



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (desiata komora)

z 23. novembra 2023 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné obstarávanie – Postupy preskúmania vo veciach verejného obstarávania – Smernica 2014/25/EÚ – Článok 57 ods. 3 – Obstarávateľ so sídlom v inom členskom štáte, ako je štát sídla centrálnej obstarávacej organizácie konajúcej v jeho mene a na jeho účet – Prístup k postupom preskúmania – Uplatniteľné procesné pravidlá a právomoc orgánov zodpovedných za preskúmanie“

Vo veci C-480/22,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko) z 23. júna 2022 a doručený Súdnemu dvoru 18. júla 2022, ktorý súvisí s konaním:

EVN Business Service GmbH,

Elektra EOOD,

Penon EOOD,

SÚDNY DVOR (desiata komora),

v zložení: predseda desiatej komory Z. Csehi (spravodajca), sudcovia M. Ilešič a D. Gratsias,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- EVN Business Service GmbH, v zastúpení: W. Schwartz, Rechtsanwalt,
- Elektra EOOD, v zastúpení: O. Radinsky, Rechtsanwalt,
- rakúska vláda, v zastúpení: A. Posch, J. Schmoll a M. Winkler-Unger, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: G. Gattinara a G. Wils, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: nemčina.

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka najmä výkladu článku 57 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 243).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci viacerých žalôb, ktoré podali EVN Business Service GmbH (ďalej len „EBS“), spoločnosť založená podľa rakúskeho práva so sídlom v Rakúsku, a dve spoločnosti so sídlom v Bulharsku, proti rozhodnutiam Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Správny súd spolkovej krajiny Dolné Rakúsko, Rakúsko), ktorými tento súd vyhlásil, že nemá právomoc ako orgán zodpovedný za preskúmanie v oblasti verejného obstarávania.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 92/13

- 3 Smernica Rady 92/13/EHS z 25. februára 1992, ktorou sa koordinujú zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia o uplatňovaní právnych predpisov spoločenstva, o postupoch verejného obstarávania subjektov pôsobiacich vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore (Ú. v. ES L 76, 1992, s. 14; Mim. vyd. 06/001, s. 179), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesíí (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1) (ďalej len „smernica 92/13“), obsahuje článok 1, nazvaný „Rozsah pôsobnosti a dostupnosť postupov preskúmania“, ktorý vo svojom odseku 1 prvom a štvrtom pododseku stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na zákazky uvedené v smernici 2014/25..., pokiaľ tieto zákazky nie sú v súlade s článkami 18 až 24, článkami 27 až 30, článkom 34 alebo 55 uvedenej smernice z jej rozsahu pôsobnosti vylúčené.

...

Pokiaľ ide o zákazky, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice 2014/25/EÚ alebo smernice 2014/23/EÚ, členské štáty prijímú opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa rozhodnutia prijaté obstarávateľmi mohli účinne a predovšetkým čo najskôr preskúmať v súlade s podmienkami stanovenými v článkoch 2 až 2f tejto smernice z dôvodu, že týmito rozhodnutiami sa porušilo právo Únie v oblasti obstarávania alebo vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa toto právo transponuje.“

Smernica 2014/25

4 Odôvodnenia 78 a 82 smernice 2014/25 uvádzajú:

„(78) Vo väčšine členských štátov sa čoraz častejšie využívajú centralizované metódy obstarávania. Centrálné obstarávacie organizácie sú zodpovedné za nákup, riadenie dynamických nákupných systémov alebo zadávanie zákaziek/uzatváranie rámcových dohôd pre ostatných verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov, a to za odplatu alebo bez nej. Obstarávatelia, pre ktorých sa uzavrela rámcová dohoda, by mali mať možnosť používať ju na jednotlivé a opakujúce sa nákupy. Vzhľadom na veľké objemy nákupov môžu takéto metódy pomôcť zvyšovať hospodársku súťaž a mali by pomôcť sprofesionalizovať verejné obstarávanie. V Únii by sa preto malo ustanoviť vymedzenie centrálnych obstarávacích organizácií konajúcich pre obstarávateľov a malo by sa spresniť, že tieto organizácie fungujú dvoma odlišnými spôsobmi.

Po prvé by mali byť schopné konať ako veľkoobchodníci tak, že budú nakupovať, skladovať a opätovne predávať, alebo po druhé by mali byť schopné konať ako sprostredkovatelia tak, že budú zadávať zákazky, prevádzkovať dynamické nákupné systémy alebo uzatvárajú rámcové dohody, ktoré budú používať obstarávatelia.

Táto úloha sprostredkovateľa by sa mohla v niektorých prípadoch plniť samostatným vykonávaním príslušných postupov zadávania zákaziek bez podrobných pokynov dotknutých obstarávateľov; v iných prípadoch zasa vykonávaním príslušných postupov zadávania zákaziek na základe pokynov dotknutých obstarávateľov v ich mene a na ich účet.

Okrem toho by sa mali stanoviť pravidlá aj rozdelenia zodpovednosti za plnenie záväzkov podľa tejto smernice, a to aj v prípade opravných prostriedkov, medzi centrálnou obstarávacou organizáciou a obstarávateľmi, ktorí obstarávajú od centrálnej obstarávacej organizácie alebo jej prostredníctvom. V prípade, že má centrálna obstarávacia organizácia výhradnú zodpovednosť za vykonávanie postupov obstarávania, mala by byť výhradne a priamo zodpovedná aj za zákonnosť týchto postupov. V prípade, že obstarávateľ vykonáva niektoré časti tohto postupu, napríklad opätovné otvorenie súťaže podľa rámcovej dohody alebo zadanie jednotlivých zákaziek na základe dynamického nákupného systému, mal by byť naďalej zodpovedný za fázy, ktoré uskutočňuje.

...

(82) Spoločné zadávanie zákaziek obstarávateľmi z rôznych členských štátov v súčasnosti naráža na špecifické právne problémy týkajúce sa konfliktov medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi. Napriek tomu, že smernica [Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 19)] implicitne umožňovala cezhraničné spoločné verejné obstarávanie, obstarávatelia stále čelia značným právnym a praktickým ťažkostiam pri obstarávaní od centrálnych obstarávacích organizácií v iných členských štátoch alebo pri spoločnom zadávaní zákaziek. Tieto ťažkosti by sa mali odstrániť, aby obstarávatelia mohli maximálne využívať potenciál vnútorného trhu z hľadiska úspor z rozsahu a rozdelenia rizík a prínosov, a to nielen pre inovačné projekty s väčšou mierou rizika, než je miera rizika primeraná pre jedného obstarávateľa. Preto by sa mali ustanoviť nové pravidlá cezhraničného spoločného obstarávania s cieľom uľahčiť spoluprácu medzi obstarávateľmi a zvýšiť prínosy vnútorného trhu vytváraním cezhraničných podnikateľských príležitostí

pre dodávateľov tovaru a poskytovateľov služieb. Týmito pravidlami by sa mali stanoviť podmienky cezhraničného využívania centrálnych obstarávacích organizácií a mali by sa nimi určiť uplatniteľné právne predpisy v oblasti verejného obstarávania vrátane právnych predpisov týkajúcich sa opravných prostriedkov v prípadoch spoločných cezhraničných postupov, ktorými by sa dopĺňali pravidlá o konflikte právnych predpisov uvedené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady [zo 17. júna 2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I) (Ú. v. EÚ L 177, 2008, s. 6)]. Obstarávateľom z rôznych členských štátov by sa okrem toho malo na základe vnútroštátneho práva alebo práva Únie umožniť zriaďovať spoločné právne subjekty. Pre takéto formy spoločného obstarávania by sa mali stanoviť osobitné pravidlá.

Obstarávatelia by však v súlade s právom Únie nemali využívať možnosti na cezhraničné spoločné obstarávanie na účely obchádzania povinných pravidiel verejného práva, ktoré sa na nich vzťahujú v členskom štáte, v ktorom sa nachádzajú. Takéto pravidlá by mohli zahŕňať napríklad ustanovenia o transparentnosti a prístupe k dokumentom alebo osobitné požiadavky na vysledovateľnosť citlivých dodávok.“

5 Článok 2 smernice 2014/25, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

...

10. ‚centralizované obstarávacie činnosti‘ sú stále činnosti vykonávané jednou z týchto foriem:

- a) nadobúdaním tovaru a/alebo služieb určených pre obstarávateľov;
- b) zadávaním zákaziek alebo uzatváraním rámcových dohôd na práce, tovar alebo služby určené pre obstarávateľov;

...

12. ‚centrálna obstarávacia organizácia‘ je obstarávateľ v zmysle článku 4 ods. 1 tejto smernice alebo verejný obstarávateľ v zmysle článku 2 ods. 1 bodu 1 smernice [Európskeho parlamentu a Rady] 2014/24/EÚ [z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65)] poskytujúci centralizované obstarávacie činnosti a prípadne pomocné obstarávacie činnosti.

Obstarávanie vykonávané centrálnou obstarávacou organizáciou na účely vykonávania centralizovaných obstarávacích činností sa považuje za obstarávanie na účely vykonávania činností v zmysle článkov 8 až 14. článok 18 sa neuplatňuje na obstarávanie vykonávané centrálnou obstarávacou organizáciou na účely vykonávania centralizovaných obstarávacích činností;

...“

6 Článok 4 smernice 2014/25, nazvaný „Obstarávatelia“, stanovuje:

„1. Na účely tejto smernice obstarávateľmi sú subjekty, ktoré:

- a) sú verejnými obstarávateľmi alebo verejnými podnikmi a ktoré vykonávajú jednu z činností uvedených v článkoch 8 až 14;

b) v prípade, že nie sú verejnými obstarávateľmi alebo verejnými podnikmi, vykonávajú ako jednu zo svojich činností ktorúkoľvek z činností uvedených v článkoch 8 až 14 alebo akúkoľvek ich kombináciu a pôsobia na základe osobitných alebo výlučných práv, ktoré im udelil príslušný orgán členského štátu.

2. ‚Verejný podnik‘ je akýkoľvek podnik, v ktorom môžu verejní obstarávatelia priamo alebo nepriamo uplatňovať dominantný vplyv na základe svojho vlastníctva tohto podniku, na základe svojej finančnej účasti v ňom alebo na základe pravidiel, ktorými sa riadi.

...“

7 Článok 57 tejto smernice, nazvaný „Obstarávanie za účasti obstarávateľov z rôznych členských štátov“, v odsekoch 1 až 3 stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté články 28 až 31, obstarávatelia z rôznych členských štátov môžu pri zadávaní zákaziek konať spoločne použitím jedného alebo viacerých prostriedkov stanovených v tomto článku.

Obstarávatelia nesmú používať prostriedky stanovené v tomto článku na to, aby sa vyhli uplatňovaniu povinných ustanovení verejného práva v súlade s právom Únie, ktoré sa na nich vzťahujú v ich členskom štáte.

2. Členský štát nesmie brániť svojim obstarávateľom vo využívaní centralizovaných obstarávacích činností, ktoré ponúkajú centrálné obstarávacie organizácie nachádzajúce sa v inom členskom štáte.

Pokiaľ ide o centralizované obstarávacie činnosti, ktoré ponúka centrálna obstarávacia organizácia nachádzajúca sa v inom členskom štáte, než v ktorom sa nachádza obstarávateľ, členské štáty si však môžu zvoliť možnosť spresniť, že ich obstarávatelia môžu využiť iba centralizované obstarávacie činnosti vymedzené v článku 2 bode 10 písm. a) alebo b).

3. Poskytovanie centralizovaných obstarávacích činností centrálnou obstarávacou organizáciou, ktorá sa nachádza v inom členskom štáte, sa uskutočňuje v súlade s vnútroštátnymi ustanoveniami členského štátu, v ktorom sa centrálna obstarávacia organizácia nachádza.

Vnútroštátne ustanovenia členského štátu, v ktorom sa centrálna obstarávacia organizácia nachádza, sa vzťahujú aj na:

a) zadanie zákazky v rámci dynamického nákupného systému;

b) vykonanie opätovného otvorenia súťaže na základe rámcovej dohody.“

Rakúske právo

- 8 Ustanovenie § 180 Bundesvergabegesetz 2018 (spolkový zákon o verejnom obstarávaní z roku 2018) z 20. augusta 2018 (BGBl. I, 65/2018) (ďalej len „BVergG 2018“), nazvaný „Spoločné obstarávanie cezhraničných zákaziek viacerými sektorovými obstarávateľmi“, vo svojom odseku 2 stanovuje:

„Ak centralizovanú obstarávaciu činnosť vykonáva pre sektorového obstarávateľa centrálna obstarávacia organizácia uvedená v článku 2 bode 12 smernice 2014/25/EÚ so sídlom v inom členskom štáte Únie alebo v inom zmluvnom štáte Dohody o EHP

1. priebeh postupu verejného obstarávania sa riadi

...

právnou úpravou štátu sídla centrálnej obstarávacej organizácie.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 9 Oznámením uverejneným v *Úradnom vestníku Európskej únie* 22. mája 2020 sa začalo verejné obstarávanie, ktorého predmetom bola rámcová dohoda o vykonaní elektroinštalačných prác, ako aj súvisiacich stavebných a búracích prác. Zákazka bola rozdelená (územne) na 36 častí, ktorých miesto plnenia sa nachádzalo v Bulharsku. Hodnota zákazky presiahla prahovú hodnotu, nad ktorou sa uplatňujú procesné pravidlá a pravidlá zverejňovania v oblasti verejného obstarávania podľa práva Únie.
- 10 Elektrorazpredelenie YUG EAD (ďalej len „ER Yug“), akciová spoločnosť založená podľa bulharského práva so sídlom v Bulharsku, bola v rámci tohto verejného obstarávania obstarávateľom.
- 11 EBS, spoločnosť založená podľa rakúskeho práva so sídlom v Rakúsku, pôsobila v tomto verejnom obstarávaní ako centrálna obstarávacia organizácia, v postavení zástupkyne spoločnosti ER Yug.
- 12 ER Yug, ako aj EBS sú nepriamo v 100 % vlastníctve spoločnosti EVN AG, ktorej 51 % vlastníkom je Land Niederösterreich (spolková krajina Dolné Rakúsko, Rakúsko).
- 13 Podľa podmienok verejného obstarávania bola EBS poverená jeho priebehom a vykonaním, zatiaľ čo zmluva, ktorej predmetom boli požadované plnenia, mala byť uzavretá so spoločnosťou ER Yug ako sektorovým obstarávateľom. V tomto verejnom obstarávaní bol Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Správny súd spolkovej krajiny Dolné Rakúsko) určený za orgán zodpovedný za postupy preskúmania. Bolo v ňom tiež stanovené, že rakúske právo je rozhodným právom „na postup verejného obstarávania a na všetky nároky z neho vyplývajúce“ a že na „plnenie zmluvy“ sa uplatňuje bulharské právo.
- 14 Elektra EOOD a Penon EOOD, dva bulharské podniky, predložili ponuky na rôzne časti z titulu rámcovej zmluvy. Rozhodnutiami z 28. a 30. júla 2020 im bolo oznámené, že ich ponuky neboli prijaté.

- 15 Ich návrhy na zrušenie týchto rozhodnutí boli 23. septembra 2020 zamietnuté uzneseniami Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Správny súd spolkovej krajiny Dolné Rakúsko), ktorý v tejto súvislosti vyhlásil, že nemá právomoc vec prejednať.
- 16 Tento súd dospel k záveru, že mu bola predložená otázka, či bulharský podnik mohol s obstarávateľom so sídlom v Bulharsku uzavrieť zmluvu, ktorá sa má vykonať v tomto členskom štáte a ktorá sa spravuje právom tohto štátu. Podľa uvedeného súdu by uznanie jeho právomoci za takýchto okolností vážne zasahovalo do zvrchovanosti Bulharskej republiky a vytvorilo by konflikt so zásadou teritoriality uznanou medzinárodným právom. Skutočnosť, že spolková krajina Dolné Rakúsko vykonáva kontrolu nad spoločnosťou ER Yug, nijako neprejudikuje právomoc tohto súdu v oblasti verejného obstarávania týkajúceho sa podnikov so sídlom v zahraničí.
- 17 Okrem toho tak ako článok 57 ods. 3 smernice 2014/25, BVergG 2018 vo svojom § 180 ods. 2 stanovuje pravidlo týkajúce sa centralizovaných obstarávacích činností vykonávaných na účet sektorového obstarávateľa centrálnou obstarávacou organizáciou so sídlom v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom sa nachádza tento subjekt. Toto pravidlo sa však obmedzuje na stanovenie hmotného práva, ktoré sa uplatňuje na postup verejného obstarávania, pričom nespresňuje procesné právo uplatniteľné na prípadné postupy preskúmania. Je pravda, že odôvodnenie 82 smernice 2014/25 odkazuje na určenie uplatniteľných právnych predpisov „týkajúcich sa opravných prostriedkov“, avšak bez toho, aby to bolo prevzaté do samotného textu tejto smernice. Okrem toho pojem „centralizované obstarávacie činnosti“ uvedený v článku 57 uvedenej smernice sa nevzťahuje na postupy preskúmania.
- 18 Elektra, Penon a EBS podali proti vyššie uvedeným uzneseniam opravný prostriedok „Revision“ na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko). Predložili overený preklad rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Bulharskej republiky, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie bulharského úradu pre dohľad nad verejným obstarávaním o jeho nepríslušnosti v predmetnej veci verejného obstarávania.
- 19 Títo účastníci konania tvrdia, že článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 a v dôsledku toho aj § 180 ods. 2 BVergG 2018 vzhľadom na ich cieľ, ktorým je stanoviť jednotný režim pre cezhraničné centralizované obstarávacie činnosti, by sa mali vykladať v tom zmysle, že sa netýkajú len postupu verejného obstarávania v pravom zmysle slova, ale aj postupu preskúmania, ktorý by prípadne mohol nasledovať po takomto obstarávaní. Keďže centrálna obstarávacia organizácia by mala uplatňovať rakúske hmotné právo v oblasti verejného obstarávania, postup preskúmania by mal prebiehať pred rakúskym orgánom zodpovedným za preskúmanie podľa rakúskeho procesného práva. Určujúcim kritériom územnej väzby je teda sídlo centrálnej obstarávacej organizácie.
- 20 Za týchto podmienok Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
 - „1. Má sa článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 vykladať v tom zmysle, že o poskytovanie centralizovaných obstarávacích činností centrálnou obstarávacou organizáciou, ktorá sa nachádza v inom členskom štáte, ide vtedy, ak má obstarávateľ – bez ohľadu na otázku prítlačnosti ovládania tohto obstarávateľa – sídlo v inom členskom štáte ako centrálna obstarávacia organizácia?

2. V prípade, ak je odpoveď na prvú otázku kladná:

Zahrňajú kolízne normy článku 57 ods. 3 smernice 2014/25, podľa ktorých poskytovanie centralizovaných obstarávacích činností centrálnou obstarávacou organizáciou, ktorá sa nachádza v inom členskom štáte, sa uskutočňuje podľa vnútroštátnych ustanovení členského štátu, v ktorom má sídlo centrálna obstarávacia organizácia, aj právne predpisy pre postupy preskúmania a príslušnosť orgánov zodpovedných za preskúmanie v zmysle smernice Rady 92/13?

3. V prípade, ak je odpoveď na prvú alebo druhú otázku záporná:

Má sa smernica 92/13 a najmä jej článok 1 ods. 1 štvrtý pododsek vykladať v tom zmysle, že príslušnosť vnútroštátneho orgánu zodpovedných za preskúmanie na preskúmanie rozhodnutí obstarávateľov musí zahŕňať všetkých obstarávateľov, ktorí majú sídlo v členskom štáte orgánu preskúmania, alebo sa príslušnosť riadi tým, či dominantný vplyv na obstarávateľa [v zmysle článku 3 bodu 4 písm. c) alebo článku 4 ods. 2 smernice 2014/25] pochádza od územnosprávneho celku alebo inej verejnoprávnej inštitúcie, ktorá môže byť priradená členskému štátu orgánu zodpovedného za preskúmanie?“

O prvej otázke

- 21 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 vykladať v tom zmysle, že centralizovanú obstarávaciu činnosť v rámci spoločného obstarávania zákaziek obstarávateľmi z rôznych členských štátov vykonáva centrálna obstarávacia organizácia, „ktorá sa nachádza v inom členskom štáte“, ak má obstarávateľ nezávisle od ovládania nad ním vykonávaného verejnoprávnou inštitúciou v členskom štáte sídla centrálnej obstarávacej organizácie, svoje sídlo v inom členskom štáte, než je štát sídla centrálnej obstarávacej organizácie.
- 22 Podľa článku 57 ods. 3 smernice 2014/25 poskytovanie centralizovaných obstarávacích činností centrálnou obstarávacou organizáciou, ktorá sa nachádza v inom členskom štáte, sa uskutočňuje v súlade s vnútroštátnymi ustanoveniami členského štátu, v ktorom sa centrálna obstarávacia organizácia nachádza. Vnútroštátne ustanovenia členského štátu, v ktorom sa nachádza centrálna obstarávacia organizácia, sa uplatňujú aj na verejné obstarávanie na základe dynamického nákupného systému, ako aj na opätovné otvorenie súťaže na základe rámcovej dohody.
- 23 Pojem „centrálna obstarávacia organizácia“ je definovaný v článku 2 bode 12 smernice 2014/25 ako obstarávateľ v zmysle článku 4 ods. 1 tejto smernice alebo verejný obstarávateľ v zmysle článku 2 ods. 1 bodu 1 smernice 2014/24, ktorý poskytuje centralizované obstarávacie činnosti, a prípadne pomocné obstarávacie činnosti.
- 24 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že hlavná pochybnosť vnútroštátneho súdu sa týka spôsobu rozlíšenia členského štátu sídla obstarávateľa od členského štátu sídla centrálnej obstarávacej organizácie. Inými slovami, pýta sa na kritérium väzby obstarávateľa na členský štát na účely uplatnenia článku 57 smernice 2014/25.
- 25 Účastníci konania vo veci samej a iné dotknuté subjekty súhlasia s tým, že kritériom väzby by malo byť miesto, kde sa nachádza obstarávateľ, a že v tejto súvislosti nie je dôležité, či a prípadne akým spôsobom a v akej miere je tento subjekt vo vlastníctve iného subjektu nachádzajúceho sa v inom členskom štáte. Pravidlo uvedené v článku 57 ods. 3 smernice 2014/25 sa teda uplatní, ak sa centrálna obstarávacia organizácia a iný obstarávateľ nachádzajú v rôznych členských štátoch, ako je v prejednávanej veci v Rakúsku a Bulharsku.

- 26 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že tak centrálna obstarávacia organizácia, ako aj subjekt, ktorý vykonáva verejné obstarávanie, sú verejnými obstarávateľmi v zmysle smernice 2014/25, a tak kritérium väzby na členský štát sa nemôže líšiť v prípade jedného alebo druhého z týchto subjektov.
- 27 Okrem toho článok 57 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že obstarávatelia nesmú využívať spoločné verejné obstarávanie v prípade cezhraničných zákaziek s cieľom vyhnúť sa uplatňovaniu záväzných ustanovení verejného práva, ktoré sú v súlade s právom Únie, ktorým podliehajú „v ich členskom štáte“. Odsek 2 tohto článku sa týka centralizovaných obstarávacích činností ponúkaných centrálnou obstarávacou organizáciou „nachádzajúc[ou] sa v inom členskom štáte, než v ktorom sa nachádza obstarávateľ“.
- 28 Bez ohľadu na okolnosť, že smernica 2014/25 používa na účely určenia väzby obstarávateľa k členskému štátu niekedy odlišné výrazy, a to aj v jej rôznych jazykových verziách, nič to nemení na tom, že tieto výrazy naznačujú, že kritérium väzby zvolené normotvorcom Únie je územnej povahy, čo navyše zodpovedá všeobecnému pravidlu, ktoré v podstate vyplýva z článku 57 ods. 1 druhého pododseku tejto smernice, podľa ktorého každý obstarávateľ musí dodržiavať pravidlá platné v členskom štáte, v ktorom je usadený.
- 29 Preto, ak sa v prípade, o aký ide vo veci samej, centrálna obstarávacia organizácia a obstarávateľ nachádzajú v rôznych členských štátoch, treba konštatovať, že ide o verejné obstarávanie cezhraničnej zákazky prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie.
- 30 V tejto súvislosti treba uviesť, že z uvedenej smernice, a najmä z jej článku 57 nevyplýva, že by príslušnosť regionálneho orgánu alebo verejnoprávnej inštitúcie, ktoré ovládajú obstarávateľa, k určitému členskému štátu predstavovala relevantné kritérium väzby takéhoto subjektu. Keď normotvorca Únie zamýšľal použiť kritérium týkajúce sa existencie väzby medzi obstarávateľom a iným subjektom, použil ho výslovne, tak ako v článku 4 ods. 2 tej istej smernice.
- 31 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 sa má vykladať v tom zmysle, že centralizovanú obstarávaciu činnosť v rámci spoločného verejného obstarávania obstarávateľmi z rôznych členských štátov vykonáva centrálna obstarávacia organizácia, „ktorá sa nachádza v inom členskom štáte“, ak má obstarávateľ svoje sídlo v inom členskom štáte, než je členský štát sídla centrálnej obstarávacej organizácie, a to prípadne bez ohľadu na miesto sídla tretieho subjektu, ktorý ovláda jeden alebo druhý z týchto subjektov.

O druhej otázke

- 32 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 vykladať v tom zmysle, že kolízna norma zakotvená v tomto ustanovení, podľa ktorej sa centralizované obstarávacie činnosti centrálnou obstarávacou organizáciou poskytujú v súlade s vnútroštátnymi ustanoveniami členského štátu, v ktorom sa nachádza centrálna obstarávacia organizácia, sa vzťahuje aj na postupy preskúmania v zmysle smernice 92/13, týkajúce sa týchto činností.

- 33 Ako uviedol vnútroštátny súd, článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 výslovne nestanovuje, či sa vnútroštátnymi ustanoveniami členského štátu, v ktorom sa nachádza centrálna obstarávacia organizácia, riadia aj postupy preskúmania a právomoc orgánu zodpovedného za preskúmanie v zmysle smernice 92/13.
- 34 „Centralizované obstarávacie činnosti“, na ktoré toto ustanovenie odkazuje, sú definované v článku 2 bode 10 smernice 2014/25 ako činnosti vykonávané nepretržite buď vo forme nákupu tovaru a/alebo služieb pre obstarávateľov, alebo vo forme verejného obstarávania alebo uzatvárania rámcových dohôd na práce, dodávku tovaru alebo služby určené pre takúto subjekty.
- 35 Hoci je pravda, že na základe doslovného výkladu sa zdá, že článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 sa týka len hmotného práva v oblasti verejného obstarávania, jeho znenie nevylučuje, aby sa toto ustanovenie rozšírilo aj na právne predpisy v oblasti postupov preskúmania, ako aj na právomoc orgánu zodpovedného za preskúmanie v zmysle smernice 92/13.
- 36 Za týchto podmienok v súlade s ustálenou judikatúrou je na účely výkladu ustanovenia práva Únie potrebné zohľadniť nielen znenie tohto ustanovenia, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej súčasťou je uvedené ustanovenie (rozsudok z 29. júna 2023, Interfel, C-501/22 až C-504/22, EU:C:2023:531, bod 53 a citovaná judikatúra).
- 37 Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že ak ustanovenie práva Únie môže byť predmetom výkladu viacerými spôsobmi, treba uprednostniť ten výklad, ktorý svojou povahou zabezpečuje jeho potrebný účinok (rozsudok z 29. júna 2023, Interfel, C-501/22 až C-504/22, EU:C:2023:531, bod 54 a citovaná judikatúra).
- 38 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s odôvodnením 78 smernice 2014/25 by sa mali stanoviť pravidlá rozdelenia zodpovednosti za plnenie povinností stanovených v tejto smernici, a to aj pokiaľ ide o preskúmanie, medzi centrálnu obstarávaciu organizáciu a obstarávateľov, ktorí nakupujú od centrálnej obstarávacej organizácie alebo jej prostredníctvom.
- 39 V tom istom odôvodnení sa uvádzajú dva prípady, pričom prvý prípad sa vyznačuje tým, že centrálna obstarávacia organizácia nesie výlučnú zodpovednosť za priebeh postupov verejného obstarávania, a druhý je charakterizovaný okolnosťou, že obstarávateľ vykonáva niektoré časti verejného obstarávania, ako sú napríklad opätovné otvorenie súťaže na základe rámcovej dohody alebo zadanie osobitných zákaziek na základe dynamického nákupného systému. V prvom prípade by centrálna obstarávacia organizácia mala sama prevziať priamu zodpovednosť za zákonnosť postupov a v druhom prípade by mala zostať zodpovedná za fázy postupu, ktoré vykonáva.
- 40 Okrem toho v odôvodnení 82 smernice 2014/25 sa uvádza, že by sa mali stanoviť nové pravidlá spoločného obstarávania cezhraničných zákaziek a že tieto pravidlá by mali stanoviť podmienky cezhraničného využívania centrálnych obstarávacích organizácií a určiť pravidlá týkajúce sa verejného obstarávania vrátane pravidiel preskúmania, ktoré sa uplatňujú na cezhraničné spoločné postupy verejného obstarávania.
- 41 Z týchto odôvodnení vyplýva, že normotvorca Únie mal v úmysle nielen určiť hmotné právo uplatniteľné na cezhraničné zákazky a centrálnu obstarávaciu organizáciu, ale aj právo týkajúce sa postupov preskúmania, ku ktorým v prípade týchto zákaziek a činností môže dôjsť.

- 42 V dôsledku toho treba uprednostniť taký výklad ustanovení smernice 2014/25, ktoré upravujú takéto zákazky a činnosti, ktorý umožňuje zahrnúť tak hmotné právo, ako aj právo týkajúce sa postupov preskúmania.
- 43 Treba sa teda domnievať, že smernica 2014/25 odkazuje na právo členských štátov nielen v súvislosti s ustanoveniami tohto práva, ktoré upravujú priebeh postupu cezhraničného verejného obstarávania, ale aj pokiaľ ide o ustanovenia upravujúce postupy preskúmania, vrátane súdnych konaní, ktoré môžu nasledovať po takomto postupe verejného obstarávania.
- 44 Takýto výklad je navyše v súlade s cieľom smernice 2014/25, ktorým je zaviesť jednotný režim v oblasti cezhraničného spoločného verejného obstarávania. Keďže totiž centrálna obstarávacia organizácia má poskytovať svoje centralizované obstarávacie činnosti v súlade s vnútroštátnymi ustanoveniami členského štátu, v ktorom sa nachádza, zdá sa byť koherentné, aby postup preskúmania, ktorý možno začať, bol vedený podľa práva tohto členského štátu a aby sa právomoc orgánu zodpovedného za preskúmanie určila podľa toho istého práva.
- 45 Okrem toho zásada, podľa ktorej sa postupy preskúmania týkajúce sa opatrení prijatých týmito subjektmi riadia ustanoveniami členského štátu, v ktorom sa obstarávateľ nachádza, je základom pravidla stanoveného v článku 1 štvrtom odseku smernice 92/13, podľa ktorého členské štáty prijímú, pokiaľ ide o zákazky, ktoré patria do pôsobnosti smernice 2014/25 alebo smernice 2014/23, opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa rozhodnutia prijaté obstarávateľmi mohli účinne a predovšetkým čo najskôr preskúmať z dôvodu, že tieto rozhodnutia porušili právo Únie v oblasti verejného obstarávania alebo vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa toto právo preberá.
- 46 To nevyklučuje, ako poznamenala Európska komisia, že je prípadne potrebné rozlišovať medzi právom uplatniteľným na postup verejného obstarávania a právom, ktoré sa môže uplatňovať na následne uzavreté zmluvy.
- 47 Prináleží tiež vnútroštátnym súdom, ktoré rozhodujú o spore vyplývajúcom z postupu cezhraničného verejného obstarávania, venovať osobitnú pozornosť rozdeleniu zodpovednosti subjektov zapojených do priebehu tohto postupu a obmedzeniam svojich právomocí, ktoré z toho prípadne vyplývajú, a zároveň zohľadniť pravidlo stanovené v článku 57 ods. 1 smernice 2014/25, pripomenuté v bode 27 tohto rozsudku.
- 48 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na druhú otázku odpovedať tak, že článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 v spojení s odôvodneniami 78 a 82 tejto smernice sa má vykladať v tom zmysle, že kolízna norma zakotvená v tomto ustanovení, podľa ktorej sa centralizované obstarávacie činnosti centrálnej obstarávacej organizácie poskytujú v súlade s vnútroštátnymi ustanoveniami členského štátu, v ktorom sa táto centrálna obstarávacia organizácia nachádza, sa vzťahuje aj na postupy preskúmania v zmysle smernice 92/13 týkajúce sa týchto činností, v rozsahu, v akom je uvedená centrálna obstarávacia organizácia poverená uskutočnením postupu verejného obstarávania.

O tretej otázke

- 49 Vzhľadom na odpovede poskytnuté na prvú a druhú otázku nie je potrebné odpovedať na tretiu otázku, ktorú položil vnútroštátny súd len pre prípad zápornej odpovede na prvú alebo druhú otázku.

O trovách

- 50 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (desiata komora) rozhodol takto:

1. Článok 57 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES

sa má vykladať v tom zmysle, že:

centralizovanú obstarávaciu činnosť v rámci spoločného verejného obstarávania obstarávateľmi z rôznych členských štátov vykonáva centrálna obstarávacia organizácia, „ktorá sa nachádza v inom členskom štáte“, ak má obstarávateľ svoje sídlo v inom členskom štáte, než je členský štát sídla centrálnej obstarávacej organizácie, a to prípadne bez ohľadu na miesto sídla tretieho subjektu, ktorý ovláda jeden alebo druhý z týchto subjektov.

2. Článok 57 ods. 3 smernice 2014/25 v spojení s odôvodneniami 78 a 82 tejto smernice

sa má vykladať v tom zmysle, že:

kolízna norma zakotvená v tomto ustanovení, podľa ktorej sa centralizované obstarávacie činnosti centrálnej obstarávacej organizácie poskytujú v súlade s vnútroštátnymi ustanoveniami členského štátu, v ktorom sa táto centrálna obstarávacia organizácia nachádza, sa vzťahuje aj na postupy preskúmania v zmysle smernice Rady 92/13/EHS z 25. februára 1992, ktorou sa koordinujú zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia o uplatňovaní právnych predpisov spoločenstva, o postupoch verejného obstarávania subjektov pôsobiacich vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesíí, týkajúce sa týchto činností, v rozsahu, v akom je uvedená centrálna obstarávacia organizácia poverená uskutočnením postupu verejného obstarávania.

Podpisy