



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-547/22

**INGSTEEL spol. s. r. o.
proti
Úrad pre verejné obstarávanie**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Okresný súd Bratislava II)

Sodba Sodišča (peti senat) z dne 6. junija 2024

„Predhodno odločanje – Revizijski postopki oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje – Direktiva 89/665/EGS – Člen 2(1)(c) – Odškodnina, dodeljena ponudniku, ki je bil nezakonito izločen iz postopka oddaje javnega naročila – Obseg – Izguba priložnosti“

Približevanje zakonodaj – Revizijski postopki oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje – Direktiva 89/665 – Odškodninske tožbe – Obveznost povrnitve škode, povzročene posameznikom – Področje uporabe – Odločba o nezakoniti izključitvi iz postopka oddaje javnega naročila – Izguba priložnosti sodelovanja v navedenem postopku – Vključitev

(Direktiva Sveta 89/665, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66, uvodna izjava 6 ter člena 1(3) in 2(1)(c))

(Glej točke 33, od 36 do 39 in od 41 do 44.)

Povzetek

Sodišče, ki mu je Okresný súd Bratislava II (okrajno sodišče v Bratislavi II, Slovaška) predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, je razlagalo člen 2(1)(c) Direktive 89/665¹. Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba ta člen razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi ali praksi, ki izključuje možnost, da ponudnik, ki je bil izključen iz postopka oddaje javnega naročila zaradi nezakonite odločbe naročnika, prejme odškodnino za škodo, ki jo je utrpel zaradi izgube priložnosti sodelovanja v tem postopku za pridobitev zadevnega naročila. Natančneje, Sodišču predlaga, naj pojasni, ali je treba to določbo razlagati tako, da osebe, ki so oškodovane zaradi kršitve prava Unije na področju javnega naročanja in ki so tako upravičene do odškodnine, ne vključujejo le oseb, ki jim je nastala škoda, ker jim ni bilo oddano javno naročilo, to je njihov izgubljeni dobiček, ampak tudi osebe, ki jim je nastala škoda, povezana z izgubo priložnosti

¹ Direktiva 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), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 (UL 2007, L 335, str. 31) (v nadaljevanju: Direktiva 89/665).

sodelovanja v postopku oddaje tega naročila in ustvaritve dobička zaradi takega sodelovanja. V obravnavanem primeru sta v členu 17 zakona št. 514/2003² kot škoda, ki jo je mogoče povrniti, izrecno navedena le „navadna škoda“ in „izgubljeni dobiček“, ne pa „izguba priložnosti“.

Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo INGSTEEL spol. s r. o. in Slovaško republiko, ki deluje prek Úrad pre verejné obstarávanie (regulativni organ na področju javnega naročanja, Slovaška, v nadaljevanju: tožena stranka v postopku v glavni stvari), glede odškodninske tožbe, ki jo je ta družba vložila po nezakoniti izključitvi združenja, katerega članica je bila (v nadaljevanju: združenje ponudnik), iz postopka oddaje javnega naročila, ki ga je začela Slovenský futbalový zväz (slovaška nogometna zveza, v nadaljevanju: naročnik).

Natančneje, naročnik se je odločil, da združenje ponudnika izključi iz tega postopka oddaje javnega naročila, ker je menil, da to združenje ne izpolnjuje pogojev iz obvestila o javnem naročilu zlasti v zvezi z ekonomskim in finančnim položajem. Na podlagi pritožbe, ki jo je vložilo navedeno združenje, je Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike) po tem, ko je pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, na podlagi katerega je bila izdana sodba Ingsteel in Metrostav³, razveljavilo odločbi, s katerima je bila ta odločba o izključitvi potrjena. Tožena stranka v postopku v glavni stvari je zato sprejela novo odločbo, s katero je naročniku naložila, naj izključi združenje ponudnika iz zadevnega postopka razveljavi. Ker se je ta postopek medtem zaključil, je tožeča stranka v postopku v glavni stvari pri predložitvenem sodišču vložila tožbo za povračilo škode, ki naj bi jo utrpela.

Presoja Sodišča

Sodišče je v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi zadevne določbe prava Unije upoštevalo ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi zakonodaja, katere del je.

Prvič, v zvezi z besedilom člena 2(1)(c) Direktive 89/665 je Sodišče ugotovilo, da ta člen, ki je oblikovan široko, določa, da države članice zagotovijo, da se osebam, ki so bile oškodovane zaradi kršitve prava Unije na področju javnega naročanja, dodeli nadomestilo za škodo, kar lahko, ker ni navedb o razlikovanju med različnimi vrstami škode, zajema vse vrste škode, ki so jo te osebe utrpeli, vključno s škodo, ki izhaja iz izgube priložnosti sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila.

Drugič, menilo je, da to ugotovitev potrjuje kontekst zadevne določbe. Posamezniki, ki jim je nastala škoda zaradi kršitve prava Unije, za katero odgovarja država članica, imajo namreč pravico do odškodnine, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer da je namen kršenega pravila prava Unije priznanje pravic posameznikom, da je kršitev tega pravila dovolj resna ter da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, ki je nastala posameznikom. Poleg tega mora povračilo škode, ki je nastala zaradi kršitev prava Unije, ustrezati nastali škodi, in sicer v tem smislu, da mora, odvisno od primera, omogočiti popolno povračilo škode, ki je dejansko nastala. Člen 2(1)(c) Direktive 89/665 pa pomeni konkretizacijo teh načel, ki so neločljiv del pravnega reda Unije.

² Zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci (zakon št. 514/2003 o odgovornosti za škodo, povzročeno pri izvajanju javne oblasti) z dne 28. oktobra 2003 (št. 215/2003 Z. z.) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. 514/2003).

³ Sodba z dne 13. julija 2017, Ingsteel in Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549).

V zvezi s tem in v skladu s členom 1(3) Direktive 89/665 morajo biti revizijski postopki, določeni v tej direktivi, na voljo vsaj osebam, ki imajo ali so imele interes za pridobitev določenega javnega naročila in ki jim je z domnevno kršitvijo nastala škoda ali bi jim lahko nastala škoda. Ta direktiva ne določa nobene možnosti za omejitev tega dostopa. Zakonodajalec Unije je tako odškodninsko tožbo iz člena 2(1)(c) iste direktive predvidel kot pravno sredstvo, ki predstavlja zadnjo možnost in ki mora ostati dostopno osebam, ki so oškodovane zaradi kršitve prava Unije, kadar jim je dejansko odvzeta vsakršna možnost, da bi jim koristil poln učinek enega od drugih pravnih sredstev iz zadnjenavedene določbe.

Tako je zlasti v primeru nezakonito izključenega ponudnika, ki je zahteval in dosegel razveljavitev svoje izključitve iz postopka oddaje javnega naročila, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, vendar pa zaradi končanja tega postopka, do katerega je medtem prišlo, nima več možnosti, da bi mu učinek te razveljavitve koristil. Čeprav je namreč škoda lahko posledica nepridobitve javnega naročila kot take, je treba ugotoviti, da je mogoče, da ponudnik, ki je bil nezakonito izključen, utrpi ločeno škodo, ki ustreza izgubi priložnosti sodelovanja v zadevnem postopku oddaje javnega naročila za pridobitev tega naročila. Povračilo za tako škodo pa mora biti mogoče pridobiti na podlagi člena 2(1)(c) Direktive 89/665.

Tretjič, Sodišče je menilo, da je široka razlaga člena 2(1)(c) Direktive 89/665 podprta s ciljem te direktive, da se s področja uporabe navedene direktive ne izključi nobena vrsta škode.

V zvezi s tem je opozorilo, da čeprav za Direktivo 89/665 ni mogoče šteti, da je z njo opravljena popolna harmonizacija in da se torej z njo določajo vsa mogoča pravna sredstva na področju javnega naročanja, pa – kot je navedeno v šesti uvodni izjavi te direktive – ta direktiva izhaja iz volje zakonodajalca Unije, da zagotovi, da v vseh državah članicah obstajajo ustrezni postopki, ki omogočajo, da se lahko nezakonito sprejete odločitve razveljavijo in da osebe, ki so bile oškodovane zaradi kršitev prava Unije, dobijo odškodnino. Posledično, da ta cilj ne bi bil ogrožen, kot je Sodišče razsodilo v zvezi z izgubljenim dobičkom, v primeru kršitve prava Unije ni mogoče dopustiti, da se iz naslova škode, ki jo je mogoče povrniti, popolnoma izključi izguba priložnosti sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila za pridobitev tega naročila, saj bi taka popolna izključitev te izgube priložnosti, zlasti v sporih ekonomske ali poslovne narave, dejansko onemogočila povrnitev škode.

Zato je treba člen 2(1)(c) Direktive 89/665 razlagati tako, da lahko odškodnina, ki jo lahko osebe, oškodovane zaradi kršitve prava Unije na področju javnega naročanja, zahtevajo na podlagi te določbe, krije škodo, nastalo zaradi izgube priložnosti. Vendar čeprav ta člen določa, da je treba osebam, ki so bile oškodovane zaradi kršitve prava Unije na področju javnega naročanja, dodeliti odškodnino, je treba ob neobstoju določb Unije na tem področju v notranjem pravnem redu vsake države članice določiti merila, na podlagi katerih je treba ugotoviti in oceniti škodo, nastalo zaradi izgube priložnosti sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila za pridobitev tega naročila, pod pogojem, da sta spoštovani načeli enakovrednosti in učinkovitosti.

V obravnavanem primeru je Sodišče poudarilo, da je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da sta v členu 17 zakona št. 514/2003 kot škoda, ki jo je mogoče povrniti, izrecno navedena le „navadna škoda“ in „izgubljeni dobiček“. Opozorilo je torej, da v skladu s sodno prakso Sodišča načelo primarnosti zaradi zagotavljanja učinkovitosti vseh določb prava Unije med drugim nacionalnim sodiščem nalaga, da svoje nacionalno pravo kar najbolj razlagajo v skladu s pravom Unije, in da ta obveznost skladne razlage nacionalnim sodiščem nalaga, da po potrebi spremenijo uveljavljeno ali celo ustaljeno sodno prakso, če ta temelji na razlagi nacionalnega prava, ki ni združljiva s cilji direktive.

Skratka, Sodišče je razsodilo, da člen 2(1)(c) Direktive 89/665 nasprotuje nacionalni ureditvi ali praksi, ki *a priori* izključuje možnost, da ponudnik, ki je bil izključen iz postopka oddaje javnega naročila zaradi nezakonite odločbe naročnika, prejme odškodnino za škodo, ki jo je utrpel zaradi izgube priložnosti sodelovanja v tem postopku za pridobitev zadevnega naročila.