



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 23. novembra 2023 *

„Predhodno odločanje – Javna naročila – Revizijski postopki oddaje javnih naročil – Direktiva 2014/25/EU – Člen 57(3) – Naročnik s sedežem v državi članici, ki ni država članica sedeža osrednjega nabavnega organa, ki nastopa v svojem imenu in za svoj račun – Dostop do revizijskih postopkov – Procesna pravila, ki se uporabljajo, in pristojnost revizijskih organov“

V zadevi C-480/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 23. junija 2022, ki je na Sodišče prispela 18. julija 2022, v postopku

EVN Business Service GmbH,

Elektra EOOD,

Penon EOOD,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi Z. Csehi (poročevalec), predsednik senata, M. Ilešič in D. Gratsias, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za EVN Business Service GmbH W. Schwartz, Rechtsanwalt,
- za Elektra EOOD O. Radinsky, Rechtsanwalt,
- za avstrijsko vlado A. Posch, J. Schmoll in M. Winkler-Unger, agenti,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara in G. Wils, agenta,

* Jezik postopka: nemščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša zlasti na razlago člena 57(3) 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 poštne storitve ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL 2014, L 94, str. 243).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru pravnih sredstev, ki so jih EVN Business Service GmbH (v nadaljevanju: EBS), družba avstrijskega prava s sedežem v Avstriji, in dve družbi s sedežem v Bolgariji vložile zoper sklepa Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (deželno upravno sodišče za Spodnjo Avstrijo, Avstrija), s katerima je navedeno sodišče zase ugotovilo, da ni revizijski organ za postopke javnega naročanja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 92/13

- 3 Direktiva 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 in transportnem in telekomunikacijskem področju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 315), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 92/13), vsebuje člen 1, naslovljen „Področje uporabe in zagotovitev revizijskih postopkov“, ki v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za javna naročila iz Direktive 2014/25[...], razen če so takšna naročila izključena v skladu s členi 18 do 24, 27 do 30, 34 ali 55 navedene direktive.

[...]

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se v zvezi z naročili s področja uporabe Direktive 2014/25/EU ali Direktive 2014/23/EU 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.“

Direktiva 2014/25

4 V uvodnih izjavah 78 in 82 Direktive 2014/25 je navedeno:

„(78) V večini držav članic se čedalje bolj uporabljajo centralizirane nabavne tehnike. Osrednji nabavni organi so proti plačilu ali brezplačno odgovorni za pridobitve, upravljanje dinamičnih nabavnih sistemov ali oddajo javnih naročil/sklepanje okvirnih sporazumov za druge javne naročnike ali naročnike. Naročnikom, za katere je sklenjen okvirni sporazum, bi morale biti omogočeno, da ga uporabljajo za enkratna ali večkratna javna naročila. Zaradi velikega obsega javnih naročil lahko te tehnike prispevajo k večji konkurenci in bi morale pomagati pri profesionalizaciji javnega naročanja. Zato bi bilo treba na ravni [Evropske] [u]nije opredeliti osrednje nabavne organe, ki bi jih lahko uporabljali naročniki, treba pa bi bilo tudi pojasniti, da tovrstni organi delujejo na dva različna načina.

In sicer bi ti organi morali biti sposobni, da z nakupovanjem, skladiščenjem in ponovno prodajo delujejo kot veletrgovci, ali pa da z oddajanjem javnih naročil, upravljanjem dinamičnih nabavnih sistemov ali sklepanjem okvirnih sporazumov, ki jih uporabljajo naročniki, delujejo kot posredniki.

Taka posredniška vloga se lahko v nekaterih primerih opravlja tako, da se ustrezni postopki oddaje javnih naročil izvedejo samostojno, brez podrobnih navodil zadevnih naročnikov, v drugih primerih pa tako, da se ustrezni postopki oddaje izvedejo v skladu z navodili zadevnih naročnikov, v njihovem imenu in za njihov račun.

Nadalje bi bilo treba določiti pravila o razdelitvi odgovornosti za upoštevanje obveznosti iz te direktive, tudi glede pravnih sredstev, med osrednji nabavni organ in naročnike, ki naročajo pri osrednjem nabavnem organu ali prek njega. Kadar je osrednji nabavni organ izključno odgovoren za vodenje postopkov javnega naročanja, bi moral biti tudi izključno in neposredno odgovoren za njihovo zakonitost. Če naročnik vodi nekatere dele postopka, na primer ponovno odpiranje konkurence na podlagi okvirnega sporazuma ali oddajo posameznih naročil na podlagi dinamičnega nabavnega sistema, bi moral biti še naprej odgovoren za faze, ki jih vodi.

[...]

(82) V zvezi s skupnim oddajanjem javnih naročil s strani naročnikov iz različnih držav članic se trenutno pojavljajo specifični pravni problemi v zvezi s kolizijo nacionalnih zakonodaj. Kljub temu, da Direktiva 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)] implicitno dovoljuje skupno čezmejno javno naročanje, pa se naročniki še vedno soočajo z znatnimi pravnimi in praktičnimi problemi pri javnem naročanju pri osrednjih nabavnih organih v drugih državah članicah ali pri skupnem oddajanju javnih naročil. Te probleme bi bilo treba odpraviti, da bi naročnikom omogočili, da kar najbolj izkoristijo potencial notranjega trga v smislu ekonomije obsega ter delitve tveganja in koristi, ne nazadnje pri inovativnih projektih z večjo stopnjo tveganja, kot jo lahko razumno prenese en sam naročnik. Zato bi bilo treba oblikovati nova pravila o skupnem čezmejnem javnem naročanju, s katerimi bi olajšali sodelovanje med naročniki ter z ustvarjanjem čezmejnih poslovnih priložnosti za dobavitelje in ponudnike storitev povečali koristi notranjega trga. S temi pravili bi bilo treba določiti pogoje za

čezmejno uporabo osrednjih nabavnih organov in opredeliti veljavno zakonodajo o javnem naročanju, vključno z veljavno zakonodajo o pravnih sredstvih, za primere čezmejnih skupnih postopkov, ki bi dopolnjevala kolizijska pravila iz Uredbe (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Rim I) (UL 2008, L 177, str. 6)]. Poleg tega bi morali naročniki iz različnih držav članic na podlagi nacionalnega prava ali prava Unije imeti možnost, da ustanovijo skupne pravne subjekte. Za takšno obliko skupnega javnega naročanja bi bilo treba določiti posebna pravila.

Vendar naročniki ne bi smeli izkoriščati možnosti skupnega čezmejnega javnega naročanja za obid obveznih pravil javnega prava, skladnim s pravom Unije, ki se zanje uporabljajo v državi članici, v kateri se nahajajo. Taka pravila bi lahko denimo zajemala določbe o transparentnosti in dostopu do dokumentov ali posebne zahteve glede sledljivosti občutljivega blaga.“

5 Člen 2 Direktive 2014/25, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

10. ‚centralizirane nabavne dejavnosti‘ pomeni dejavnosti, ki se stalno izvajajo v eni od naslednjih oblik:

- (a) pridobitev blaga in/ali storitev, namenjenih naročnikom;
- (b) oddajanje javnih naročil ali sklepanje okvirnih sporazumov za gradnje, blago ali storitve, namenjene naročnikom;

[...]

12. ‚osrednji nabavni organ‘ pomeni naročnika v smislu člena 4(1) te direktive ali javnega naročnika v smislu člena 2(1) 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)], ki izvaja centralizirane nabavne dejavnosti, lahko pa tudi morebiti pomožne nabavne dejavnosti.

Javno naročilo, ki ga osrednji nabavni organ odda zaradi izvajanja centraliziranih nabavnih dejavnosti, se šteje za javno naročilo za opravljanje dejavnosti, kakor je določena v členih 8 do 14. Za javno naročilo, ki ga osrednji nabavni organ odda zaradi izvajanja centraliziranih nabavnih dejavnosti, se člen 18 ne uporablja;

[...]“

6 Člen 4 Direktive 2014/25, naslovljen „Naročniki“, določa:

„1. V tej direktivi so naročniki subjekti, ki:

- (a) so javni naročniki ali javna podjetja in opravljajo eno od dejavnosti iz členov 8 do 14;
- (b) kadar niso javni naročniki ali javna podjetja, vendar kot eno od svojih dejavnosti na podlagi posebnih ali izključnih pravic, ki jim jih podeli pristojni organ države članice, opravljajo katero koli dejavnost iz členov 8 do 14 ali kombinacijo teh dejavnosti.

2. ‚Javno podjetje‘ pomeni vsako podjetje, na katero imajo lahko javni naročniki neposredno ali posredno prevladujoč vpliv zaradi lastništva, finančne udeležbe ali pravil, ki urejajo njegovo poslovanje;

[...]“

- 7 Člen 57 te direktive, naslovljen „Javno naročanje, pri katerem sodelujejo naročniki iz različnih držav članic“, v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Brez poseganja v člene 28 do 31 lahko naročniki iz različnih držav članic sodelujejo pri oddaji javnih naročil z uporabo enega od načinov, določenih v tem členu.

Naročniki ne uporabljajo načinov iz tega člena, da bi se izognili uporabi obveznih določb javnega prava v skladu s pravom Unije, ki velja zanje v njihovi državi članici.

2. Država članica svojim naročnikom ne sme prepovedati uporabe centraliziranih nabavnih dejavnosti, ki jih zagotavljajo osrednji nabavni organi, ki se nahajajo v drugi državi članici.

V zvezi s centraliziranimi nabavnimi dejavnostmi, ki jih zagotavlja osrednji nabavni organ, ki se nahaja v drugi državi članici, kot je država naročnika, pa lahko države članice določijo, da lahko njihovi naročniki uporabljajo le centralizirane nabavne dejavnosti, ki so opredeljene v točki (a) ali (b) točke 10 člena 2.

3. Osrednji nabavni organ, ki se nahaja v drugi državi članici, zagotavlja centralizirane nabavne dejavnosti v skladu z nacionalnimi predpisi države članice, v kateri se nahaja.

Nacionalni predpisi države članice, v kateri se nahaja osrednji nabavni organ, se uporabljajo tudi v naslednjih primerih:

- (a) oddaja naročil v okviru dinamičnega nabavnega sistema;
- (b) ponovno odpiranje konkurence v skladu z okvirnim sporazumom.“

Avstrijsko pravo

- 8 Člen 180 Bundesvergabegesetz 2018 (zvezni zakon iz leta 2018 o javnem naročanju) z dne 20. avgusta 2018 (BGBl. I, 65/2018; v nadaljevanju: BVergG 2018), naslovljen „Skupno čezmejno javno naročanje več sektorskih naročnikov“, v odstavku 2 določa:

„Kadar centralizirane nabavne dejavnosti za sektorskega naročnika opravlja osrednji nabavni organ iz člena 2, točka 12, Direktive 2014/15/EU, ki ima svoj sedež v drugi državi članici Unije ali v drugi državi, ki je pogodbenica Sporazuma EGP

1. se za postopek oddaje javnega naročila uporablja

[...]

ureditev države sedeža osrednjega nabavnega organa.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 9 Z obvestilom, objavljenim v Uradnem listu Evropske unije 22. maja 2020, je bil začet postopek javnega naročanja s sklenitvijo okvirnega sporazuma za izvedbo del namestitve električne napeljave ter s temi povezanih gradbenih in rušilnih del. Naročilo je bilo razdeljeno (ozemeljsko) na 36 lotov, s krajem izvedbe v Bolgariji. Vrednost naročila je presejala prag, nad katerim se uporabljajo pravila postopka in objave na področju javnega naročanja po pravu Unije.
- 10 V tem postopku javnega naročanja je bila naročnica Elektrorazpredelenie YUG EAD (v nadaljevanju: ER Yug), delniška družba bolgarskega prava s sedežem v Bolgariji.
- 11 V tem postopku javnega naročanja je kot osrednji nabavni organ nastopala EBS, družba avstrijskega prava s sedežem v Avstriji, kot zastopnica družbe ER Yug.
- 12 Tako družba ER Yug kot družba EBS sta posredno v stoddstotni lasti družbe EVN AG, ta pa je v 51-odstotni lasti Land Niederösterreich (dežela Spodnja Avstrija, Avstrija).
- 13 V skladu z javnim razpisom je bila družba EBS odgovorna za potek in izvedbo tega razpisa, medtem ko bi morala biti pogodba, katere predmet so zahtevane storitve, sklenjena z družbo ER Yug kot sektorskim naročnikom. V tem javnem razpisu je bilo Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (deželno upravno sodišče za Spodnjo Avstrijo) določeno kot organ, pristojen za revizijske postopke. Poleg tega je bilo določeno, da je pravo, ki se uporabi za „postopek javnega naročanja in za vse zahtevke, ki iz tega izhajajo“, avstrijsko pravo, bolgarsko pravo pa se uporabi za „izpolnjevanje pogodbe“.
- 14 Elektra EOOD in Penon EOOD, bolgarski podjetji, sta podali ponudbe za več lotov na podlagi okvirnega sporazuma. Z odločbama z dne 28. in 30. julija 2020 sta bili obveščeni, da njuni ponudbi nista bili sprejeti.
- 15 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (deželno upravno sodišče za Spodnjo Avstrijo) je s sklepoma z dne 23. septembra 2023 njuni zahtevi za ugotovitev ničnosti teh odločb zavrglo, saj je ugotovilo, da v zvezi s tem ni pristojno.
- 16 Navedeno sodišče je štelo, da mu je predloženo vprašanje, ali lahko bolgarsko podjetje z naročnikom, ki ima sedež v Bolgariji, sklene pogodbo, ki jo je treba izpolniti v tej državi članici in za katero se uporablja pravo te države. Po mnenju navedenega sodišča bi to s tem, da bi sprejelo pristojnost, izrazilo poseglo v suverenost Republike Bolgarije, in bi nastal konflikt z načelom teritorialnosti, ki je priznано v mednarodnem pravu. To, da je dežela Spodnja Avstrija pristojna za izvajanje nadzora nad družbo ER Yug, naj ne bi nikakor vplivalo na pristojnost tega sodišča glede sklepanja javnih naročil s podjetji, ki imajo sedež v tujini.
- 17 Poleg tega, enako kot člen 57(3) Direktive 2014/25 naj bi tudi BVergG 2018 v členu 180(2) določal pravilo glede centralizirane nabavne dejavnosti, ki jo za sektorskega naročnika opravlja osrednji nabavni organ, ki ima svoj sedež v državi članici, ki ni tista, v kateri je ta naročnik. Vendar naj bi to pravilo določalo zgolj materialno pravo, ki se uporablja za postopek javnega naročanja, ne da bi določilo procesno pravo, ki bi se uporabilo za morebitni revizijski postopek. Uvodna izjava 82 Direktive 201/25 naj bi se sicer sklicevala na opredelitev veljavne zakonodaje „o pravnih sredstvih“, vendar ne da bi bilo to vključeno v samo besedilo te direktive. Poleg tega naj se pojem „centralizirana nabavna dejavnost“, naveden v členu 57 navedene direktive, ne bi nanašal na postopek s pravnimi sredstvi.

- 18 Družbe Elektra, Penon in EBS so zoper zgoraj navedena sklepa vložile revizijo pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija). Predložile so overjen prevod odločbe najvišjega upravnega sodišča Republike Bolgarije, ki je potrdilo odločbo bolgarskega organa za nadzor javnih naročil o tem, da ni pristojen za predmetno zadevo oddaje javnega naročila.
- 19 Te stranke trdijo, da bi bilo treba člen 57(3) Direktive 2014/25 – glede na cilj enotne ureditve centraliziranih čezmejnih nabav – in posledično člen 180(2) BVergG 2018 razlagati tako, da se ne nanašata le na sam postopek oddaje javnega naročila, ampak tudi na revizijski postopek, ki bi lahko morebiti sledil taki oddaji. Glede na to, da bi moral osrednji nabavni organ uporabiti avstrijsko materialno pravo s področja javnega naročanja, naj bi moral revizijski postopek potekati pri avstrijskem revizijskem organu v skladu z avstrijskim procesnim pravom. Tako naj bi bila odločilna teritorialna navezna okoliščina sedež osrednjega nabavnega organa.
- 20 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 57(3) Direktive 2014/25 razlagati tako, da gre za centralizirane nabavne dejavnosti, ki jih zagotavlja osrednji nabavni organ, ki ,se nahaja v drugi državi članici', če ima naročnik – neodvisno od vprašanja pripisovanja nadzora nad tem naročnikom – sedež v drugi državi članici kot pa osrednji nabavni organ?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:
- Ali zajema kolizijsko pravilo iz člena 57(3) Direktive 2014/25, na podlagi katerega osrednji nabavni organ, ki je v drugi državi članici, zagotavlja centralizirane nabavne dejavnosti v skladu z nacionalnimi predpisi države članice, v kateri je ta organ, tudi zakonodajo glede revizijskih postopkov in pristojnosti revizijskega organa v smislu Direktive 92/13?
3. Če je odgovor na prvo ali drugo vprašanje nikalen:
- Ali je treba Direktivo 92/13 in zlasti njen člen 1(1), četrti pododstavek, razlagati tako, da mora pristojnost nacionalnega revizijskega organa za preverjanje odločitev naročnikov zajemati vse naročnike, ki so v državi članici revizijskega organa, ali pa se mora pristojnost ravnati po tem, ali vpliv nadzora nad naročnikom (v smislu člena 3(4)(c), oziroma člena 4(2) Direktive 2014/25) izhaja iz regionalnih ali lokalnih organov oziroma osebe javnega prava, ki spadajo k državi članici revizijskega organa?“

Prvo vprašanje

- 21 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(3) Direktive 2014/25 razlagati tako, da centralizirano nabavno dejavnost v okviru javnih naročil, ki jih skupno oddajajo naročniki iz različnih držav članic, zagotavlja osrednji nabavni organ, ki „se nahaja v drugi državi članici“, kadar ima naročnik – ne glede na nadzor, ki ga nad njim izvaja oseba javnega prava države članice sedeža osrednjega nabavnega organa – svoj sedež v državi članici, ki ni država sedeža osrednjega nabavnega organa.

- 22 Člen 57(3) Direktive 2014/25 določa, da osrednji nabavni organ, ki je v drugi državi članici, zagotavlja centralizirane nabavne dejavnosti v skladu z nacionalnimi predpisi države članice, v kateri je. Nacionalni predpisi države članice, v kateri je osrednji nabavni organ, se uporabljajo tudi v primeru oddaje naročil v okviru dinamičnega nabavnega sistema in v primeru ponovnega odpiranja konkurence v skladu z okvirnim sporazumom.
- 23 Pojem „osrednji nabavni organ“ je v členu 2, točka 12, Direktive 2014/25 opredeljen kot naročnik v smislu člena 4(1) te direktive ali javni naročnik v smislu člena 2(1), točka 1, Direktive 2014/24, ki izvaja centralizirane nabavne dejavnosti, lahko pa tudi pomožne nabavne dejavnosti.
- 24 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da se glavni dvom predložitvenega sodišča nanaša na vprašanje, kako razlikovati med državo članico sedeža naročnika in državo članico sedeža osrednjega nabavnega organa. Drugače povedano, sprašuje se o merilu za povezanost naročnika z državo članico za namene člena 57 Direktive 2014/25.
- 25 Stranke iz postopka v glavni stvari in drugi udeleženci se strinjajo, da mora biti navezna okoliščina kraj, v katerem je naročnik, in da v zvezi s tem ni pomembno, ali in – če gre za tak primer – kako ter v kolikšni meri je ta naročnik v lasti drugega subjekta, ki je v drugi državi članici. Tako naj bi se pravilo iz člena 57(3) Direktive 2014/25 uporabljalo, kadar sta osrednji nabavni organ in drugi naročnik v različnih državah članicah, kot sta v obravnavanem primeru v Avstriji in Bolgariji.
- 26 V zvezi s tem je treba opozoriti, da sta tako osrednji nabavni organ kot subjekt, ki vodi postopek oddaje javnega naročila, naročnika v smislu Direktive 2014/25, zaradi česar merilo za povezanost z državo članico za ta subjekta ne more biti različno.
- 27 Poleg tega člen 57(1) te direktive določa, da naročniki ne smejo uporabiti skupnega čezmejnega javnega naročanja, da bi se izognili uporabi zavezujočih določb javnega prava v skladu s pravom Unije, ki velja zanje „v njihovi državi članici“. Odstavek 2 tega člena se nanaša na centralizirane nabavne dejavnosti, ki jih zagotavlja osrednji nabavni organ, „ki se nahaja v drugi državi članici, kot je država naročnika“.
- 28 Ne glede na okoliščino, da Direktiva 2014/25 tako za določitev povezanosti naročnika z državo članico včasih uporablja različne izraze, tudi v njenih različnih jezikovnih različicah, je iz teh izrazov mogoče razbrati, da je navezna okoliščina, za katero se je odločil zakonodajalec Unije, teritorialna, kar sicer ustreza splošnemu pravilu, ki je v bistvu razvidno iz člena 57(1), drugi pododstavek, te direktive, v skladu s katerim naj bi vsak naročnik spoštoval pravila, ki veljajo v državi članici njegovega sedeža.
- 29 Zato je treba v primeru, kakršen je ta v glavni stvari, kadar sta osrednji nabavni organ in naročnik v različnih državah članicah, šteti, da gre za oddajo čezmejnega naročila, ki jo opravi osrednji nabavni organ.
- 30 V zvezi s tem je treba poudariti, da iz navedene direktive in zlasti iz njenega člena 57 ni razvidno, da bi pripadnost regionalnega organa ali organa javnega prava, ki izvaja nadzor nad naročnikom, določeni državi članici pomenila upoštevno merilo za povezanost takega naročnika. Kadar pa je zakonodajalec Unije želel uporabiti merilo obstoja povezave med naročnikom in drugim subjektom, ga je izrecno uporabil, kot je to storil v členu 4(2) iste direktive.

- 31 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 57(3) Direktive 2014/25 razlagati tako, da centralizirano nabavno dejavnost v okviru javnih naročil, ki jih skupno oddajajo naročniki iz različnih držav članic, zagotavlja osrednji nabavni organ, ki „se nahaja v drugi državi članici“, kadar ima naročnik svoj sedež v državi članici, ki ni država sedeža osrednjega nabavnega organa, ne glede na morebitni kraj sedeža tretjega subjekta, ki ima nadzor nad enim ali drugim od zgoraj navedenih subjektov.

Drugo vprašanje

- 32 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(3) Direktive 2014/25 razlagati tako, da se kolizijsko pravilo, ki je predpisano v tej določbi in v skladu s katerim se centralizirane nabavne dejavnosti osrednjega nabavnega organa zagotavljajo v skladu z nacionalnimi predpisi države članice, v kateri je ta organ, razteza tudi na revizijske postopke v smislu Direktive 92/13, ki se nanašajo na te dejavnosti.
- 33 Kot je ugotovilo predložitveno sodišče, člen 57(3) Direktive 2014/25 ne določa izrecno, ali se nacionalni predpisi države članice, v kateri je naročnik, uporabljajo tudi za revizijske postopke in za pristojnost revizijskega organa v smislu Direktive 92/13.
- 34 „Centralizirane nabavne dejavnosti“, na katere se nanaša ta določba, so v členu 2, točka 10, Direktive 2014/25 opredeljene kot dejavnosti, ki se stalno izvajajo bodisi v obliki pridobitve blaga in/ali storitev, namenjenih naročnikom bodisi v obliki oddajanja javnih naročil ali sklepanja okvirnih sporazumov za gradnje, blago ali storitve, namenjene naročnikom.
- 35 Čeprav na podlagi jezikovne razlage člena 57(3) Direktive 2014/25 kaže, da se ta nanaša zgolj na materialno pravo s področja oddaje javnih naročil, pa besedilo tega člena ne izključuje, da bi se ta določba lahko raztezala tudi na zakonodajo s področja revizijskih postopkov in na pristojnost revizijskega organa v smislu Direktive 92/13.
- 36 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (sodba z dne 29. junija 2023, Interfel, od C-501/22 do C-504/22, EU:C:2023:531, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 37 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da če je določbo prava Unije mogoče razlagati na več načinov, je treba dati prednost razlagi, s katero se ohrani njen polni učinek (sodba z dne 29. junija 2023, Interfel, od C-501/22 do C-504/22, EU:C:2023:531, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v uvodni izjavi 78 Direktive 2014/25 navedeno, da bi bilo treba določiti pravila o razdelitvi odgovornosti za upoštevanje obveznosti iz te direktive, tudi glede pravnih sredstev, med osrednji nabavni organ in naročnike, ki naročajo pri osrednjem nabavnem organu ali prek njega.
- 39 V tej uvodni izjavi sta predvidena dva primera, in sicer prvi, v katerem je osrednji nabavni organ izključno odgovoren za vodenje postopkov javnega naročanja, in drugi, v katerem naročnik vodi nekatere dele postopka, na primer ponovno odpiranje konkurence na podlagi okvirnega sporazuma ali oddajo posameznih naročil na podlagi dinamičnega nabavnega sistema. V prvem

primeru bi moral biti osrednji nabavni organ izključno in neposredno odgovoren za zakonitost postopkov, v drugem pa bi moral biti osrednji nabavni organ še naprej odgovoren za faze, ki jih vodi.

- 40 Poleg tega je v uvodni izjavi 82 Direktive 2014/25 navedeno, da je treba oblikovati nova pravila o skupnem čezmejnem javnem naročanju in da bi bilo treba s temi pravili določiti pogoje za čezmejno uporabo osrednjih nabavnih organov in opredeliti veljavno zakonodajo o javnem naročanju, vključno z veljavno zakonodajo o pravnih sredstvih, za primere čezmejnih skupnih postopkov.
- 41 Iz teh uvodnih izjav je razvidno, da zakonodajalec Unije ni želel določiti le materialno pravo, ki se uporablja za čezmejna javna naročila in za osrednje nabavne organe, ampak tudi pravo glede postopkov s pravnimi sredstvi, do katerih lahko pride na podlagi teh naročil in teh dejavnosti.
- 42 Zato je treba dati prednost tisti razlagi določb Direktive 2014/25, ki urejajo taka naročila in take dejavnosti, s katero je omogočeno, da se zajameta tako materialno pravo kot pravo, ki se nanaša na revizijske postopke.
- 43 Tako je treba šteti, da se Direktiva 2014/25 nanaša na pravo držav članic ne samo glede določb tega prava, ki urejajo potek postopka oddaje čezmejnih javnih naročil, ampak tudi glede tistih, ki urejajo postopke s pravnimi sredstvi, vključno s sodnimi, do katerih lahko pride po takem postopku oddaje javnega naročila.
- 44 Taka razlaga je poleg tega v skladu s ciljem Direktive 2014/25, ki je uvesti enotno ureditev na področju čezmejnih centraliziranih nabav. Namreč, glede na to, da mora osrednji nabavni organ svoje centralizirane nabavne dejavnosti zagotavljati v skladu z nacionalnimi predpisi države članice, v kateri je, se zdi smiselno, da revizijski postopek, ki se lahko sproži, poteka v skladu s pravom te države članice in da se pristojnost zadevnega revizijskega organa določi po tem istem pravu.
- 45 Poleg tega je načelo, v skladu s katerim se predpisi države članice, v kateri je naročnik, uporabljajo za revizijske postopke v zvezi z ukrepi, ki so jih sprejeli ti naročniki, temelj za pravilo iz člena 1(1), četrti pododstavek, Direktive 92/13, v skladu s katerim države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se v zvezi z naročili s področja uporabe Direktive 2014/25 ali Direktive 2014/23 zagotovi učinkovita in zlasti čim hitrejša revizija odločitev, ki so jih sprejeli naročniki, ker je bilo s takšnimi odločitvami kršeno pravo Unije na področju javnih naročil ali nacionalni predpisi o prenosu tega prava.
- 46 To pa ne izključuje, kot je opozorila Evropska komisija, da se po potrebi razlikuje med pravom, ki se uporabi za postopek javnega naročanja, in tistim, ki se uporabi za pogodbe, ki so bile sklenjene v nadaljevanju.
- 47 Prav tako je naloga nacionalnih sodišč, ki jim je predložen spor, ki izvira iz postopka oddaje čezmejnega javnega naročila, da so posebno pozorna na delitev odgovornosti, ki jo nosijo različni udeleženci tega postopka, in na meje njihovih pristojnosti, ki lahko iz tega izhajajo, pri čemer pa morajo upoštevati pravilo iz člena 57(1) Direktive 2014/25, na katero je opozorjeno v točki 27 te sodbe.

- 48 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 57(3) Direktive 2014/25 v povezavi z uvodnima izjavama 78 in 82 te direktive razlagati tako, da se kolizijsko pravilo, ki je predpisano v tej določbi in v skladu s katerim se centralizirane nabavne dejavnosti osrednjega nabavnega organa zagotavljajo v skladu z nacionalnimi predpisi države članice, v kateri je ta osrednji nabavni organ, razteza tudi na revizijske postopke v smislu Direktive 92/13, ki se nanašajo na te dejavnosti, v delu, v katerem je navedeni osrednji nabavni organ odgovoren za vodenje postopka oddaje javnega naročila.

Tretje vprašanje

- 49 Glede na odgovora na prvo in drugo vprašanje ni treba odgovoriti na tretje vprašanje, ki ga je predložitveno sodišče postavilo le za primer, da je odgovor na prvo ali drugo vprašanje nikalen.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

- 1. Člen 57(3) 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

centralizirano nabavno dejavnost v okviru javnih naročil, ki jih skupno oddajajo naročniki iz različnih držav članic, zagotavlja osrednji nabavni organ, ki „se nahaja v drugi državi članici“, kadar ima naročnik svoj sedež v državi članici, ki ni država sedeža osrednjega nabavnega organa, ne glede na morebitni kraj sedeža tretjega subjekta, ki ima nadzor nad enim ali drugim od zgoraj navedenih subjektov.

- 2. Člen 57(3) Direktive 2014/25 v povezavi z uvodnima izjavama 78 in 82 te direktive**

je treba razlagati tako, da

se kolizijsko pravilo, ki je predpisano v tej določbi in v skladu s katerim se centralizirane nabavne dejavnosti osrednjega nabavnega organa zagotavljajo v skladu z nacionalnimi predpisi države članice, v kateri je ta osrednji nabavni organ, razteza tudi na revizijske postopke – v smislu 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 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb – ki se nanašajo na te dejavnosti, v delu, v katerem je navedeni osrednji nabavni organ odgovoren za vodenje postopka oddaje javnega naročila.

Podpisi