím dříve stanovených prekluzivních lhůt a řízením zahájeným za účelem vyšetření protiprávního jednání, a mohl z toho vyvodit důsledky pro platnost napadeného správního rozhodnutí nebo jakýkoliv jiný právní důsledek stanovený právem členského státu.

K druhým otázkám

- 68 Podstatou druhých otázek předkládajícího soudu je, zda body 25 a 27 odůvodnění směrnice 2007/66, čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 89/665, čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 92/13, čl. 83 odst. 1 a 2 směrnice 2014/24 a čl. 99 odst. 1 a 2 směrnice 2014/25 ukládají nebo zakazují členským státům přijmout právní úpravu, podle které může orgán dohledu zahájit, z důvodů ochrany finančních zájmů Unie, přezkumné řízení z moci úřední za účelem kontroly porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek.
- 69 Zaprvé, tvrdí-li maďarská vláda, že body odůvodnění unijního aktu nemají závaznou povahu, je třeba připomenout, že normativní část aktu je neoddělitelně spojena s jeho odůvodněním, takže musí být vykládána, pokud je to třeba, s přihlédnutím k důvodům, které vedly k jejímu přijetí (rozsudky ze dne 27. června 2000, Komise v. Portugalsko, C-404/97, EU:C:2000:345, bod 41, a ze dne 4. prosince 2019, Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, bod 29).
- 70 Z toho vyplývá, že směrnice 2007/66 musí být vykládána ve světle bodů 25 a 27 jejího odůvodnění.
- 71 Zadruhé je třeba připomenout, že směrnice 89/665 a 92/13, zejména jejich čl. 1 odst. 3, se omezují na stanovení, že členské státy zajistí, aby bylo přezkumné řízení dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. října 2010, Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, C-570/08, EU:C:2010:621, bod 37).
- 72 Tato ustanovení mají totiž chránit hospodářské subjekty před svévolí veřejného zadavatele a jejich cílem je zajistit, aby ve všech členských státech existovaly účinné prostředky nápravy, a zaručit tak účinné uplatňování unijních pravidel v oblasti zadávání veřejných zakázek, a to zejména ve stadiu, kdy lze ještě protiprávní jednání napravit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Star Storage a další, C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688, bod 41).

- 73 Avšak i když směrnice 89/665 a 92/13 vyžadují existenci opravných prostředků dostupných podnikům, které mají nebo měly zájem na získání určité zakázky a v důsledku domnělého protiprávního jednání jim vznikla nebo jim hrozí škoda, nelze mít za to, jak uvedl generální advokát v bodě 63 svého stanoviska, že čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665 a čl. 1 odst. 3 směrnice 92/13 provádějí úplnou harmonizaci, a tedy upravují všechny možné opravné prostředky v oblasti veřejných zakázek.
- 74 Tato ustanovení proto musí být vykládána v tom smyslu, že členským státům neukládají ani nezakazují stanovit ve prospěch vnitrostátních orgánů dohledu možnost podat návrh na přezkum, aby se tyto orgány mohly za účelem zajištění ochrany finančních zájmů Unie domáhat určení, že došlo k porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek.
- 75 Ani body 25 a 27 odůvodnění, ani články 1 a 2 směrnice 2007/66, kterými byl do směrnice 89/665 i do směrnice 92/13 vložen článek 2d, takový výklad nevyvracejí.
- 76 Článek 2d směrnice 89/665 a článek 2d směrnice 92/13 totiž tím, že stanoví, že členské státy zajistí, aby orgán příslušný k přezkumu, který je nezávislý na veřejném zadavateli, považoval smlouvu za neúčinnou, pouze posílily účinky prostředků nápravy, jejichž zavedení tyto směrnice od členských států vyžadují, a sice prostředků nápravy dostupných podnikům, které mají nebo měly zájem na získání určité zakázky a v důsledku domnělého protiprávního jednání jim vznikla nebo jim hrozí škoda.
- 77 Zatřetí je třeba mít za to, že článek 83 směrnice 2014/24 a článek 99 směrnice 2014/25, jejichž znění je totožné, nemohou být vykládány tak, že ukládají, ani tak, že zakazují členským státům, aby stanovily takový mechanismus přezkumu z moci úřední ve veřejném zájmu, jako je mechanismus dotčený v původním řízení.
- 78 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že článek 83 směrnice 2014/24 a článek 99 směrnice 2014/25, jak jsou vysvětleny v bodech 121 a 122 odůvodnění prvně uvedené směrnice a v bodech 127 a 128 druhé uvedené směrnice, jsou součástí hlavy IV, nadepsané „Správa“, každé z těchto směrnic.
- 79 Bod 121 odůvodnění směrnice 2014/24 a bod 127 odůvodnění směrnice 2014/25 se omezují na konstatování, že uvedená ustanovení mají zajistit „dobrý přehled o případných systémových problémech a obecné praxi vnitrostátních politik v oblasti zadávání zakázek, aby řešení možných problémů mohlo probíhat cíleněji“.
- 80 Bod 122 odůvodnění směrnice 2014/24 a bod 128 směrnice 2014/25 upřesňují, že tyto směrnice nemají mít dopad na přezkumná řízení stanovená směrnicemi 89/665 a 92/13. Dodávají, že občané, zúčastněné strany a další osoby nebo subjekty, jež nemají přístup k těmto přezkumným řízením, mají coby daňoví poplatníci legitimní zájem na řádném zadávání zakázek, a proto musí mít možnost upozornit na případná porušení směrnic 2014/24 a 2014/25 příslušné orgány nebo organizace, a to jinak než prostřednictvím přezkumných řízení podle směrnic 89/665 a 92/13, aniž by museli mít způsobilost být účastníkem soudního řízení.
- 81 V tomto kontextu článek 83 směrnice 2014/24 a článek 99 směrnice 2014/25 v odstavcích 1 uvádějí, že za účelem řádného a účinného provádění zajistí členské státy, aby alespoň úkoly stanovené v těchto člácích byly plněny jedním nebo více orgány, subjekty nebo organizacemi, a v odstavcích 2, že členské státy zajistí, aby bylo uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek sledováno.
- 82 Tato ustanovení tedy obsahují minimální požadavky, které členským státům ukládají, aby stanovily mechanismy umožňující kontrolu uplatňování pravidel týkajících se postupů při zadávání veřejných zakázek.
- 83 V tomto rámci je třeba konstatovat, že tato ustanovení členským státům nezakazují, aby zavedly přezkumná řízení z moci úřední ve prospěch vnitrostátních orgánů dohledu, která jim za účelem zajištění ochrany finančních zájmů Unie v oblasti veřejných zakázek umožňují domáhat se určení, že

došlo k porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek. Právě naopak, jak zdůraznil generální advokát v bodech 72 a 73 svého stanoviska, řízení takového charakteru představuje jeden z možných projevů nové úlohy svěřené vnitrostátním orgánům dozoru článkem 83 směrnice 2014/24 a článkem 99 směrnice 2014/25.

- 84 Z výše uvedeného vyplývá, že jednotlivá ustanovení a body odůvodnění zkoumané v bodech 69 až 83 tohoto rozsudku neukládají ani nezakazují členským státům, aby umožnily orgánu dohledu zahájit z důvodu ochrany finančních zájmů Unie v oblasti veřejných zakázek přezkumné řízení z moci úřední za účelem kontroly porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek.
- 85 Je však třeba konstatovat, že je-li toto přezkumné řízení z moci úřední zavedeno, spadá do působnosti unijního práva v rozsahu, v němž veřejné zakázky, které jsou předmětem takového přezkumu, spadají do věcné působnosti směrnic o veřejných zakázkách.
- 86 Takové přezkumné řízení z moci úřední tedy musí dodržovat unijní právo, včetně obecných zásad tohoto práva, mezi něž patří obecná zásada právní jistoty.
- 87 Z toho důvodu je třeba na druhé položené otázky odpovědět tak, že body 25 a 27 odůvodnění směrnice 2007/66, čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 89/665, čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 92/13, čl. 83 odst. 1 a 2 směrnice 2014/24 a čl. 99 odst. 1 a 2 směrnice 2014/25 musí být vykládány v tom smyslu, že neukládají ani nezakazují členským státům přijmout právní úpravu, podle které může orgán dohledu zahájit z důvodů ochrany finančních zájmů Unie přezkumné řízení z moci úřední za účelem kontroly porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek. Nicméně, 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, a musí tedy dodržovat toto právo včetně jeho obecných zásad, mezi něž patří obecná zásada právní jistoty.

K prvním, třetím a čtvrtým otázkám

- 88 Podstatou prvních, třetích a čtvrtých předběžných otázek předkládajícího soudu je, zda obecná zásada právní jistoty brání tomu, aby v rámci přezkumného řízení z moci úřední zahájeného orgánem dohledu z důvodů ochrany finančních zájmů Unie 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 prekluzivní lhůta stanovená dřívější právní úpravou, která byla použitelná ke dni těchto změn, již uplynula.
- 89 Nejprve je třeba připomenout, že unijní právo zakazuje pouze podstatné změny veřejné zakázky, což znamená změny podmínek veřejné zakázky během jejího trvání, které představují nové zadání zakázky ve smyslu směrnice 2014/24, protože mají podstatně odlišnou povahu než původní zakázka, a prokazují tedy vůli smluvních stran znovu sjednat základní podmínky této zakázky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. června 2008, *pressetext Nachrichtenagentur*, C-454/06, EU:C:2008:351, bod 34, a ze dne 29. dubna 2010, *Komise v. Německo*, C-160/08, EU:C:2010:230, bod 99).
- 90 Je třeba uvést, že zásadu právní jistoty jsou sice podle unijního práva povinny dodržovat všechny vnitrostátní orgány, avšak musí tak činit jen tehdy, jsou-li pověřeny uplatňováním unijního práva (rozsudky ze dne 17. července 2008, *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, bod 65, a ze dne 21. března 2019, *Unareti*, C-702/17, EU:C:2019:233, bod 34).
- 91 Jak přitom vyplývá z bodu 85 tohoto rozsudku, pokud vnitrostátní orgán dohledu zahájí z moci úřední přezkumné řízení týkající se změn smlouvy o veřejné zakázce, na kterou se vztahuje unijní právní úprava v oblasti veřejných zakázek, provedených v průběhu plnění této smlouvy, spadá takový přezkum rovněž do působnosti unijního práva.

- 92 Je tedy nezbytné posoudit, zda takový přezkum, zahájený z moci úřední za účelem uložení sankce smluvním partnerům, kteří protiprávně změnili smlouvu, již jsou vázáni, nebo dokonce konstatování neúčinnosti smlouvy z tohoto důvodu, je v souladu se zásadou právní jistoty, jestliže nová vnitrostátní právní úprava, která jej upravuje, umožňuje obnovit prekluzivní lhůty ve vztahu k provedeným změnám, i když k nim došlo za platnosti dřívějšího zákona a prekluzivní lhůta stanovená tímto zákonem ke dni, kdy bylo řízení z moci úřední zahájeno, již uplynula.
- 93 Zásada právní jistoty zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky (rozsudky ze dne 17. července 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, bod 69, a ze dne 17. prosince 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, bod 59).
- 94 Je třeba rovněž připomenout, že i když zásada právní jistoty brání tomu, aby byla právní úprava použita se zpětnou účinností, a sice na situace vzniklé před jejím vstupem v platnost, a to bez ohledu na příznivé či nepříznivé účinky takového použití pro dotčené osoby, tatáž zásada vyžaduje, aby každá faktická situace byla obvykle posuzována, pokud není výslovně stanoveno jinak, ve světle v daném okamžiku účinných právních norem, přičemž nová právní úprava je platná pouze do budoucnosti a uplatní se rovněž, až na odchylky, na budoucí účinky situací, které vznikly během platnosti dřívějšího právního předpisu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. září 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, bod 37, jakož i ze dne 26. května 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 55).
- 95 A dále, pokud jde konkrétně o prekluzivní lhůty, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že k tomu, aby plnily svou funkci zaručit právní jistotu, musí být stanoveny předem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. července 1970, ACF Chemiefarma v. Komise, 41/69, EU:C:1970:71, bod 19, jakož i ze dne 5. května 2011, Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 52) a být dostatečně předvídatelné (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. května 2011, Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 34, jakož i ze dne 17. září 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 58).
- 96 V projednávané věci ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že s ohledem na data, ke kterým došlo ke změnám smluv o veřejných zakázkách dotčených v původním řízení, byl použitelný § 327 odst. 2 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2003. Lhůta, kterou toto ustanovení poskytovalo předsedovi Rady pro zadávání veřejných zakázek k zahájení řízení z moci úřední v souvislosti s těmito změnami před rozhodčí komisí, uplynula již několik let přede dnem nabytí účinnosti zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2015, což však musí ověřit předkládající soud.
- 97 Ustanovení § 197 odst. 1 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 právní situace, ale představuje ustanovení se zpětnou účinností.
- 98 Jak totiž zdůraznily Budapešti Közlekedési a Komise, tato právní úprava opravňuje orgán příslušný k zahájení takového řízení, aby obnovil běh prekluzivních lhůt, přestože za platnosti dřívější právní úpravy již k prekluzi došlo.
- 99 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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. července 2004, Gerekenes a Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, bod 24).
- 100 Nicméně 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.

- 101 Konečně úvahy, které jsou uvedeny v bodech 90 až 100 tohoto rozsudku, nemohou být zpochybněny tím, že zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2015 má zajistit ochranu finančních zájmů Unie v oblasti veřejných zakázek a vyplnit právní, technické nebo organizační mezery, které byly důsledkem použití dřívější právní úpravy.
- 102 Na první, třetí a čtvrté otázky je tedy třeba odpovědět tak, že obecná zásada právní jistoty brání tomu, aby v rámci přezkumného řízení z moci úřední zahájeného orgánem dohledu z důvodů ochrany finančních zájmů Unie 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 prekluzivní lhůta stanovená dřívější právní úpravou, která byla použitelná ke dni těchto změn, již uplynula.

K pátým otázkám

- 103 Podstatou pátých otázek předkládajícího soudu je, zda v případě záporné odpovědi na první, třetí a čtvrté otázky brání zásada proporcionality tomu, aby vnitrostátní soud mohl posoudit důvodnost a přiměřenost doby, jež uběhla mezi protiprávním jednáním, uplynutím dříve stanovených prekluzivních lhůt a řízením zahájeným za účelem vyšetření protiprávního jednání, a mohl z toho vyvodit důsledky pro platnost napadeného správního rozhodnutí nebo jakýkoliv jiný právní důsledek stanovený právem členského státu.
- 104 S ohledem na odpovědi na první, třetí a čtvrté otázky není třeba na páté otázky odpovídat.

K nákladům řízení

- 105 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Body 25 a 27 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, čl. 1 odst. 1 a 3 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, ve znění směrnice 2007/66, čl. 1 odst. 1 a 3 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, ve znění směrnice 2007/66, čl. 83 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES a čl. 99 odst. 1 a 2 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 musí být vykládány v tom smyslu, že neukládají ani nezakazují členským státům přijmout právní úpravu, podle které může orgán dohledu zahájit z důvodů ochrany finančních zájmů Evropské unie přezkumné řízení z moci úřední za účelem kontroly porušení právní úpravy v oblasti veřejných zakázek. Nicméně 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, a musí tedy toto právo, včetně jeho obecných zásad, mezi něž patří obecná zásada právní jistoty, dodržovat.

- 2) Obecná zásada právní jistoty brání tomu, aby v rámci přezkumného řízení z moci úřední zahájeného orgánem dohledu z důvodů ochrany finančních zájmů Evropské unie 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 prekluzivní lhůta stanovená dřívější právní úpravou, která byla použitelná ke dni těchto změn, již uplynula.

Podpisy.