



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 26. marca 2020 *

„Predhodno odločanje – Javna naročila – Revizijski postopki oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje – Direktiva 89/665/EGS – Postopek oddaje javnih naročil podjetij na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju – Direktiva 92/13/EGS – Oddaja javnih naročil – Direktivi 2014/24/EU in 2014/25/EU – Nadzor nad uporabo pravil o oddaji javnih naročil – Nacionalna ureditev, ki nekaterim organom omogoča, da začnejo postopek po uradni dolžnosti, če se pogodba, ki se je začela izpolnjevati, nezakonito spremeni – Prekluzija glede uveljavljanja pravice do sprožitve postopka po uradni dolžnosti – Načeli pravne varnosti in sorazmernosti“

V združenih zadevah C-496/18 in C-497/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Törvényszék (sodišče v Budimpešti, Madžarska) z odločbo z dne 7. junija 2018, ki je na Sodišče prispela 30. julija 2018, v postopku

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

Sixense Soldata (C-496/18),

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

proti

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

ob udeležbi

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras (poročevalec), predsednik senata, S. Rodin, D. Šváby, sodnika, K. Jürimäe, sodnica, in N. Piçarra, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: R. Şereş, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. septembra 2019,

* Jezik postopka: madžarščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Budapesti Közlekedési Zrt. T. J. Misefay, ügyvéd,
- za Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság É. Horváth, agentka,
- za Közbeszerzési Hatóság Elnöke T. A. Cseh, agent,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér, agent,
- za Evropsko komisijo L. Haasbeek, P. Ondrůšek in A. Sipos, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. novembra 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu nanašata na razlago člena 1(1) in (3) Direktive Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 246, L 395, str. 33), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66/ES Parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 (UL 2007, L 335, str. 31; v nadaljevanju: Direktiva 89/665), člena 1(1) in (3) Direktive Sveta 92/13/EGS z dne 25. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 315), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66/ES (v nadaljevanju: Direktiva 92/13), člena 83(1) in (2) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65), člena 99(1) in (2) Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL 2014, L 94, str. 243) ter členov 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter načel pravne varnosti in sorazmernosti.
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov med Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út-és Vasútervezési Kft. (v nadaljevanju: Hungeod), Sixense Soldata (v nadaljevanju: Sixense) in Budapesti Közlekedési Zrt. (zadeva C-496/18) in Budapesti Közlekedési (zadeva C-497/18) na eni strani ter Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (arbitražna komisija za javna naročila urada za javna naročila, Madžarska; v nadaljevanju: arbitražna komisija) na drugi zaradi sprememb pogodb, sklenjenih po koncu postopkov javnega razpisa, med njihovim izpolnjevanjem.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 89/665

- 3 Člen 1 Direktive 89/665 določa:

„1. [...]

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se v zvezi z naročili s področja uporabe [Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132)] zagotovi učinkovita in zlasti čim hitrejša revizija odločitev, ki so jih sprejeli naročniki, skladno s pogoji, določenimi v členih 2 do 2f te direktive, ker je bila s takšnimi odločitvami kršeno pravo Skupnosti na področju javnih naročil ali nacionalni predpisi o prenosu tega prava.

[...]

3. Države članice zagotovijo, da so na voljo revizijski postopki v skladu s podrobnimi predpisi, ki jih države članice lahko sprejmejo, vsaj za vsako osebo, ki ima ali je imela interes, da bi dobila določeno javno naročilo [...], in ki je bila oškodovana ali pa ji grozi oškodovanje zaradi domnevne kršitve.“

- 4 Člen 2d Direktive 89/665, naslovljen „Neveljavnost“, je bil vstavljen z Direktivo 2007/66 in določa:

„1. Države članice zagotovijo, da naročilo za neveljavno razglasi revizijski organ, neodvisen od naročnika, oziroma da je neveljavnost naročila rezultat odločitve takšnega revizijskega organa v katerem koli od naslednjih primerov:

- (a) če je naročnik oddal naročilo, ne da bi prej objavil obvestilo o naročilu v Uradnem listu Evropske unije, kadar to ni dovoljeno v skladu z Direktivo 2004/18/ES;

[...]

2. Posledice, ki izhajajo iz dejstva, da se naročilo šteje za neveljavno, se določijo v nacionalnem pravu.“

Direktiva 92/13

- 5 Člen 1 Direktive 92/13 določa:

„1. [...]

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se v zvezi z naročili s področja uporabe [Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19)] zagotovi učinkovita in zlasti čim hitrejša revizija odločitev, ki so jih sprejeli naročniki, skladno s pogoji, določenimi v členih 2 do 2f te direktive, ker je bilo s takšnimi odločitvami kršeno pravo Unije na področju javnih naročil ali nacionalni predpisi o prenosu tega prava.

[...]

3. Države članice zagotovijo, da so revizijski postopki v skladu z natančnimi pravili, ki jih lahko določi država članica, na voljo vsem osebam, ki imajo ali so imeli interes za pridobitev določenega javnega naročila in ki jim je z domnevno kršitvijo nastala škoda ali bi jim lahko nastala škoda.“

- 6 Člen 2d Direktive 92/13, naslovljen „Neveljavnost“, je bil vstavljen z Direktivo 2007/66 in določa:

„1. Države članice zagotovijo, da naročilo za neveljavno razglasi revizijski organ, neodvisen od naročnika, oziroma da je neveljavnost naročila rezultat odločitve takšnega revizijskega organa v katerem koli od naslednjih primerov:

- (a) če je naročnik oddal naročilo, ne da bi prej objavil obvestilo o naročilu v Uradnem listu Evropske unije, kadar to ni dovoljeno v skladu z Direktivo [2004/17/ES];

[...]

2. Posledice, ki izhajajo iz dejstva, da se naročilo šteje za neveljavno, se določijo v nacionalnem pravu.“

Direktiva 2007/66

- 7 V uvodnih izjavah 2, 25, 27 in 36 Direktive 2007/66 je navedeno:

„(2) Direktivi [89/665] in [92/13] se [...] uporabljata samo za javna naročila, ki sodijo v področje uporabe direktiv [2004/18] in [2004/17], kakor ju razlaga Sodišče Evropskih skupnosti, ne glede na to, kakšen razpisni postopek ali sredstvo za objavo razpisa se uporabi, vključno z natečaji, sistemi za preverjanje usposobljenosti in dinamičnimi nabavnimi sistemi. V skladu s sodno prakso Sodišča [...] bi morale države članice zagotoviti učinkovita in hitra pravna sredstva zoper odločitve, ki jih naročniki sprejmejo glede tega, ali določeno javno naročilo sodi v osebno in vsebinsko področje uporabe direktiv [2004/18] in [2004/17].

[...]

- (25) Poleg tega potreba, da se postopoma zagotovi pravna varnost odločitev, ki jih sprejmejo naročniki, zahteva uvedbo razumnega minimalnega prekluzivnega roka revizij, s katerimi se ugotavlja, da je pogodba neveljavna.

[...]

- (27) S to direktivo se krepijo nacionalni revizijski postopki zlasti v primerih naročil, oddanih nezakonito na podlagi neposrednega dogovora, zato bi bilo treba gospodarske subjekte spodbujati k uporabi teh novih mehanizmov. Zaradi pravne gotovosti je izvršljivost neveljavnosti naročila omejena na določeno obdobje. Treba je spoštovati veljavnost teh časovnih omejitev.

[...]

- (36) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, priznana zlasti v [Listini]. Ta direktiva želi zlasti zagotoviti polno upoštevanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva in poštene obravnave pred sodiščem v skladu s prvim in drugim pododstavkom člena 47 Listine.“

Direktiva 2014/24

- 8 V uvodnih izjavah 121 in 122 Direktive 2014/24 je navedeno:

„(121) Ocena je pokazala, da so pri uporabi pravil Unije o javnem naročanju še vedno možne znatne izboljšave. Zaradi doseganja učinkovitejše in doslednejše uporabe pravil je treba dobro poznati morebitne strukturne težave in splošne vzorce v nacionalnih politikah javnega naročanja, da bi se morebitnih težav lotili bolj usmerjeno. [...]

(122) Direktiva [89/665] določa, da morajo biti nekateri revizijski postopki na voljo vsaj vsem osebam, ki imajo ali so imele interes pridobiti določeno javno naročilo in so bile ali bi lahko bile oškodovane zaradi domnevne kršitve prava Unije na področju javnega naročanja ali nacionalnih pravil za prenos tega prava. Ta direktiva ne bi smela vplivati na te revizijske postopke. Vendar pa imajo državljani, zadevne organizirane ali neorganizirane zainteresirane strani in druge osebe ali organi, ki nimajo dostopa do revizijskih postopkov v skladu z Direktivo [89/665], kot davkoplačevalci vseeno upravičen interes za poštene postopke javnega naročanja. Zato bi morali imeti možnost, da pristojni organ ali institucijo na morebitne kršitve te direktive opozorijo drugače, ne prek sistema revizij v skladu z Direktivo [89/665] in ne nujno s pridobitvijo pravice do vložitve tožbe pred sodiščem. [...]“

9 Člen 83(1) in (2) Direktive 2014/24 določa:

„1. Da bi države članice uspešno zagotovile pravilno in učinkovito izvajanje, zagotovijo, da vsaj naloge iz tega člena opravlja eden ali več organov, teles ali institucij. Komisiji sporočijo imena vseh organov, teles ali institucij, pristojnih za te naloge.

2. Države članice zagotovijo spremljanje uporabe pravil o javnih naročilih.

[...]“

Direktiva 2014/25

10 Uvodni izjavi 127 in 128 Direktive 2014/25 sta v bistvu enaki uvodnima izjavama 121 in 122 Direktive 2014/24.

11 Člen 99(1) in (2) Direktive 2014/25 določa:

„1. Da bi države članice uspešno zagotovile pravilno in učinkovito izvajanje, zagotovijo, da vsaj naloge iz tega člena opravlja eden ali več organov, teles ali institucij. Komisiji sporočijo imena vseh organov, teles ali institucij, pristojnih za te naloge.

2. Države članice zagotovijo spremljanje uporabe pravil o javnih naročilih.

[...]“

Madžarsko pravo

Zakon o javnem naročanju iz leta 2003

12 Člen 303(1) közbeszerezésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (zakon št. CXXIX o javnem naročanju iz leta 2003; v nadaljevanju: zakon o javnem naročanju iz leta 2003) določa:

„Stranki lahko spremenita del pogodbe, ki je bil sestavljen na podlagi pogojev, opredeljenih v povabilu k oddaji ponudb ali v pripadajoči razpisni dokumentaciji, in na podlagi vsebine razpisa, le če so s pogodbo zaradi dogodkov, ki so nastali po sklenitvi pogodbe – iz razloga, ki ga v času sklenitve pogodbe ni bilo mogoče predvideti – kršena bistvena legitimna pričakovanja ene od strank.“

13 Člen 306/A, drugi odstavek, zakona o javnem naročanju iz leta 2003 določa:

„Pogodba, ki spada na področje uporabe tega zakona, je nična, če:

(a) v času sklenitve navedene pogodbe nezakonito ni bil upoštevan postopek oddaje javnega naročila
[...]"

14 Člen 307 zakona o javnem naročanju iz leta 2003 določa:

„1. Naročnik mora v skladu z vzorcem, določenim v posebnem pravnem pravilu, sestaviti sporočilo o spremembi pogodbe in njenega izpolnjevanja ter ga z obvestilom objaviti v Közbeszerzési Értesítő [(uradni list za javna naročila)]. To obvestilo mora biti objavljeno najpozneje v petnajstih delovnih dneh od spremembe pogodbe ali izpolnitve pogodbe s strani obeh strank. V primeru pogodbe, sklenjene za obdobje, daljše od enega leta, ali za nedoločen čas, je treba od datuma sklenitve pogodbe letno sestaviti sporočilo o delni izpolnitvi pogodbe. V okviru obveznosti obveščanja o izpolnjevanju pogodbe – če je bila izpolnitev opravljena na drug datum ali na druge datume – je treba posebej navesti datum, na katerega je pogodbo izpolnil naročnik, in datum, na katerega je pogodbo izpolnila nasprotna stranka. Stranka, ki je sklenila pogodbo kot ponudnik, mora v sporočilu navesti, ali se strinja z njenimi elementi.

[...]

3. Predsednik sveta za javna naročila da pobudo za začetek postopka po uradni dolžnosti pred [arbitražno komisijo], če obstaja verjetnost, da je bil s spremembo pogodbe kršen člen 303, ali da sta bila z izvedbo pogodbe kršena člena 304 ali 305.“

15 Člen 327 zakona o javnem naročanju iz leta 2003 določa:

„1. Pobudo za začetek postopka po uradni dolžnosti pred [arbitražno komisijo] lahko dajo naslednji organi ali osebe, če pri izvajanju svojih pooblastil izvedo za ravnanje ali opustitev, ki je v nasprotju s tem zakonom:

(a) predsednik sveta za javna naročila;

[...]

2. Postopek pred [arbitražno komisijo] se lahko po uradni dolžnosti organa začne

(a) na pobudo enega od organov iz odstavka 1(a), (b) in od (d) do (i) v 30 dneh od datuma, ko je ta organ izvedel za kršitev, ali v primeru neupoštevanja postopka oddaje javnega naročila od datuma, ko je bila sklenjena pogodba, ali – če tega datuma ni mogoče ugotoviti – od datuma, ko je organ izvedel, da je ena od strank začela izvajati javno naročilo, vendar najpozneje v enem letu od storitve kršitve ali v treh letih v primerih, ko ni bil upoštevan postopek oddaje javnega naročila.

[...]"

16 Člen 328 zakona o javnem naročanju iz leta 2003 določa:

„1. Predsednik sveta za javna naročila da pobudo za začetek postopka po uradni dolžnosti pred [arbitražno komisijo]

[...]

(c) v primeru iz člena 307(3).

2. Za pobudo iz zgornjega odstavka 1 se uporabi člen 327, od (2) do (7).“

17 Člen 379(2) zakona o javnem naročanju iz leta 2003 določa:

„Svet [za javna naročila]

[...]

(l) pozorno spremlja spremembe in izvajanje pogodb, sklenjenih na podlagi postopka oddaje javnega naročila (člen 307(4));

[...]“

Zakon o javnem naročanju iz leta 2015

18 Člen 2(8) közbeszerzésekéről szóló 2015. évi CXLI. törvény (zakon št. CXLI o javnem naročanju iz leta 2015; v nadaljevanju: zakon o javnem naročanju iz leta 2015) določa:

„Če ta zakon ne določa drugače, se določbe [civilnega zakonika] uporabljajo za pogodbe, sklenjene po postopku oddaje javnega naročila.“

19 Člen 148(1) zakona o javnem naročanju iz leta 2015 določa:

„Postopek pred [arbitražno komisijo] se začne na predlog ali po uradni dolžnosti.“

20 Člen 152(1) in (2) zakona o javnem naročanju iz leta 2015 določa:

„1. Pobudo za začetek postopka po uradni dolžnosti pred [arbitražno komisijo] lahko dajo naslednji organi ali osebe, če pri izvajanju svojih pooblastil izvedo za ravnanje ali opustitev, ki je v nasprotju s tem zakonom:

(a) Közbeszerzési Hatóság Elnöke (predsednik urada za javna naročila, Madžarska);

[...]

2. Posamezni organ ali oseba iz odstavka 1 lahko da pobudo za začetek postopka po uradni dolžnosti pred [arbitražno komisijo] v 60 dneh od datuma, ko je izvedel za kršitev, vendar

(a) najpozneje v obdobju treh let od storitve kršitve,

(b) z odstopanjem od točke (a), kadar so bili nakupi opravljeni brez postopka oddaje javnega naročila, najpozneje v obdobju petih let od datuma sklenitve pogodbe ali – če tega datuma ni mogoče ugotoviti – od datuma, ko je ena od strank začela izvajati javno naročilo, ali

(c) z odstopanjem od točk (a) in (b), kadar so bili nakupi opravljeni z dodeljeno pomočjo, med hrambo dokumentov, ki jo določa posebno pravno pravilo, ki se nanaša na plačilo in uporabo zadevne pomoči, vendar najpozneje v obdobju petih let od storitve kršitve – če so bile pridobitve opravljene brez postopka oddaje javnega naročila, od datuma sklenitve pogodbe ali, če tega datuma ni mogoče ugotoviti, od datuma, ko je ena od strank začela izvajati javno naročilo.“

21 Člen 153 zakona o javnem naročanju iz leta 2015 določa:

„1. Predsednik urada za javna naročila da pobudo za začetek postopka po uradni dolžnosti pred [arbitražno komisijo]

[...]

(c) če je glede na rezultate nadzora, ki ga opravi urad za javna naročila v skladu s členom 187(2)(j), ali celo brez opravljenega upravnega nadzora verjetno, da je bil s spremembo ali izvedbo pogodbe kršen ta zakon, zlasti če je bila storjena kršitev vrste, navedene v členu 142(2).

[...]

3. Člen 152, od (2) do 8), se uporablja na pobudo iz odstavkov 1 in 2.“

22 Člen 187(1) in (2) zakona o javnem naročanju iz leta 2015 določa:

„1. Naloga urada za javna naročila je, da ob upoštevanju javnega interesa ter interesov naročnikov in ponudnikov učinkovito prispeva k oblikovanju politike na področju javnih naročil ter k izvajanju in ponotranjenju ravnanj, ki so v skladu s pravom o javnih naročilih, da bi se spodbudila javnost in preglednost javnih izdatkov.

2. Urad

[...]

(j) pozorno spremlja spremembe pogodb, sklenjenih na podlagi postopka oddaje javnega naročila, in v okviru upravnega nadzora [...] nadzoruje tudi njihovo izvajanje na podlagi podrobnih pravil, določenih v posebnem pravilu, in med drugim sprejme ukrepe iz člena 153(1)(c) in člena 175;

[...]“

23 Člen 197(1) zakona o javnem naročanju iz leta 2015 določa:

„Določbe tega zakona se uporabljajo za pogodbe, sklenjene po postopku za podelitev [...] ali postopku oddaje javnega naročila, ki se je začel po začetku veljavnosti tega zakona, za natečaje, ki so se začeli po tem datumu, ter za revizijske postopke v zvezi z njimi, ki so jih organi zahtevali, začeli ali predlagali po uradni dolžnosti, vključno s postopki za reševanje sporov pred tožbo. Členi 139, 141, 142, 153(1)(c) in 175 se uporabljajo za možnost sprememb pogodb, ki so bile sklenjene po postopkih oddaje javnih naročil, začelih pred začetkom veljavnosti tega zakona, brez izvedbe novega postopka oddaje javnega naročila ter za nadzor sprememb pogodb in izvajanja javnih naročil. Poleg tega se določbe poglavja XXI uporabljajo za revizijske postopke, povezane s takimi pogodbami.“

Vladna uredba 4/2011

- 24 Člen 1(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 (vladna uredba št. 4/2011 (I. 28) o uporabi pomoči Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada za programsko obdobje 2007–2013; v nadaljevanju: vladna uredba št. 4/2011) določa:

„Področje uporabe te uredbe zajema prevzem in izpolnitev obveznosti – za plačilo ali za pomoči – iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada [...] za programsko obdobje 2007–2013, razen pomoči iz programov evropskega teritorialnega sodelovanja; nadzor izvajanja; fizične in pravne osebe ter subjekte brez pravne osebnosti, ki so udeležene pri uporabi, plačilu in nadzoru teh pomoči, ter prosilce, naslovnike in upravičence subvencij.“

- 25 Člen 80(3) vladne uredbe 4/2011 določa:

„Upravičenec in organi, ki sodelujejo pri izplačilu pomoči, za vsak projekt vodijo ločene račune, ločeno beležijo vse dokumente, povezane s projektom, in jih hranijo vsaj do 31. decembra 2020.“

Civilni zakonik

- 26 Člen 200(2) Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (zakon št. IV iz leta 1959 o civilnem zakoniku) določa:

„Pogodba, s katero se krši ali obide pravno pravilo, je nična, razen če to pravilo ne določa drugačne pravne posledice.“

- 27 Člen 6:95 de la Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (zakon št. V iz leta 2013 o civilnem zakoniku) določa:

„Pogodba, s katero se krši ali obide pravno pravilo, je nična, razen če to pravilo ne določa drugačne pravne posledice. Brez poseganja v druge pravne sankcije je pogodba nična, če to izrecno določa pravno pravilo ali če je cilj pravnega pravila prepovedati pravni učinek, ki se skuša doseči z zadevno pogodbo.“

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-496/18

- 28 Budapesti Közlekedési je 30. septembra 2005 kot naročnica v *Uradnem listu Evropske unije* objavila razpis za oddajo javnega naročila za „nakup sistema spremljanja za nadzor premikov struktur ter nadzor hrupa in vibracij v času prve faze gradnje linije 4 podzemne železnice v Budimpešti [(Madžarska)]“, katerega ocenjena vrednost je bila višja od pragov Skupnosti in za katero je bila dodeljena finančna pomoč Evropske unije. Naročilo je bilo oddano skupini podjetij, ki sta jo sestavljali družbi Hungeod in Sixense.
- 29 Pogodba o naročilu je bila podpisana 1. marca 2006.
- 30 Pogodbene stranke so pogodbo spremenile 5. oktobra 2009 z utemeljitvijo, da so se pojavile nepredvidljive okoliščine. Ta sprememba je bila sporočena v obvestilu, ki je bilo 18. novembra 2009 objavljeno v *Közbeszerzési Értesítő* (uradni list za javna naročila).

- 31 Predsednik urada za javna naročila je 29. maja 2017 arbitražno komisijo pozval, naj, prvič, ugotovi, da sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari storili kršitev, ker sta pogodbo spremenili, ne da bi upoštevali člen 303(1) zakona o javnem naročanju iz leta 2003, in jima, drugič, naloži globi. Navedel je, da se je s kršitvijo seznanil 30. marca 2017, pri čemer se je za utemeljitev svoje zahteve skliceval na člen 153(3) in člen 152(2)(a) zakona o javnem naročanju iz leta 2015.
- 32 Arbitražna komisija je v sklepu z dne 3. avgusta 2017 najprej menila, da se v obravnavanem primeru uporabljajo postopkovne določbe zakona o javnem naročanju iz leta 2015, ker se ta zakon, čeprav je začel veljati šele 1. novembra 2015 in se načeloma nanaša le na pogodbe, sklenjene po tem datumu, na podlagi prehodnih določb iz njegovega člena 197(1) uporablja za nadzor sprememb pogodb, sklenjenih pred začetkom njegove veljavnosti. Pojasnila je, da je projekt, izveden v okviru pogodbe iz postopka v glavni stvari, financirala Unija in da se je zato rok za začetek postopka po uradni dolžnosti v skladu s členom 80(3) vladne uredbe 4/2011 iztekel 31. decembra 2020.
- 33 Arbitražna komisija je, potem ko je ugotovila in utemeljila kršitev člena 303 zakona o javnem naročanju iz leta 2003, Budapesti Közlekedési naložila plačilo globe v višini 25.000.000 madžarskih forintov (HUF) (približno 81.275 EUR), družbama Hunged in Sixense pa solidarno plačilo globe v višini 5.000.000 HUF (približno 16.255 EUR).
- 34 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so zoper sklep arbitražne komisije pri Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti, Madžarska) vložile tožbo.
- 35 Predložitveno sodišče se sprašuje o zahtevah, ki izhajajo iz prava Unije, natančneje iz načela pravne varnosti, kadar nova zakonodaja države članice, kot je zakon o javnem naročanju iz leta 2015, za javno naročilo, oddano pred začetkom njegove veljavnosti, nadzornemu organu dovoljuje, da kljub izteku prekluzivnih rokov, določenih s prejšnjo nacionalno ureditvijo, po uradni dolžnosti začne preiskavo o kršitvah na področju javnih naročil, storjenih pred začetkom veljave zadevnega zakona, da bi arbitražna komisija ugotovila kršitev in izrekla sankcijo.
- 36 Predložitveno sodišče navaja, da se v nasprotju z zadevami, v katerih se je Sodišče izreklo o rokih za revizijo v okviru postopkov oddaje javnih naročil, zadeva C-496/18 nanaša na pravico nadzornega organa, da začne revizijo v interesu objektivnega varstva pravic. Sprašuje se, ali se v takih okoliščinah uporabljajo načela prava Unije, kot sta načeli pravne varnosti in učinkovitosti.
- 37 Predložitveno sodišče se sklicuje tudi na vsebino člena 99 Direktive 2014/25 in se sprašuje, ali obstajajo omejitve pooblastil, danih državam članicam na področju pristojnosti nadzornih organov, in ali v tem okviru veljajo tudi zahteve prava Unije na področju varstva zadevnih oseb za pridobitev posameznega javnega naročila.
- 38 Dvomi o tem, da je možnost, ki je kot prehodni ukrep določena v členu 197(1) zakona o javnem naročanju iz leta 2015, da se preverijo spremembe pogodb, ki so bile sprejete pred začetkom veljavnosti tega zakona, združljiva s pravom Unije.
- 39 Predložitveno sodišče se sprašuje o možnosti uporabe pravila, v skladu s katerim je, če je projekt financiran iz sredstev Unije, rok za revizijo vezan na rok za hrambo dokumentov, ker je bilo to pravilo uvedeno z zakonom o javnem naročanju iz leta 2015.
- 40 Sprašuje se, ali je za presojo teh pravnih vprašanj upoštevno, kakšne so bile pravne, normative, tehnične ali sistemske pomanjkljivosti ali druge ovire, zaradi katerih kršitev na področju javnega naročanja ni bila predmet preiskave takrat, ko je bila storjena.
- 41 Predložitveno sodišče poudarja, da je v uvodnih izjavah 25 in 27 Direktive 2007/66 navedena zahteva po pravni varnosti le v zvezi z revizijami, katerih namen je ugotoviti, ali pogodba ni veljavna, ne pa tudi v zvezi z revizijami, katerih namen je ugotoviti in sankcionirati kršitev.

42 V teh okoliščinah je Fővárosi Törvényszék (sodišče v Budimpešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 41(1) in člen 47 [Listine], uvedne izjave 2, 25, 27 in 36 [Direktive 2007/66], člen 1(1) in (3) [Direktive 92/13] ter v tem okviru načelo pravne varnosti kot splošno načelo prava Unije ter zahtevo po učinkovitosti in hitrosti revizij, ki so na voljo na področju javnega naročanja zoper odločbe naročnikov, razlagati tako, da nasprotujejo zakonodaji države članice, ki v zvezi s pogodbami o izvedbi javnega naročila, sklenjenimi pred začetkom veljavnosti te zakonodaje, po izteku prekluzivnih rokov za revizijo, določenih v prejšnji zakonodaji države članice za preiskavo kršitev na področju javnega naročanja, ki so bile storjene pred začetkom veljavnosti navedene nove zakonodaje, na splošno dovoljuje pristojnemu organu (za spremljanje), da sam v roku, določenem v novi zakonodaji, začne postopek, da bi raziskal določeno kršitev na področju javnega naročanja, in da posledično ugotovi, da je bila kršitev storjena, naloži sankcijo na področju javnega naročanja in uveljavi posledice ničnosti javnega naročila?
2. Ali se lahko pravne norme in načela, na katere se sklicuje prvo vprašanje, uporabijo – ne le za učinkovito uveljavljanje (subjektivne in osebne) pravice do pravnega varstva, ki jo imajo zainteresirani za dodelitev javnega naročila – tudi za pravico začeti in voditi postopek revizije, ki jo imajo organi (za spremljanje), ustanovljeni s pravnim redom države članice in pooblašeni, da po uradni dolžnosti odkrivajo in preiskujejo kršitve na področju javnega naročanja, ter katerih naloga je zaščita javnega interesa?
3. Ali iz člena 99(1) in (2) [Direktive 2014/25] izhaja, da lahko pravo države članice s sprejetjem novega zakona zaradi zaščite finančnih interesov Unije na področju javnega naročanja na splošno dovoli, da organi (za spremljanje), ki so v skladu s pravnim redom države članice pooblašeni, da po uradni dolžnosti odkrivajo in preiskujejo kršitve na področju javnega naročanja, in katerih naloga je zaščita javnega interesa, preiskujejo kršitve na področju javnega naročanja, ki so bile storjene pred začetkom veljavnosti navedenega zakona, ter začnejo in vodijo postopek, čeprav so prekluzivni roki v skladu s prejšnjo zakonodajo že potekli?
4. Ali je ob upoštevanju pravnih norm in načel, na katera se sklicuje prvo vprašanje, pri presoji združljivosti pooblastila za preiskovanje, podeljenega organom (za spremljanje) in opisanega v prvem in tretjem vprašanju, s pravom Unije pomembno, kakšne so bile pravne, normative, tehnične ali sistemske praznine ali ovire druge vrste, zaradi katerih kršitev na področju javnega naročanja ni bila predmet preiskave takrat, ko je bila storjena?
5. Ali je treba člen 41(1) in člen 47 [Listine], uvedne izjave 2, 25, 27 in 36 [Direktive 2007/66], člen 1(1) in (3) [Direktive 92/13] ter v tem okviru načelo pravne varnosti kot splošno načelo prava Unije, zahtevo po učinkovitosti in hitrosti revizij zoper odločbe naročnikov in načelo sorazmernosti razlagati tako, da lahko nacionalno sodišče – tudi če je glede na ta načela mogoče podeliti pooblastilo, na katero se nanašajo prva štiri vprašanja, organom (za spremljanje), ki so v skladu s pravnim redom države članice pooblašeni, da po uradni dolžnosti odkrivajo in preiskujejo kršitve na področju javnega naročanja, in katerih naloga je zaščita javnega interesa – presoja razumnost in sorazmernost časa, ki je pretekel med storitvijo kršitve, iztekom prej določenega prekluzivnega roka za revizijo in začetkom postopka preiskave kršitve, ter iz tega izpelje pravno posledico neveljavnosti sporne odločbe ali drugo posledico, določeno s pravom države članice?“

Zadeva C-497/18

- 43 Budapesti Közlekedési je 3. januarja 2009 kot naročnica v *Uradnem listu Evropske unije* objavila razpis za dodelitev javnega naročila za „zagotavljanje strokovnih storitev v zvezi z upravljanjem projekta DBR v prvi fazi gradnje sedmega dela linije 4 podzemne železnice: Izvedenec za upravljanje s tveganji“, katerega ocenjena vrednost je bila višja od pragov Skupnosti in za katero je bila dodeljena finančna pomoč Unije. Naročilo je bilo oddano družbi Matrics Consults Ltd s sedežem v Združenem kraljestvu.
- 44 Pogodba o naročilu je bila podpisana 14. maja 2009. Budapesti Közlekedési je pogodbo odpovedala 16. novembra 2011 z učinkom 31. decembra 2011.
- 45 Predsednik urada za javna naročila je 30. maja 2017 arbitražno komisijo pozval, naj, prvič, ugotovi, da sta družbi Budapesti Közlekedési in Matrics Consults storili kršitev, in jima, drugič, naloži globo. Ugotovil je, da sta pogodbeni stranki, čeprav pogodbe nista pisno spremenili, s svojim ravnanjem pri plačevanju računov in izdajanju potrdil o izvedbi toliko odstopili od plačilnih pogojev, ki so bili določeni ob oddaji ponudb in vključeni v pogodbo, da je treba te spremembe šteti za spremembo pogodbe. Predsednik urada za javna naročila je tako menil, da sta ti stranki kršili člen 303(1) zakona o javnem naročanju iz leta 2003. Navedel je, da je za kršitev, ki naj bi bila storjena 8. februarja 2010, izvedel 31. marca 2017.
- 46 Arbitražna komisija je v sklepu z dne 18. avgusta 2017 najprej menila, da se v obravnavanem primeru uporabljajo postopkovne določbe zakona o javnem naročanju iz leta 2015, ker se ta zakon, čeprav je začel veljati šele 1. novembra 2015 in se načeloma nanaša le na pogodbe, sklenjene po tem datumu, na podlagi prehodnih določb iz njegovega člena 197(1) uporablja za nadzor sprememb pogodb, sklenjenih pred začetkom njegove veljavnosti.
- 47 Z vsebinskega vidika je arbitražna komisija, potem ko je ugotovila kršitev člena 303 zakona o javnem naročanju iz leta 2003, Budapesti Közlekedési naložila plačilo globe v višini 27.000.000 (HUF) (približno 88.938 EUR), družbi Matrics Consults pa globo v višini 13.000.000 HUF (približno 42.822 EUR).
- 48 Budapesti Közlekedési in družba Matrics Consults sta zoper sklep arbitražne komisije vložili tožbo pri Fővárosi Törvényszék (sodišče v Budimpešti).
- 49 Predložitveno sodišče navaja enake preudarke kot v zadevi C-496/18, kot so ti navedeni v točkah od 35 do 41 te sodbe.
- 50 V teh okoliščinah je Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 41(1) in člen 47 [Listine], uvodne izjave 2, 25, 27 in 36 [Direktive 2007/66], člen 1(1) in (3) [Direktive 89/665] ter v tem okviru načelo pravne varnosti kot splošno načelo prava Unije ter zahtevo po učinkovitosti in hitrosti revizij, ki so na voljo na področju javnega naročanja zoper odločbe naročnikov, razlagati tako, da nasprotujejo zakonodaji države članice, ki v zvezi s pogodbami o izvedbi javnega naročila, sklenjenimi pred začetkom veljavnosti te zakonodaje, po izteku prekluzivnih rokov za revizijo, določenih v prejšnji zakonodaji države članice za preiskavo kršitev na področju javnega naročanja, ki so bile storjene pred začetkom veljavnosti navedene nove zakonodaje, na splošno dovoljuje pristojnemu organu (za spremljanje), da sam v roku, določenem v novi zakonodaji, začne postopek, da bi raziskal določeno kršitev na področju javnega naročanja, in da posledično ugotovi, da je bila kršitev storjena, naloži sankcijo na področju javnega naročanja in uveljavi posledice ničnosti javnega naročila?

2. Ali se lahko pravne norme in načela, na katere se sklicuje prvo vprašanje, uporabijo – ne le za učinkovito uveljavljanje (subjektivne in osebne) pravice do pravnega varstva, ki jo imajo zainteresirani za dodelitev javnega naročila – tudi za pravico začeti in voditi postopek revizije, ki jo imajo organi (za spremljanje), ustanovljeni s pravnim redom države članice in pooblašeni, da po uradni dolžnosti odkrivajo in preiskujejo kršitve na področju javnega naročanja, ter katerih naloga je zaščita javnega interesa?
 3. Ali iz člena 83(1) in (2) [Direktive 2014/24] izhaja, da lahko pravo države članice s sprejetjem novega zakona zaradi zaščite finančnih interesov Unije na področju javnega naročanja na splošno dovoli, da organi (za spremljanje), ki so v skladu s pravnim redom države članice pooblašeni, da po uradni dolžnosti odkrivajo in preiskujejo kršitve na področju javnega naročanja, in katerih naloga je zaščita javnega interesa, preiskujejo kršitve na področju javnega naročanja, ki so bile storjene pred začetkom veljavnosti navedenega zakona, ter začnejo in vodijo postopek, čeprav so prekluzivni roki v skladu s prejšnjo zakonodajo že potekli?
 4. Ali je ob upoštevanju pravnih norm in načel, na katera se sklicuje prvo vprašanje, pri presoji združljivosti pooblastila za preiskovanje, podeljenega organom (za spremljanje) in opisanega v prvem in tretjem vprašanju, s pravom Unije pomembno, kakšne so bile pravne, normativne, tehnične ali sistemske praznine ali ovire druge vrste, zaradi katerih kršitev na področju javnega naročanja ni bila predmet preiskave takrat, ko je bila storjena?
 5. Ali je treba člen 41(1) in člen 47 [Listine], uvodne izjave 2, 25, 27 in 36 [Direktive 2007/66], člen 1(1) in (3) [Direktive 89/665] ter v tem okviru načelo pravne varnosti kot splošno načelo prava Unije, zahtevo po učinkovitosti in hitrosti revizij zoper odločbe naročnikov in načelo sorazmernosti razlagati tako, da lahko nacionalno sodišče – tudi če je glede na ta načela mogoče podeliti pooblastilo, na katero se nanašajo prva štiri vprašanja, organom (za spremljanje), ki so v skladu s pravnim redom države članice pooblašeni, da po uradni dolžnosti odkrivajo in preiskujejo kršitve na področju javnega naročanja, in katerih naloga je zaščita javnega interesa – presoja razumnost in sorazmernost časa, ki je pretekel med storitvijo kršitve, iztekom prej določenega prekluzivnega roka za revizijo in začetkom postopka preiskave kršitve, ter iz tega izpelje pravno posledico neveljavnosti sporne odločbe ali drugo posledico, določeno s pravom države članice?“
- 51 S sklepom predsednika Sodišča z dne 18. septembra 2018 sta bili zadevi C-496/18 in C-497/18 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

Dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe

- 52 Predsednik urada za javna naročila in madžarska vlada menita, da predloga za sprejetje predhodne odločbe nista dopustna, ker nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, natančneje člen 303 zakona o javnem naročanju iz leta 2003 in člen 197 zakona o javnem naročanju iz leta 2015, ne spada na področje uporabe prava Unije.
- 53 V zvezi s tem zadostuje spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče je namreč načeloma dolžno odločiti, če se postavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 54 Tako so le nacionalna sodišča, ki odločajo o sporu in ki morajo prevzeti odgovornost za sodno odločbo, pristojna, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodijo potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdala sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predložijo Sodišču (sodba z dne 17. oktobra 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, točka 19 in navedena sodna praksa).

- 55 Vendar Sodišče, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko podalo koristen odgovor na postavljena vprašanja, predlog za sprejetje predhodne odločbe zavrže kot nedopusten (sodba z dne 17. oktobra 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 56 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče z vprašanji za predhodno odločanje Sodišče sprašuje, ali različne določbe prava Unije, naj gre za Listino, direktivi 89/665 in 92/13 o revizijskih postopkih oddaje javnih naročil ali direktivi 2014/24 in 2014/25 o oddaji javnih naročil ter nekatera splošna načela tega prava, zlasti načeli pravne varnosti in sorazmernosti, nasprotujejo možnosti, ki jo določa madžarska ureditev, da se nacionalnemu nadzornemu organu dovoli, da na podlagi novega zakona po uradni dolžnosti začne postopek nadzora sprememb pogodbe o javnem naročilu, da bi nadzorni organ nato strankam te pogodbe naložil sankcije, in da bi nacionalno sodišče lahko po potrebi ugotovilo ničnost teh sprememb pogodb.
- 57 Iz predložitvenih odločb je razvidno, da sta pogodbi, ki sta bili predmet sprememb iz postopka v glavni stvari, na dan sklenitve spadali na področje uporabe prava Unije, ker sta zadevni javni naročili, na kateri sta se ti pogodbi nanašali, presegali pragove, določene z upošteveno zakonodajo Unije.
- 58 Poleg tega se na prvi pogled zdi posebej potrebno, da se predložitvenemu sodišču pojasni, ali direktive ali splošna načela prava Unije, na katere se sklicuje, nasprotujejo postopku po uradni dolžnosti, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.
- 59 Nazadnje, na podlagi nobenega elementa iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ni mogoče predpostavljati, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom sporov o glavni stvari, ali da Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, potrebnih za to, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja.
- 60 Iz zgoraj navedenega izhaja, da sta predloga za sprejetje predhodne odločbe dopustna.

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 61 Predložitveno sodišče meni, da je rešitev sporov o glavni stvari odvisna od tega, ali direktive in splošna načela prava Unije, navedeni v točki 56 te sodbe, nasprotujejo nacionalni ureditvi, v skladu s katero lahko nacionalni nadzorni organ po uradni dolžnosti začne revizijski postopek v zvezi s spremembami pogodb o javnih naročilih, čeprav so bile te spremembe izvedene, ko je veljala prejšnja zakonodaja, in se je prekluzivni rok, določen s to zakonodajo, že iztekel na dan, ko se je začel postopek.
- 62 Prvič, ugotoviti je treba, da določbe Listine, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, niso upoštevne za razjasnitev sporov o glavni stvari.
- 63 Na eni strani je iz besedila člena 41 Listine namreč jasno razvidno, da se ta člen ne nanaša na države članice, temveč le na institucije, organe, urade in agencije Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 21. decembra 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, točka 28, in z dne 9. marca 2017, Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, točka 60).
- 64 Na drugi strani je treba spomniti, da morajo države članice, kadar določajo podrobnosti postopka s pravnimi sredstvi, namenjenimi zagotavljanju varstva pravic, ki jih pravo Unije zagotavlja kandidatom in ponudnikom, ki so oškodovani z odločbami naročnikov, nadzorovati, da niso kršene pravice, ki jih posameznikom zagotavlja pravo Unije, zlasti pravica do učinkovitega pravnega sredstva

in nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, *Star Storage* in drugi, C-439/14 in C-488/14, EU:C:2016:688, točke od 43 do 45, in sklep z dne 14. februarja 2019, *Cooperativa Animazione Valdocco*, C-54/18, EU:C:2019:118, točka 30).

- 65 Vendar iz nobenega elementa iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ni razvidno, da bi revizijski postopek po uradni dolžnosti, ki se nanaša na kršitev ureditve na področju javnih naročil, posegal v pravico do učinkovitega pravnega sredstva ali pravico do nepristranskega sodišča.
- 66 Drugič, različna vprašanja za predhodno odločanje se v več pogledih prekrivajo, zato jih je treba združiti in preoblikovati, da se predložitvenemu sodišču dajo kar najbolj natančni odgovori.
- 67 Zato je treba šteti, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, prvič, z drugima vprašanjema, ali uvodni izjavi 25 in 27 Direktive 2007/66, člen 1(1) in (3) Direktive 89/665, člen 1(1) in (3) Direktive 92/13, člen 83(1) in (2) Direktive 2014/24 ter člen 99(1) in (2) Direktive 2014/25 državam članicam nalagajo ali prepovedujejo sprejetje zakonodaje, v skladu s katero lahko nadzorni organ zaradi zaščite finančnih interesov Unije po uradni dolžnosti začne revizijski postopek za nadzor kršitev zakonodaje na področju javnih naročil, drugič, s prvima, tretjima in četrtima vprašanjema, ali splošno načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da v okviru revizijskega postopka, ki ga nadzorni organ začne zaradi zaščite finančnih interesov Unije, nacionalna zakonodaja za nadzor zakonitosti sprememb pogodb o javnem naročilu določi, da se tak postopek začne v prekluzivnem roku, ki ga določa ta zakonodaja, čeprav se je prekluzivni rok, določen s prejšnjo zakonodajo, ki se uporablja na datum teh sprememb, iztekel, in tretjič, s petima vprašanjema, ali načelo sorazmernosti, če bi bil odgovor na prvi, tretji in četrti vprašanji nikalen, nasprotuje temu, da lahko nacionalno sodišče presodi razumnost in sorazmernost obdobj, ki so pretekla med storitvijo kršitve, iztekom prejšnjih prekluzivnih rokov in postopkom, uvedenim za preiskavo kršitve, in lahko iz tega izpelje posledice za veljavnost izpodbijane upravne odločbe ali katere koli druge pravne posledice, ki jih določa država članica.

Drugi vprašanja

- 68 Predložitveno sodišče z drugima vprašanjema v bistvu sprašuje, ali uvodni izjavi 25 in 27 Direktive 2007/66, člen 1(1) in (3) Direktive 89/665, člen 1(1) in (3) Direktive 92/13, člen 83(1) in (2) Direktive 2014/24 ter člen 99(1) in (2) Direktive 2014/25 državam članicam nalagajo ali prepovedujejo sprejetje zakonodaje, v skladu s katero lahko nadzorni organ zaradi zaščite finančnih interesov Unije po uradni dolžnosti začne revizijski postopek za nadzor kršitev zakonodaje na področju javnih naročil.
- 69 Prvič, čeprav madžarska vlada trdi, da uvodne izjave akta Unije niso zavezujoče, je treba opozoriti, da je izrek akta neločljivo povezan z njegovo obrazložitvijo in ga je treba po potrebi razlagati ob upoštevanju razlogov za njegovo sprejetje (sodbi z dne 27. junija 2000, *Komisija/Portugalska*, C-404/97, EU:C:2000:345, točka 41 in z dne 4. decembra 2019, *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena*, C-432/18, EU:C:2019:1045, točka 29).
- 70 Iz tega sledi, da je treba Direktivo 2007/66 razlagati ob upoštevanju njenih uvodnih izjav 25 in 27.
- 71 Drugič, poudariti je treba, da se direktivi 89/665 in 92/13, zlasti njuna člena 1(3) res omejujeta na določitev, da države članice zagotovijo, da so revizijski postopki na voljo vsaj osebam, ki imajo ali so imele interes za dodelitev določenega javnega naročila in ki jim je z domnevno kršitvijo nastala škoda ali bi jim lahko nastala škoda (glej v tem smislu sodbo z dne 21. oktobra 2010, *Symvoulis Apochetefseon Lefkosias*, C-570/08, EU:C:2010:621, točka 37).

- 72 Cilj teh določb, ki so namenjene zaščititi gospodarskih subjektov pred samovoljnim ravnanjem naročnikov, je namreč, da se v vseh državah članicah zagotovi obstoj učinkovitih pravnih sredstev, da se zagotovi učinkovita uporaba pravil Unije o javnih naročilih, zlasti na stopnji, ko bi se kršitve še lahko odpravile (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, *Star Storage* in drugi, C-439/14 in C-488/14, EU:C:2016:688, točka 41).
- 73 Vendar čeprav direktivi 89/665 in 92/13 določata, da mora biti revizija na voljo podjetjem, ki imajo ali so imela interes za dodelitev določenega javnega naročila in ki jim je z domnevno kršitvijo nastala škoda ali bi jim lahko nastala škoda, ni mogoče šteti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 63 sklepnih predlogov, da člen 1(3) Direktive 89/665 in člen 1(3) Direktive 92/13 pomenita popolno harmonizacijo, ki zajema vse revizijske postopke, ki so mogoči na področju javnih naročil.
- 74 Ti določbi je zato treba razlagati tako, da državam članicam niti ne nalagata niti ne prepovedujeta, da določijo obstoj revizije na pobudo nacionalnih nadzornih organov, da bi ti lahko zaradi zaščite finančnih interesov Unije ugotovili kršitve zakonodaje na področju javnih naročil.
- 75 Take razlage ni mogoče ovreči niti z uvodnima izjavama 25 in 27 niti s členoma 1 in 2 Direktive 2007/66, s katerima je bil člen 2d vstavljen v Direktivo 89/665 in v Direktivo 92/13.
- 76 Člena 2d direktiv 89/665 in 92/13 sta namreč s tem, da sta v bistvu določila, da države članice zagotovijo, da naročilo za neveljavno razglasi organ, neodvisen od naročnika, le okrepila učinke revizij, ki jih ti direktivi nalagata državam članicam, in sicer revizij, ki so na voljo podjetjem, ki imajo ali so imela interes za pridobitev določenega naročila in ki jim je z domnevno kršitvijo nastala škoda ali bi jim lahko nastala škoda.
- 77 Tretjič, ugotoviti je treba, da člena 83 Direktive 2014/24 in člena 99 Direktive 2014/25, katerih besedilo je enako, ni mogoče razlagati niti v smislu, da državam članicam nalagata, niti v smislu, da državam članicam prepovedujeta, da v javnem interesu določijo mehanizem revizije po uradni dolžnosti, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.
- 78 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da sta člen 83 Direktive 2014/24 in člen 99 Direktive 2014/25, kakor ju pojasnjujeta uvodni izjavi 121 in 122 prvo navedene direktive ter uvodni izjavi 127 in 128 drugo navedene direktive, umeščena pod naslov IV, naslovljen „Upravljanje“, vsake od teh direktiv.
- 79 Tako je v uvodni izjavi 121 Direktive 2014/24 in uvodni izjavi 127 Direktive 2014/25 navedeno le, da je namen navedenih določb zagotoviti „dobro poznavanje morebitnih strukturnih težav in splošnih vzorcev v nacionalnih politikah javnega naročanja, da bi se morebitnih težav lotili bolj usmerjeno“.
- 80 V uvodni izjavi 122 Direktive 2014/24 in uvodni izjavi 128 Direktive 2014/25 je navedeno, da ti direktivi ne smeta vplivati na revizijske postopke, ki jih določata direktivi 89/665 in 92/13. V teh uvodnih izjavah je navedeno tudi, da imajo državljani, zadevne stranke in druge osebe ali organi, ki nimajo dostopa do teh revizijskih postopkov, kot davkoplačevalci upravičen interes za poštene postopke javnega naročanja, zaradi česar morajo imeti možnost, da na morebitne kršitve direktiv 2014/24 in 2014/25 pristojni organ ali institucijo opozorijo drugače kot prek sistema revizije iz direktiv 89/665 in 92/13 ter ne da bi morali imeti procesno upravičenje.
- 81 V tem okviru člen 83 Direktive 2014/24 in člen 99 Direktive 2014/25 določata v odstavku 1, da države članice za uspešno zagotovitev pravnega in učinkovitega izvajanja teh direktiv, zagotovijo, da vsaj naloge iz teh členov opravlja eden ali več organov, teles ali institucij, in v odstavku 2, da države članice zagotovijo spremljanje uporabe pravil o oddaji javnih naročil.
- 82 Ti določbi torej vsebujeta minimalne zahteve, ki državam članicam nalagajo, da določijo mehanizme, ki omogočajo nadzor uporabe pravil o postopkih za oddajo javnih naročil.

- 83 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da ti določbi državam članicam ne prepovedujeta, da določijo obstoj revizijskih postopkov, ki jih nacionalni nadzorni organi začnejo po uradni dolžnosti, da bi lahko zaradi zaščite finančnih interesov Unije na področju javnih naročil ugotovili kršitve zakonodaje na področju javnih naročil. Nasprotno, kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 72 in 73 sklepnih predlogov, je tak postopek eden od mogočih izrazov nove vloge, ki je nacionalnim nadzoranim organom dodeljena s členom 83 Direktive 2014/24 in členom 99 Direktive 2014/25.
- 84 Iz navedenega izhaja, da različne določbe in uvodne izjave, obravnavane v točkah od 69 do 83 te sodbe, državam članicam niti ne nalagajo niti ne prepovedujejo, da nadzoranim organom omogočijo, da zaradi zaščite finančnih interesov Unije na področju javnih naročil po uradni dolžnosti začnejo revizijski postopek za nadzor kršitev zakonodaje na področju javnih naročil.
- 85 Vendar je treba ugotoviti, da tak revizijski postopek po uradni dolžnosti, kadar je določen, spada na področje uporabe prava Unije, če javna naročila, ki so predmet take revizije, spadajo na stvarno področje uporabe direktiv o javnih naročilih.
- 86 Zato mora tak revizijski postopek po uradni dolžnosti spoštovati pravo Unije, vključno s splošnimi načeli tega prava, med katere spada splošno načelo pravne varnosti.
- 87 Na drugi vprašanji je zato treba odgovoriti, da je treba uvodni izjavi 25 in 27 Direktive 2007/66, člen 1(1) in (3) Direktive 89/665, člen 1(1) in (3) Direktive 92/13, člen 83(1) in (2) Direktive 2014/24 ter člen 99(1) in (2) Direktive 2014/25 razlagati tako, da državam članicam niti ne nalagajo niti ne prepovedujejo sprejetja zakonodaje, v skladu s katero lahko nadzorni organ zaradi zaščite finančnih interesov Unije po uradni dolžnosti začne revizijski postopek za nadzor kršitev zakonodaje na področju javnih naročil. Vendar tak postopek, kadar je določen, spada na področje uporabe prava Unije, ker javna naročila, ki so predmet take revizije, spadajo na stvarno področje uporabe direktiv o javnih naročilih, in mora torej biti v skladu s tem pravom, vključno z njegovimi splošnimi načeli, med katerimi je splošno načelo pravne varnosti.

Prvi, tretji in četrti vprašanji

- 88 Predložitveno sodišče s prvima, tretjima in četrtima vprašanjema za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali splošno načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da v okviru revizijskega postopka, ki ga nadzorni organ začne zaradi zaščite finančnih interesov Unije, nova nacionalna zakonodaja za nadzor zakonitosti sprememb pogodb o javnem naročilu določi, da se tak postopek začne v prekluzivnem roku, ki ga določa nova zakonodaja, čeprav se je prekluzivni rok, določen s prejšnjo zakonodajo, ki se je uporabila na datum teh sprememb, iztekel.
- 89 Najprej je treba opozoriti, da pravo Unije prepoveduje le bistvene spremembe javnega naročila, kar ustreza spremembam pogojev javnega naročila med njegovo veljavnostjo, ki pomenijo novo oddajo naročila v smislu Direktive 2014/24, saj so bistveno drugačne od določb prvotnega naročila in torej izkazujejo željo strank po ponovnem pogajanju glede bistvenih pogojev tega naročila (glej v tem smislu sodbi z dne 19. junija 2008, *pressetext Nachrichtenagentur*, C-454/06, EU:C:2008:351, točka 34, in z dne 29. aprila 2010, *Komisija/Nemčija*, C-160/08, EU:C:2010:230, točka 99).
- 90 Poudariti je treba, da je vsak nacionalni organ sicer vezan na načelo pravne varnosti na podlagi prava Unije, vendar to velja, le če je ta pooblaščen za uporabo prava Unije (sodbi z dne 17. julija 2008, *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, točka 65, in z dne 21. marca 2019, *Unareti*, C-702/17, EU:C:2019:233, točka 34).
- 91 Kot je razvidno iz točke 85 te sodbe, kadar nacionalni nadzorni organ med izvajanjem pogodbe o javnem naročilu, za katero velja ureditev Unije na področju javnih naročil, po uradni dolžnosti začne revizijski postopek zoper spremembe te pogodbe, na področje prava Unije spada tudi taka revizija.

- 92 Zato je treba preučiti, ali se s tako revizijo, ki se začne po uradni dolžnosti, da bi se naložila sankcija sopogodbnikom, ki so nezakonito spremenili pogodbo, ki jih zavezuje, ali celo ugotovila neveljavnost te pogodbe iz tega razloga, spoštuje načelo pravne varnosti, če nova nacionalna zakonodaja, ki ureja to revizijo, omogoča ponoven začetek teka prekluzivnih rokov glede sprejetih sprememb, čeprav je do njih prišlo, ko je veljal prejšnji zakon, in se je na datum, na katerega se je postopek začel po uradni dolžnosti, prekluzivni rok, ki ga je določal navedeni zakon, že iztekel.
- 93 V zvezi s tem načelo pravne varnosti med drugim zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, predvsem če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja (sodbi z dne 17. julija 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, točka 69, in z dne 17. decembra 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, točka 59).
- 94 Poudariti je treba tudi, da načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da bi se ureditev uporabila retroaktivno, torej za položaj pred začetkom veljavnosti te uredbe, in to ne glede na ugodne ali neugodne učinke, ki bi jih lahko imela taka uporaba za zadevno osebo, vendar to načelo zahteva, da je treba vsako dejansko stanje – razen ob izrecnih nasprotnih navedbah – običajno presojati ob upoštevanju pravnih pravil, ki so takrat veljala, tako da nova ureditev velja le za prihodnost in se prav tako uporablja – razen v primeru odstopanj – za prihodnje učinke položajev, ki so nastali, ko je veljal stari zakon (glej v tem smislu sodbi z dne 3. septembra 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, točka 37, in z dne 26. maja 2016, Județul Neamț et Județul Bacău, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točka 55).
- 95 Natančneje, glede prekluzivnih rokov je iz sodne prakse Sodišča razvidno tudi, da morajo biti ti roki, da bi bili v skladu z namenom zagotavljanja pravne varnosti, določeni vnaprej (glej v tem smislu sodbi z dne 15. julija 1970, ACF Chemiefarma/Komisija, 41/69, EU:C:1970:71, točka 19, in z dne 5. maja 2011, Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading, C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 52) in dovolj predvidljivi (glej v tem smislu sodbi z dne 5. maja 2011, Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading, C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 34, in z dne 17. septembra 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, točka 58).
- 96 V obravnavanem primeru je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da se je na datuma, na katera sta bili pogodbi o javnem naročilu iz postopka v glavni stvari spremenjeni, uporabljal člen 327(2)(a) zakona o javnem naročanju iz leta 2003. Vendar je bil rok iz te določbe, v katerem je moral predsednik sveta za javna naročila po uradni dolžnosti pri arbitražni komisiji začeti postopek zoper ti spremembi, na datum, ko je začel veljati zakon o javnem naročanju iz leta 2015, že več let pretečen, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 97 Tako člen 197(1) zakona o javnem naročanju iz leta 2015, ker omogoča uvedbo postopkov po uradni dolžnosti zoper spremembe pogodb o javnih naročilih, v zvezi s katerimi so se glede na upoštevanje določbe zakona o javnem naročanju iz leta 2003, ki se uporabljajo za te spremembe, iztekli prekluzivni roki, ni določba, katere namen je urediti tekoče pravne položaje, temveč retroaktivna določba.
- 98 Kot sta namreč poudarili Budapesti Közlekedési in Komisija, ta ureditev pristojnemu organu dovoljuje, da začne tak postopek za ponovni tek prekluzivnih rokov, čeprav so se ti v skladu s prejšnjo zakonodajo že iztekli.
- 99 Pravo Unije sicer izjemoma dopušča, da se aktu prizna retroaktivni učinek, če to zahteva cilj, ki ga je treba doseči, in če se ustrezno upoštevajo legitimna pričakovanja zadevnih oseb (glej v tem smislu sodbo z dne 15. julija 2004, Gerekenis in Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, točka 24).
- 100 Vendar načelo varstva legitimnih pričakovanj nasprotuje temu, da spremembe nacionalne ureditve nacionalnemu nadzornemu organu omogočijo, da začne revizijski postopek, čeprav se je prekluzivni rok iz prejšnje ureditve, ki je veljal na datum teh sprememb, iztekel.

- 101 Nazadnje, ugotovitev iz točk od 90 do 100 te sodbe ne more omajati dejstvo, da je namen zakona o javnem naročanju iz leta 2015 zagotoviti zaščito finančnih interesov Unije na področju javnih naročil in ublažiti pravne, tehnične ali organizacijske pomanjkljivosti, ki naj bi izhajale iz uporabe prejšnje ureditve.
- 102 Na prvi, tretji in četrti vprašanji za predhodno odločanje je zato treba odgovoriti, da splošno načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da v okviru revizijskega postopka, ki ga nadzorni organ začne zaradi zaščite finančnih interesov Unije, nova nacionalna zakonodaja za nadzor zakonitosti sprememb pogodb o javnem naročilu določi, da se tak postopek začne v prekluzivnem roku, ki ga določa nova zakonodaja, čeprav se je prekluzivni rok, določen s prejšnjo zakonodajo, ki se je uporabila na datum teh sprememb, iztekel.

Peti vprašnji

- 103 Predložitveno sodišče se s petima vprašanjema v bistvu sprašuje, ali načelo sorazmernosti, če bi bil odgovor na prvi, tretji in četrti vprašanji nikalen, nasprotuje temu, da lahko nacionalno sodišče presodi razumnost in sorazmernost obdobj, ki so pretekla med storitvijo kršitve, iztekom prejšnjih prekluzivnih rokov in postopkom, uvedenim za preiskavo kršitve, ter lahko iz tega izpelje posledice za veljavnost izpodbijane upravne odločbe ali katere koli druge pravne posledice, ki jih določa država članica.
- 104 Glede na odgovor na prvo, tretje in četrto vprašanje na peto vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 105 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški predložitve stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Uvodni izjavi 25 in 27 Direktive 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil, člen 1(1) in (3) Direktive Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66, člen 1(1) in (3) Direktive Sveta 92/13/EGS z dne 25. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66, člen 83(1) in (2) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES ter člen 99(1) in (2) Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES je treba razlagati tako, da državam članicam niti ne nalagajo niti ne prepovedujejo sprejetja zakonodaje, v skladu s katero lahko nadzorni organ zaradi zaščite finančnih interesov Evropske unije po uradni dolžnosti začne revizijski postopek za nadzor kršitev zakonodaje na področju javnih naročil. Vendar tak postopek, kadar je določen, spada na področje uporabe prava Unije, ker javna naročila, ki so predmet take revizije, spadajo na stvarno področje uporabe direktiv o javnih naročilih, in mora torej biti v skladu s tem pravom, vključno z njegovimi splošnimi načeli, med katerimi je splošno načelo pravne varnosti.

2. Splošno načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da v okviru revizijskega postopka, ki ga nadzorni organ začne zaradi zaščite finančnih interesov Evropske unije, nova nacionalna zakonodaja za nadzor zakonitosti sprememb pogodb o javnem naročilu določi, da se tak postopek začne v prekluzivnem roku, ki ga določa nova zakonodaja, čeprav se je prekluzivni rok, določen s prejšnjo zakonodajo, ki se je uporabila na datum teh sprememb, iztekel.

Podpisi