Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

26. ožujka 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Postupci preispitivanja provedbe postupka javne nabave robe i javnih radova – Direktiva 89/665/EEZ – Postupci nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru – Direktiva 92/13/EEZ – Provedba postupka javne nabave – Direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU – Nadzor primjene pravila o provedbi postupka javne nabave – Nacionalni propis koji određenim tijelima dopušta pokretanje postupka po službenoj dužnosti u slučaju nezakonite izmjene ugovora koji se počeo izvršavati – Prekluzija prava na pokretanje postupka po službenoj dužnosti – Načela pravne sigurnosti i proporcionalnosti”

U spojenim predmetima C-496/18 i C-497/18,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska), odlukama od 7. lipnja 2018., koje je Sud zaprimio 30. srpnja 2018., u postupcima

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

Sixense Soldata (C-496/18),

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

protiv

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

uz sudjelovanje:

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras (izvjestitelj), predsjednik vijeća, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: R. Șereș, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. rujna 2019.,

* Jezik postupka: mađarski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Budapesti Közlekedési Zrt., T. J. Misefay, *ügyvéd*,

– za Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, É. Horváth, u svojstvu agenta,

– za Közbeszerzési Hatóság Elnöke, T. A. Cseh, u svojstvu agenta,

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, L. Haasbeek, P. Ondrůšek i A. Sipos, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. studenoga 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se u biti na tumačenje članka 1. stavaka 1. i 3. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3. i ispravak SL 2016., L 63, str. 44.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. (SL 2007., L 335, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.; u daljnjem tekstu: Direktiva 89/665), članka 1. stavaka 1. i 3. Direktive Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru (SL 1992., L 76, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 72.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/66 (u daljnjem tekstu: Direktiva 92/13), članka 83. stavaka 1. i 2. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65.), članka 99. stavaka 1. i 2. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243.), članaka 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i načela pravne sigurnosti i proporcionalnosti.

2 Zahtjevi su upućeni u okviru dvaju sporova između, s jedne strane, Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (u daljnjem tekstu: Hungeod), Sixense Soldata (u daljnjem tekstu: Sixense) i Budapesti Közlekedési Zrt. (predmet C-496/18) i, s druge strane, Budapesti Közlekedési (predmet C-497/18) i Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (Arbitražna komisija za javnu nabavu, Mađarska; u daljnjem tekstu: Arbitražna komisija) u vezi s izmjenom ugovorâ, čije je izvršenje u tijeku, sklopljenih nakon provedbe postupaka javne nabave.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 89/665

3 Članak 1. Direktive 89/665 predviđa:

„1. […]

Države članice poduzimaju, u pogledu postupaka javne nabave obuhvaćenih područjem primjene Direktive 2004/18/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.)], mjere potrebne da osiguraju da, vezano uz ugovore koji spadaju u područje primjene Direktive 2004/18/EZ, odluke koje donose javni naručitelji mogu biti učinkovito preispitane i, posebno, što je hitnije moguće u skladu s uvjetima navedenim u člancima 2. do 2.f ove Direktive, zbog toga što se takvim odlukama krši pravo Zajednice u području javne nabave ili nacionalna pravila u kojima je preneseno to pravo.

[…]

3. Države članice osiguravaju da su, prema detaljnim pravilima koja mogu utvrditi države članice, postupci pravne zaštite dostupni barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja.”

4 Članak 2.d Direktive 89/665, naslovljen „Nevaženje” [Nevaljanost], unesen je Direktivom 2007/66 i glasi:

„1. Države članice osiguravaju da tijelo nadležno za pravnu zaštitu, neovisno o javnom naručitelju, smatra ugovor nevažećim [nevaljanim] ili da se njegovo nevaženje [njegova nevaljanost] zasniva na odluci takvog tijela nadležnog za pravnu zaštitu u svakom od sljedećih slučajeva:

(a) ako je javni naručitelj sklopio ugovor bez prethodne objave poziva na nadmetanje u Službenom listu Europske unije, a da to nije dopušteno u skladu s Direktivom 2004/18/EZ;

[…]

2. Posljedice ugovora koji se smatra nevažećim [nevaljanim] predviđaju se nacionalnim pravom.”

Direktiva 92/13

5 Člankom 1. Direktive 92/13 određuje se:

„1. […]

Države članice poduzimaju, u pogledu postupaka javne nabave obuhvaćenih područjem primjene Direktive 2004/17/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.)], mjere potrebne da osiguraju da, vezano uz ugovore koji spadaju u područje primjene Direktive 2004/18/EZ, odluke koje donose javni naručitelji

mogu biti učinkovito preispitane i, posebno, što je hitnije moguće u skladu s uvjetima navedenim u člancima 2. do 2.f ove Direktive, zbog toga što se takvim odlukama krši pravo Zajednice u području javne nabave ili nacionalna pravila u kojima je preneseno to pravo.

[…]

3. Države članice osiguravaju da su postupci preispitivanja u skladu s detaljnim pravilima, koje može odrediti država članica, dostupni svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodne povrede prava."

6 Članak 2.d Direktive 92/13, naslovljen „Nevaženje" [Nevaljanost], unesen je Direktivom 2007/66 i predviđa sljedeće:

„1. Države članice osiguravaju da tijelo nadležno za pravnu zaštitu, neovisno o javnom naručitelju, smatra ugovor nevažećim [nevaljanim] ili da se njegovo nevaženje [njegova nevaljanost] zasniva na odluci takvog tijela nadležnog za pravnu zaštitu u svakom od sljedećih slučajeva:

(a) ako je javni naručitelj sklopio ugovor bez prethodne objave poziva na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije*, a da to nije dopušteno u skladu s Direktivom 2004/17/EZ;

[…]

2. Posljedice ugovora koji se smatra nevažećim [nevaljanim] predvidjet će se nacionalnim pravom."

Direktiva 2007/66

7 Uvodnim izjavama 2., 25., 27. i 36. Direktive 2007/66 propisuje se:

„(2) […] direktive [89/665] i [92/13] primjenjuju se samo na ugovore koji potpadaju u područje primjene direktiva [2004/18] i [2004/17] prema tumačenju Suda Europskih zajednica, bez obzira na to koji se postupak nadmetanja ili sredstva poziva na nadmetanje koriste, uključujući natječaje, sustave kvalifikacija i dinamičke sustave nabave. Prema pravnoj praksi [Suda], potrebno je da države članice osiguraju i imaju na raspolaganju učinkovite i brze pravne lijekove protiv odluka koje donose javni naručitelji i naručitelji o tome spada li pojedini ugovor u osobno i predmetno područje primjene direktiva [2004/18] i [2004/17].

[…]

(25) Dodatno, zbog potrebe da se dugoročno osigura pravna sigurnost vezano uz odluke javnih naručitelja i naručitelja, potrebno je utvrditi primjeren minimalan rok zastare za pravnu zaštitu, u kojem se može zatražiti ispitivanje valjanosti pojedinog ugovora.

[…]

(27) Budući da se ovom Direktivom jačaju nacionalni postupci pravne zaštite država članica, posebno u slučajevima nezakonitog neposrednog sklapanja, potrebno je poticati gospodarske subjekte da se koriste tim novim mehanizmima. Zbog razloga pravne sigurnosti nevaženje ugovora ograničava se na određeno razdoblje. Treba poštovati djelotvornost tih rokova.

[…]

(36) Ovom se Direktivom poštuju temeljna prava i čuvaju načela koja su posebno priznata u [Povelji]. Ovom se Direktivom nastoji osigurati puno poštivanje prava na [djelotvoran] pravni lijek i poštenu prosudbu [pošteno suđenje] u skladu s prvim i drugim podstavcima članka 47. [Povelje].”

Direktiva 2014/24

8 Uvodne izjave 121. i 122. Direktive 2014/24 glase:

„(121) Rezultati ocjenjivanja pokazuju da još uvijek postoji potreba za poboljšanjem primjene pravila Unije o javnoj nabavi. U svrhu učinkovitije i usklađene primjene pravila, od ključne je važnosti steći dobar uvid u moguće strukturne probleme i opća kretanja u nacionalnim politikama nabave kako bi se učinkovitije pristupilo rješavanju mogućih problema. […]

(122) Direktivom [89/665] predviđeni su određeni postupci pravne zaštite koji su stavljeni na raspolaganje barem svakoj osobi koja je zainteresirana ili je bila zainteresirana za dobivanje određenog ugovora te koja je oštećena ili je suočena s tim rizikom uslijed navodne povrede prava Unije u području javne nabave ili povrede nacionalnih pravila koja prenose to pravo. Ova Direktiva ne bi trebala utjecati na te postupke pravne zaštite. Međutim, građani, zainteresirane strane, bez obzira jesu li u organiziranom obliku, te ostale osobe ili tijela kojima nisu dostupni postupci pravne zaštite na temelju Direktive 89/665/EEZ imaju zakonit interes, kao porezni obveznici, u dobrim postupcima nabave. Stoga bi im trebalo omogućiti da, osim putem sustava pravne zaštite na temelju Direktive [89/665] te bez nužne potrebe iznošenja na sudovima, iznesu moguće povrede te Direktive nadležnom tijelu ili strukturi. […]”

9 U skladu s člankom 83. stavcima 1. i 2. Direktive 2014/24:

„1. Kako bi se učinkovito osigurala točna i djelotvorna provedba, države članice osiguravaju da barem zadatke koji su navedeni u ovom članku obavljaju jedno ili više tijela, organa ili struktura. One obavješćuju Komisiju o svim tijelima, organima ili strukturama koje su nadležne za te zadatke.

2. Države članice dužne su osigurati nadzor nad primjenom pravila o javnoj nabavi.

[…]”

Direktiva 2014/25

10 Uvodne izjave 127. i 128. Direktive 2014/25 u biti su istovjetne uvodnim izjavama 121. i 122. Direktive 2014/24.

11 Članak 99. Direktive 2014/25 predviđa u stavcima 1. i 2.:

„1. Kako bi se učinkovito osigurala točna i učinkovita provedba, države članice moraju osigurati da barem zadatke koji su navedeni u ovom članku obavljaju jedno ili više tijela ili struktura. One će obavijestiti Komisiju o svim tijelima ili strukturama nadležnima za te zadatke.

2. Države članice dužne su osigurati nadzor nad primjenom pravila o javnoj nabavi.

[…]”

Mađarsko pravo

Zakon o javnoj nabavi iz 2003.

12 U članku 303. stavku 1. közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Zakon br. CXXIX iz 2003. o javnoj nabavi; u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi iz 2003.) navodi se sljedeće:

„Ugovorne strane smiju izmijeniti dio ugovora određen na temelju uvjeta navedenih u pozivu na nadmetanje ili u povezanoj dokumentaciji te na temelju sadržaja ponude samo ako se ugovorom – kao posljedica okolnosti koja je nastala nakon njegova sklapanja – povrjeđuju bitna legitimna očekivanja jedne od ugovornih strana zbog razloga koji se nije mogao predvidjeti u trenutku sklapanja ugovora.”

13 Članak 306/A stavak 2. Zakona o javnoj nabavi iz 2003. glasi kako slijedi:

„Svaki ugovor koji je obuhvaćen područjem primjene ovog zakona ništetan je ako se

(a) prilikom njegova sklapanja nezakonito odstupilo od postupka javne nabave

[…]”

14 Članak 307. Zakona o javnoj nabavi iz 2003. predviđa:

„(1) Naručitelj ima obvezu sastaviti, u skladu s modelom predviđenim posebnim pravnim pravilom, priopćenje o izmjeni ugovora i o izvršenju ugovora te ga objaviti u *Közbeszerzési Értesítő* (Bilten javne nabave). To priopćenje šalje se najkasnije u roku od petnaest radnih dana od izmjene ugovora ili nakon što obje strane izvrše ugovor. U slučaju ugovora sklopljenog na razdoblje dulje od jedne godine ili na neodređeno vrijeme, nakon sklapanja ugovora svake se godine sastavlja priopćenje o njegovu djelomičnom izvršenju. U okviru obveze informiranja koja se odnosi na izvršenje ugovora – ako je do njega došlo na neki nepredviđeni drugi datum ili datume – valja posebno navesti datum izvršenja ugovora koji je naručitelj priznao i datum ispunjenja protučinidbe. Stranka koja je kao ponuditelj sklopila ugovor mora u priopćenju izjaviti je li suglasna s podacima koji se u njemu nalaze.

[…]

(3) Ravnatelj Ureda za javnu nabavu pokrenut će postupak po službenoj dužnosti pred [Arbitražnom komisijom] ako je vjerojatno da je izmjenom ugovora povrijeđen članak 303. ili da je izvršenje ugovora bilo protivno članku 304. ili članku 305.”

15 Člankom 327. Zakona o javnoj nabavi iz 2003. predviđa se sljedeće:

„(1) Sljedeća tijela ili osobe mogu pokrenuti postupak po službenoj dužnosti pred [Arbitražnom komisijom] ako pri obavljanju svojih dužnosti saznaju za postupanje ili propust koji su u suprotnosti s ovim zakonom:

(a) ravnatelj Ureda za javnu nabavu;

[…]

(2) Postupak po službenoj dužnosti pred [Arbitražnom komisijom]:

(a) može se pokrenuti na inicijativu jednog od tijela navedenih u stavku 1. točkama (a), (b) i (d) do (i) u roku od 30 dana od dana kada to tijelo sazna za povredu ili, u slučaju odstupanja od postupka javne nabave, od datuma kada je ugovor sklopljen ili, ako se taj datum ne može utvrditi, od datuma kada to tijelo sazna da je jedna ugovorna strana počela izvršavati ugovor, ali najkasnije u roku od jedne godine otkad je došlo do povrede ili u roku od tri godine u slučajevima u kojima se odstupilo od postupka javne nabave.

[…]”

16 Članak 328. Zakona o javnoj nabavi iz 2003. predviđa:

„(1) Ravnatelj Ureda za javnu nabavu pokrenut će postupak po službenoj dužnosti pred [Arbitražnom komisijom]

[…]

(c) u slučaju iz članka 307. stavka 3.

(2) Na inicijativu iz stavka 1. primjenjuju se stavci 2. do 7. članka 327.”

17 U skladu s člankom 379. stavkom 2. Zakona o javnoj nabavi iz 2003.:

„Ured [za javnu nabavu]

[…]

l) pozorno prati izmjene i izvršenje ugovora koji su sklopljeni nakon provedbe postupka javne nabave (članak 307. stavak 4.).

[…]”

Zakon o javnoj nabavi iz 2015.

18 U članku 2. stavku 8. közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (Zakon br. CXLIII iz 2015. o javnoj nabavi; u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi iz 2015.) navodi se sljedeće:

„Ako ovim zakonom nije drukčije određeno, odredbe [Građanskog zakonika] primjenjuju se na ugovore sklopljene na temelju postupka javne nabave.”

19 Članak 148. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi iz 2015. glasi kako slijedi:

„Postupak pred [Arbitražnom komisijom] pokreće se na zahtjev ili po službenoj dužnosti.”

20 Članak 152. Zakona o javnoj nabavi iz 2015. predviđa u stavcima 1. i 2.:

„(1) Sljedeća tijela ili osobe mogu pokrenuti postupak po službenoj dužnosti pred [Arbitražnom komisijom] ako pri obavljanju svojih dužnosti saznaju za postupanje ili propust koji su u suprotnosti s ovim zakonom:

(a) Közbeszerzési Hatóság Elnöke [(ravnatelj Ureda za javnu nabavu, Mađarska)];

[…]

(2) jedno od tijela ili osoba navedenih u stavku 1. može pred [Arbitražnom komisijom] pokrenuti postupak po službenoj dužnosti u roku od 60 dana od datuma kada sazna za povredu, ali

(a) najkasnije u roku od tri godine otkad je došlo do povrede,

(b) iznimno od navedenog pod (a), ako je nabava obavljena bez provođenja postupka javne nabave, u roku od najviše pet godina od datuma kada je sklopljen ugovor ili, ako se taj datum ne može utvrditi, od trenutka u kojem jedna ugovorna strana počne izvršavati ugovor, ili

(c) iznimno od navedenog pod (a) i (b), kad je nabava obavljena kao rezultat potpore, tijekom razdoblja čuvanja dokumenata posebno utvrđenih zakonom koji se odnosi na isplatu i korištenje potpore, a minimalno tijekom razdoblja od pet godina otkad je došlo do povrede, odnosno od datuma sklapanja ugovora ili, ako se taj datum ne može utvrditi, od trenutka u kojem jedna ugovorna strana počne izvršavati ugovor u slučaju da je nabava obavljena bez provedbe postupka javne nabave."

21 U skladu s člankom 153. Zakona o javnoj nabavi iz 2015.:

„(1) Ravnatelj Ureda za javnu nabavu pokreće postupak po službenoj dužnosti pred [Arbitražnom komisijom]

[…]

(c) ako je vjerojatno, s obzirom na rezultat upravnog nadzora Ureda za javnu nabavu u skladu s člankom 187. stavkom 2. točkom (j) ili čak i bez provedbe upravnog nadzora, da je ugovor izmijenjen ili izvršen povredom ovog zakona, a posebno ako je došlo do povrede poput one iz članka 142. stavka 2.

[…]

(3) Na inicijativu iz stavaka 1. i 2. primjenjuju se stavci 2. do 8. članka 152."

22 Članak 187. Zakona o javnoj nabavi iz 2015. predviđa u stavcima 1. i 2.:

„(1) Tijelo za javnu nabavu ima zadaću učinkovito doprinijeti, uzimajući u obzir javni interes i interese naručitelja i ponuditelja, projektu politike u području javne nabave, nastanku i općem postupanju u skladu s pravom u području javne nabave s ciljem poticanja oglašavanja i transparentnosti javnih rashoda.

(2) Ured [za javnu nabavu]

[…]

(j) pozorno prati izmjene ugovora sklopljenih na temelju postupaka javne nabave i, u kontekstu upravnog nadzora […], kontrolira njihovo izvršenje u skladu s detaljnim pravilima koja su posebno utvrđena zakonom te, *inter alia*, usvaja mjere iz članka 153. stavka 1. točke (c) i članka 175.;

[…]"

23 U skladu s člankom 197. stavkom 1. Zakona o javnoj nabavi iz 2015.:

„Odredbe ovog zakona primjenjuju se na ugovore sklopljene na temelju postupaka dodjele […] ili postupaka javne nabave koji su pokrenuti nakon njegova stupanja na snagu, na natječajne postupke koji su pokrenuti nakon tog datuma kao i na postupke preispitivanja koji su zatraženi, započeli ili koje je tijelo pokrenulo po službenoj dužnosti u vezi s prethodno navedenim postupcima, uključujući postupke mirnog rješavanja sporova koji prethode tužbi. Članci 139., 141., 142., članak 153. stavak 1. točka (c) i članak 175. primjenjuju se na mogućnost izmjene, bez provođenja novog postupka javne nabave, ugovora koji su sklopljeni na temelju postupaka javne nabave pokrenutih prije nego što je ovaj zakon stupio na snagu te na nadzor izmjena i izvršavanja ugovora. Nadalje, odredbe Poglavlja XXI. primjenjuju se na postupke preispitivanja u vezi s navedenim ugovorima.”

Vladina Uredba br. 4/2011

24 Članak 1. stavak 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 (vladina Uredba 4/2011 (I. 28) o korištenju potpora Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda za programsko razdoblje 2007. – 2013., u daljnjem tekstu: vladina Uredba 4/2011)) predviđa:

„Područje primjene ove Uredbe obuhvaća preuzimanje i izvršavanje obveza – uz naknadu ili u obliku subvencije – iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda […] za programsko razdoblje 2007. – 2013., uz iznimku potpora iz programa europske teritorijalne suradnje, na kontrolu izvršenja u vezi s fizičkim i pravnim osobama i subjektima koji nemaju pravnu osobnost koji sudjeluju u njihovu korištenju, te isplatu i nadzor u vezi s podnositeljima zahtjeva, primateljima i korisnicima subvencija.”

25 U skladu s člankom 80. stavkom 3. vladine Uredbe br. 4/2011:

„Korisnik i tijela uključena u isplatu potpore imaju obvezu odvojeno voditi knjigovodstvo svakog projekta, odvojeno evidentirati sve dokumente u vezi s projektom i čuvati ih barem do 31. prosinca 2020.”

Građanski zakonik

26 Člankom 200. stavkom 2. Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Zakon br. IV iz 1959. kojim se uspostavlja Građanski zakonik) određeno je:

„Ništetan je svaki ugovor koji krši ili zaobilazi pravno pravilo, osim ako to pravilo ne predviđa neku drugu pravnu posljedicu.”

27 Članak 6:95 Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Zakon br. V iz 2013. kojim se uspostavlja Građanski zakonik) predviđa:

„Ništetan je svaki ugovor koji krši ili zaobilazi pravno pravilo, osim ako to pravilo ne predviđa neku drugu pravnu posljedicu. Ne dovodeći u pitanje druge pravne sankcije, ugovor je ništetan i ako pravno pravilo to posebno određuje ili ako je njegov cilj spriječiti pravne učinke koji se žele postići predmetnim ugovorom.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-496/18

28 Budapesti Közlekedési je 30. rujna 2005. objavio, u svojstvu javnog naručitelja, poziv na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije* radi dodjele ugovora o javnoj nabavi čiji je predmet bila „nabava sustava praćenja za nadzor kretanja struktura i kontrolu buke i vibracija tijekom prve faze izgradnje linije br. 4 podzemne željeznice u Budimpešti (Mađarska)”, čija je procijenjena vrijednost prelazila pragove Zajednice i za koju je dodijeljena financijska potpora Europske unije. Ugovor je dodijeljen grupi poduzetnika koja se sastojala od društava Hungeod i Sixense.

29 Ugovor o javnoj nabavi potpisan je 1. ožujka 2006.

30 Ugovorne stranke su 5. listopada 2009. odlučile izmijeniti ugovor pozivajući se na nepredviđene okolnosti. To priopćenje o izmjeni ugovora objavljeno je 18. studenoga 2009. u Közbeszerzési Értesítő (Službeni oglasnik javne nabave).

31 Ravnatelj Ureda za javnu nabavu je 29. svibnja 2017. pokrenuo postupak pred Arbitražnom komisijom zahtijevajući od nje, s jedne strane, da utvrdi da su tužitelji u glavnom postupku počinili povredu time što su izmijenili ugovor protivno članku 303. stavku 1. Zakona o javnoj nabavi iz 2003. i, s druge strane, da im izrekne novčane kazne. Naveo je da je za povredu saznao 30. ožujka 2017. te se, kako bi utemeljio svoj zahtjev, pozvao na članak 153. stavak 3. i članak 152. stavak 2. točku (a) Zakona o javnoj nabavi iz 2015.

32 U svojoj odluci od 3. kolovoza 2017. Arbitražna komisija najprije je ocijenila da su postupovne odredbe Zakona o javnoj nabavi iz 2015. primjenjive u ovom slučaju s obzirom na to da se – iako je taj zakon stupio na snagu tek 1. studenoga 2015. i načelno se odnosio samo na ugovore sklopljene nakon tog datuma – na temelju prijelaznih odredbi sadržanih u njegovu članku 197. stavku 1. primjenjuje na nadzor izmjena ugovora sklopljenih prije njegova stupanja na snagu. Pojasnio je da je projekt koji je izvršen u okviru ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku financiran iz sredstava Unije i da stoga, u skladu s člankom 80. stavkom 3. Vladine uredbe 4/2011, rok za pokretanje postupka po službenoj dužnosti istječe 31. prosinca 2020.

33 U pogledu merituma, nakon što je utvrdila povredu članka 303. Zakona o javnoj nabavi iz 2003., Arbitražna komisija izrekla je Budapesti Közlekedési novčanu kaznu u iznosu od 25 000 000,00 mađarskih forinti (HUF) (oko 81 275,00 eura) i društvima Hungeod i Sixense solidarno novčanu kaznu u iznosu od 5 000 000,00 HUF (oko 16 255,00 eura).

34 Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su tužbu protiv odluke Arbitražne komisije pred Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska).

35 Sud koji je uputio zahtjev pita se o zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije, točnije iz načela pravne sigurnosti, u slučaju kada novi propis države članice, poput Zakona o javnoj nabavi iz 2015., dopušta da nadzorno tijelo po službenoj dužnosti, za javnu nabavu sklopljenu prije njegova stupanja na snagu, bez obzira na istek prekluzivnih rokova predviđenih ranijim nacionalnim propisom, pokrene istragu o povredama pravila javne nabave počinjenima prije njegova stupanja na snagu i utvrdi da je povreda počinjena, a Arbitražna komisija izrekne sankciju.

36 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se, suprotno predmetima u kojima je Sud trebao odlučiti u pogledu rokova za preispitivanje u okviru postupaka javne nabave, predmet C-496/18 odnosi na pravo nadzornog tijela da pokrene preispitivanje u interesu objektivne zaštite prava. Pita se o provedbi načela prava Unije u takvom kontekstu, kao što su načela pravne sigurnosti ili djelotvornosti.

37 Sud koji je uputio zahtjev također upućuje na sadržaj članka 99. Direktive 2014/25 i pita postoje li ograničenja ovlasti koje su državama članicama dodijeljene u području nadležnosti nadzornih tijela i primjenjuju li se u tom kontekstu i zahtjevi prava Unije u području zaštite zainteresiranih osoba za dodjelu određenog ugovora o javnoj nabavi.

38 On izražava dvojbe o usklađenosti s pravom Unije mogućnosti koja je kao prijelazna mjera predviđena člankom 197. stavkom 1. Zakona o javnoj nabavi iz 2015. da se nadziru ugovorne izmjene do kojih je došlo prije stupanja na snagu tog zakona.

39 Sud koji je uputio zahtjev pita se može li se primijeniti pravilo prema kojem je, u slučaju projekta financiranog sredstvima Unije, rok za preispitivanje povezan s rokom čuvanja dokumenata s obzirom na to da je to pravilo uvedeno Zakonom o javnoj nabavi iz 2015.

40 Pita se je li za potrebe ocjene tih pravnih pitanja relevantno koji su bili pravni, normativni, tehnički ili organizacijski nedostaci ili druge prepreke zbog kojih povreda propisa o javnoj nabavi nije bila predmet istrage u trenutku kada je počinjena.

41 Sud koji je uputio zahtjev naglašava da uvodne izjave 25. i 27. Direktive 2007/66 ustraju na zahtjevu pravne sigurnosti samo u pogledu preispitivanja čija je svrha utvrđenje nevaljanosti ugovora, a ne pravnih sredstava za utvrđivanje povrede i njezino sankcioniranje.

42 U tim je okolnostima Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„(1) Treba li članak 41. stavak 1. i članak 47. [Povelje], uvodne izjave 2., 25., 27. i 36. [Direktive 2007/66] i članak 1. stavke 1. i 3. [Direktive 92/13] te, u tom okviru, načelo pravne sigurnosti kao opće načelo prava Unije i zahtjev da se u području javne nabave raspolaže djelotvornim i brzim pravnim sredstvom protiv odluka javnih naručitelja tumačiti na način da im se protivi propis države članice kojim se u pogledu ugovora o javnoj nabavi sklopljenog prije stupanja na snagu tog propisa daje opća ovlast nadležnom (nadzornom) tijelu koje se uspostavlja tim propisom da u roku propisanom tim novim propisom, a nakon isteka prekluzivnih rokova utvrđenih ranijim nacionalnim propisom u pogledu istraga povreda propisa o javnoj nabavi počinjenih prije stupanja na snagu tog novog propisa, pokrene istragu o povredi propisa o javnoj nabavi, donese odluku o meritumu i posljedično utvrdi počinjenje povrede, izrekne kaznu na temelju propisa o javnoj nabavi te na toj osnovi poništi ugovor i primijeni posljedice poništenja ugovora?

(2) Mogu li se odredbe i načela na koja se upućuje u prvom pitanju primjenjivati ne samo na učinkovito ostvarivanje (subjektivnog i osobnog) prava na pravno sredstvo osoba zainteresiranih za dodjelu ugovora o javnoj nabavi, nego i na pravo pokretanja i vođenja postupka (nadzornih) tijela uspostavljenih pravom države članice, čija je zadaća zaštita javnog interesa i koja su ovlaštena po službenoj dužnosti otkrivati i istraživati povrede propisa o javnoj nabavi?

(3) Proizlazi li iz članka 99. stavaka 1. i 2. Direktive [2014/25] da se radi zaštite financijskih interesa Unije u području javne nabave može donošenjem novog zakonodavnog propisa u skladu s nacionalnim pravom dati opće ovlaštenje (nadzornim) tijelima, čija je zadaća zaštita javnog interesa i koja su zakonodavstvom države članice ovlaštena po službenoj dužnosti otkrivati i istraživati povrede propisa o javnoj nabavi, da istražuju povrede propisa o javnoj nabavi počinjenih prije stupanja na snagu tog novog propisa te da pokreću i vode postupke povodom pravnog sredstva, unatoč tomu što su već istekli prekluzivni rokovi primjenjivi na temelju ranijih propisa?

(4) Uzimajući u obzir odredbe i načela na koje se upućuje u prvom pitanju, je li pri ocjeni usklađenosti s pravom Unije nadzorne nadležnosti koja je dodijeljena (nadzornim) tijelima, kako je opisana u prvom i trećem pitanju, važno zbog kojih pravnih, normativnih, tehničkih ili organizacijskih praznina ili drugih prepreka nije istražena povreda propisa o javnoj nabavi u trenutku u kojem je do nje došlo?

(5) Treba li članak 41. stavak 1. i članak 47. [Povelje], uvodne izjave 2., 25., 27. i 36. Direktive [2007/66], članak 1. stavke 1. i 3. Direktive [92/13] te, u tom okviru, načelo pravne sigurnosti kao opće načelo prava Unije, zahtjev da se u području javne nabave raspolaže djelotvornim i brzim pravnim sredstvom protiv odluka javnih naručitelja i načelo proporcionalnosti tumačiti na način da, čak i ako se, uzimajući u obzir ta načela, nadležnosti navedene u prva četiri pitanja mogu dodijeliti (nadzornim) tijelima, čija je zadaća zaštita javnog interesa i koja su pravom države članice ovlaštena po službenoj dužnosti otkrivati i istraživati povrede propisa o javnoj nabavi, nacionalni sud može ocijeniti primjerenost i proporcionalnost razdoblja koje je proteklo od počinjenja povrede, isteka ranijih prekluzivnih rokova i pokretanja postupka istrage povrede te na temelju toga donijeti zaključak u pogledu nevaljanosti pobijane upravne odluke odnosno u pogledu neke druge pravne posljedice utvrđene pravom države članice?”

Predmet C-497/18

43 Budapesti Közlekedési objavio je 3. siječnja 2009., u svojstvu javnog naručitelja, poziv na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije* radi dodjele ugovora o javnoj nabavi čiji je predmet bio „provedba stručnih zadaća povezanih s upravljanjem projektom DBR tijekom prve faze izgradnje linije br. 4 podzemne željeznice 7. dio: Stručnjak za upravljanje rizicima”, čija je procijenjena vrijednost prelazila pragove Zajednice i za koju je dodijeljena financijska potpora Europske unije. Ugovor je dodijeljen društvu Matrics Consults Ltd, sa sjedištem u Ujedinjenoj Kraljevini.

44 Ugovor o javnoj nabavi potpisan je 14. svibnja 2009. Budapesti Közlekedési otkazao ga je 16. studenoga 2011. s učinkom od 31. prosinca 2011.

45 Ravnatelj Ureda za javnu nabavu je 30. svibnja 2017. pokrenuo postupak pred Arbitražnom komisijom zahtijevajući od nje, s jedne strane, da utvrdi da su Budapesti Közlekedési i Matrics Consults počinili povrede i, s druge strane, da im izrekne novčane kazne. Utvrdio je da su stranke ugovora, iako ga nisu izmijenile u pisanom obliku, svojim ponašanjem prilikom plaćanja računa i izdavanja potvrda o izvršenju ugovornih obveza odstupile od uvjeta plaćanja utvrđenih u vrijeme podnošenja ponude i uključenih u taj ugovor, u mjeri u kojoj se te promjene trebaju smatrati izmjenom ugovora. Stoga su, prema mišljenju ravnatelja Ureda za javnu nabavu, te stranke povrijedile članak 303. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi iz 2003. Naveo je da je za povredu saznao 31. ožujka 2017., pri čemu se pretpostavlja da je do nje došlo 8. veljače 2010.

46 U svojoj odluci od 18. kolovoza 2017. Arbitražna komisija najprije je ocijenila da su postupovne odredbe Zakona o javnoj nabavi iz 2015. primjenjive u ovom slučaju s obzirom na to da se – iako je taj zakon stupio na snagu tek 1. studenoga 2015. i načelno se odnosio samo na ugovore sklopljene nakon tog datuma – na temelju prijelaznih odredbi sadržanih u njegovu članku 197. stavku 1. primjenjuje na nadzor izmjena ugovora sklopljenih prije datuma njegova stupanja na snagu.

47 U pogledu merituma, nakon što je utvrdila povredu članka 303. Zakona o javnoj nabavi iz 2003., Arbitražna komisija izrekla je Budapesti Közlekedési novčanu kaznu u iznosu od 27 000 000,00 HUF (oko 88 938,00 eura), a društvu Matrics Consults novčanu kaznu u iznosu od 13 000 000,00 HUF (oko 42 822,00 eura).

48 Budapesti Közlekedési i Matrics Consults podnijeli su tužbu protiv odluke Arbitražne komisije pred Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska).

49 Sud koji je uputio zahtjev iznosi razmatranja slična onima iznesenima u predmetu C-496/18, kako su prikazana u točkama 35. do 41. ove presude.

50 U tim je okolnostima Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„(1) Treba li članak 41. stavak 1. i članak 47. [Povelje], uvodne izjave 2., 25., 27. i 36. [Direktive 2007/66] i članak 1. stavke 1. i 3. [Direktive 89/665] te, u tom okviru, načelo pravne sigurnosti kao opće načelo prava Unije i zahtjev da se u području javne nabave raspolaže djelotvornim i brzim pravnim sredstvom protiv odluka javnih naručitelja tumačiti na način da im se protivi propis države članice kojim se u pogledu ugovora o javnoj nabavi sklopljenog prije stupanja na snagu tog propisa daje opća ovlast nadležnom (nadzornom) tijelu koje se uspostavlja tim propisom da u roku propisanom tim novim propisom, a nakon isteka prekluzivnih rokova utvrđenih ranijim nacionalnim propisom u pogledu istraga povreda propisa o javnoj nabavi počinjenih prije stupanja na snagu tog novog propisa, pokrene istragu o povredi propisa o javnoj nabavi, donese odluku o meritumu i posljedično utvrdi počinjenje povrede, izrekne kaznu na temelju propisa o javnoj nabavi te na toj osnovi poništi ugovor i primijeni posljedice poništenja ugovora?

(2) Mogu li se odredbe i načela na koja se upućuje u prvom pitanju primjenjivati ne samo na učinkovito ostvarivanje (subjektivnog i osobnog) prava na pravno sredstvo osoba zainteresiranih za dodjelu ugovora o javnoj nabavi, nego i na pravo pokretanja i vođenja postupka (nadzornih) tijela uspostavljenih pravom države članice, čija je zadaća zaštita javnog interesa i koja su ovlaštena po službenoj dužnosti otkrivati i istraživati povrede propisa o javnoj nabavi?

(3) Proizlazi li iz članka 83. stavaka 1. i 2. Direktive [2014/24] da se radi zaštite financijskih interesa Unije u području javne nabave može donošenjem novog zakonodavnog propisa u skladu s nacionalnim pravom dati opće ovlaštenje (nadzornim) tijelima, čija je zadaća zaštita javnog interesa i koja su zakonodavstvom države članice ovlaštena po službenoj dužnosti otkrivati i istraživati povrede propisa o javnoj nabavi, da istražuju povrede propisa o javnoj nabavi počinjenih prije stupanja na snagu tog novog propisa te da pokreću i vode postupke povodom pravnog sredstva, unatoč tomu što su već istekli prekluzivni rokovi primjenjivi na temelju ranijih propisa?

(4) Uzimajući u obzir odredbe i načela na koje se upućuje u prvom pitanju, je li pri ocjeni usklađenosti s pravom Unije nadzorne nadležnosti koja je dodijeljena (nadzornim) tijelima, kako je opisana u prvom i trećem pitanju, važno zbog kojih pravnih, normativnih, tehničkih ili organizacijskih praznina ili drugih prepreka nije istražena povreda propisa o javnoj nabavi u trenutku u kojem je do nje došlo?

(5) Treba li članak 41. stavak 1. i članak 47. [Povelje], uvodne izjave 2., 25., 27. i 36. Direktive [2007/66], članak 1. stavke 1. i 3. Direktive [89/665] te, u tom okviru, načelo pravne sigurnosti kao opće načelo prava Unije, zahtjev da se u području javne nabave raspolaže djelotvornim i brzim pravnim sredstvom protiv odluka javnih naručitelja i načelo proporcionalnosti tumačiti na način da, čak i ako se, uzimajući u obzir ta načela, nadležnosti navedene u prva četiri pitanja mogu dodijeliti (nadzornim) tijelima, čija je zadaća zaštita javnog interesa i koja su pravom države članice ovlaštena po službenoj dužnosti otkrivati i istraživati povrede propisa o javnoj nabavi, nacionalni sud može ocijeniti primjerenost i proporcionalnost razdoblja koje je proteklo od počinjenja povrede, isteka ranijih prekluzivnih rokova i pokretanja postupka istrage povrede te na temelju toga donijeti zaključak u pogledu nevaljanosti pobijane upravne odluke odnosno u pogledu neke druge pravne posljedice utvrđene pravom države članice?”

51 Odlukom predsjednika Suda od 18. rujna 2018. predmeti C-496/18 i C-497/18 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.

Dopuštenost zahtjevâ za prethodnu odluku

52 Ravnatelj Ureda za javnu nabavu i mađarska vlada smatraju da su zahtjevi za prethodnu odluku nedopušteni jer nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, konkretno članak 303. Zakona o javnoj nabavi iz 2003. i članak 197. Zakona o javnoj nabavi iz 2015., ne ulazi u područje primjene prava Unije.

53 U tom pogledu valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Naime, kada se ta pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obvezan donijeti odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2019., Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, t. 18. i navedenu sudsku praksu).

54 Isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti svakog predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu (presuda od 17. listopada 2019., Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, t. 19. i navedena sudska praksa).

55 Međutim, s jedne strane, ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja, on može zahtjev za prethodnu odluku odbaciti kao nedopušten (presuda od 17. listopada 2019., Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, t. 20. i navedena sudska praksa).

56 U ovom slučaju svojim prethodnim pitanjima sud koji je uputio zahtjev pita Sud o tome protivi li se različitim odredbama prava Unije, bilo da se radi o Povelji, direktivama 89/665 i 92/13 o postupcima pravne zaštite u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili direktivama 2014/24 i 2014/25 koje se odnose na provedbu postupka javne nabave, te određenim općim načelima tog prava, osobito načelima pravne sigurnosti i proporcionalnosti, mogućnost predviđena mađarskim propisom da se nacionalno nadzorno tijelo ovlasti da po službenoj dužnosti, prema novom zakonu, pokrene postupak nadzora izmjena ugovora o javnoj nabavi tako da strankama ovog ugovora izrekne sankcije i da, ako je potrebno, nacionalni sudac utvrdi ništavost tih izmjena ugovora.

57 Međutim, iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja proizlazi da su ugovori koji su bili predmetom izmjena o kojima je riječ u glavnom postupku na dan njihova sklapanja bili obuhvaćeni područjem primjene prava Unije s obzirom na to da su s njima povezani ugovori o javnoj nabavi prelazili pragove predviđene relevantnim propisima Unije.

58 Osim toga, na prvi je pogled osobito potrebno da se sudu koji je uputio zahtjev razjasni protivi li se direktivama ili općim načelima prava Unije na koja se poziva postupak po službenoj dužnosti, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

59 Naposljetku, nijedan element iz spisa kojim Sud raspolaže ne upućuje na pretpostavku da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom sporova u glavnom postupku ili da Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja.

60 Iz prethodno navedenog proizlazi da su zahtjevi za prethodnu odluku dopušteni.

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

61 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, donošenje odluke u glavnim postupcima ovisi o tome protivi li se direktivama i općim načelima prava Unije, navedenima u točki 56. ove presude, nacionalni propis na temelju kojeg nacionalno nadzorno tijelo može po službenoj dužnosti pokrenuti postupak preispitivanja u pogledu izmjena ugovora o javnoj nabavi, iako su te izmjene nastale u vrijeme važenja ranijeg propisa, a prekluzivni rok predviđen tim propisom već je bio istekao na datum kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti.

62 Kao prvo, valja utvrditi da odredbe Povelje na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev nisu relevantne za donošenje odluke u glavnim postupcima.

63 Naime, s jedne strane, iz teksta članka 41. Povelje jasno proizlazi da nije upućen državama članicama nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2011., Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, t. 28. i od 9. ožujka 2017., Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, t. 60.).

64 S druge strane, valja podsjetiti da države članice pri utvrđivanju postupovnih pravila za pravna sredstva koja trebaju osigurati zaštitu prava koje pravo Unije dodjeljuje kandidatima i ponuditeljima oštećenima odlukama javnih naručitelja moraju osigurati da se ne ugrožavaju prava dodijeljena pojedincima pravom Unije, osobito pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje sadržano u članku 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., Star Storage i dr., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, t. 43. do 45. i rješenje od 14. veljače 2019., Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, t. 30.).

65 Međutim, ni iz jednog elementa spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da bi postupak preispitivanja po službenoj dužnosti u pogledu povreda propisa u području javne nabave imao za učinak povredu prava na djelotvoran pravni lijek ili na pošteno suđenje.

66 Kao drugo, budući da se različita prethodna pitanja preklapaju u više pogleda, treba ih pregrupirati i preoblikovati kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dali što precizniji odgovori.

67 Stoga treba zaključiti da sud koji je uputio zahtjev u biti pita, kao prvo, svojim drugim pitanjima nameću li ili zabranjuju uvodne izjave 25. i 27. Direktive 2007/66, članak 1. stavci 1. i 3. Direktive 89/665, članak 1. stavci 1. i 3. Direktive 92/13, članak 83. stavci 1. i 2. Direktive 2014/24 i članak 99. stavci 1. i 2. Direktive 2014/25 državama članicama da donesu propis u skladu s kojim nadzorno tijelo može pokrenuti, radi zaštite financijskih interesa Unije, postupak preispitivanja po službenoj dužnosti radi nadzora povrede propisa u području javne nabave, kao drugo, svojim prvim, trećim i četvrtim pitanjima protivi li se općem načelu pravne sigurnosti to da se u okviru postupka preispitivanja po službenoj dužnosti, koji je pokrenulo nadzorno tijelo radi zaštite financijskih interesa Unije, novim nacionalnim propisom predviđa, kako bi se nadzirala zakonitost izmjena ugovora o javnoj nabavi, pokretanje takvog postupka u prekluzivnom roku koji on određuje, iako je prekluzivni rok predviđen ranijim propisom koji se primjenjuje na datum tih izmjena istekao i, kao treće, svojim petim pitanjima, u slučaju da se na prva, treća i četvrta pitanja odgovori niječno, protivi li se načelu proporcionalnosti to da nacionalni sud može ocijeniti razumnost i proporcionalnost razdoblja proteklog između počinjenja povrede, isteka prethodnih prekluzivnih rokova i pokrenutog postupka istrage o povredi te iz toga može izvući zaključke o valjanosti pobijane upravne odluke ili o svim drugim pravnim posljedicama koje predviđa pravo države članice.

Druga pitanja

68 Svojim drugim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti pita nameću li ili zabranjuju uvodne izjave 25. i 27. Direktive 2007/66, članak 1. stavci 1. i 3. Direktive 89/665, članak 1. stavci 1. i 3. Direktive 92/13, članak 83. stavci 1. i 2. Direktive 2014/24 i članak 99. stavci 1. i 2. Direktive 2014/25 državama članicama da donesu propis u skladu s kojim nadzorno tijelo može pokrenuti, radi zaštite financijskih interesa Unije, postupak preispitivanja po službenoj dužnosti radi nadzora povrede propisa u području javne nabave.

69 Kao prvo, iako mađarska vlada tvrdi da uvodne izjave akta Unije nisu obvezujuće, valja podsjetiti da je izreka akta neodvojiva od njegova obrazloženja, tako da se isti mora tumačiti, ako je to potrebno, vodeći računa o razlozima koji su doveli do njegova donošenja (presude od 27. lipnja 2000., Komisija/Portugal, C-404/97, EU:C:2000:345, t. 41. i od 4. prosinca 2019., Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, t. 29.).

70 Iz toga slijedi da Direktivu 2007/66 treba tumačiti s obzirom na njezine uvodne izjave 25. i 27.

71 Kao drugo, valja istaknuti da direktive 89/665 i 92/13, a osobito njihovi članci 1. stavci 3., predviđaju isključivo to da države članice osiguravaju da su postupci pravne zaštite dostupni barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodne povrede (vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2010., Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, C-570/08, EU:C:2010:621, t. 37.).

72 Naime, te odredbe, čija je svrha zaštititi gospodarske subjekte od arbitrarnog postupanja javnih naručitelja, nastoje stoga osigurati postojanje djelotvornih pravnih sredstava u svim državama članicama kako bi se zajamčila učinkovita primjena pravila Unije u području provedbe postupaka javne nabave, osobito u fazi u kojoj povrede još mogu biti ispravljene (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., Star Storage i dr., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, t. 41.).

73 Međutim, iako direktive 89/665 i 92/13 nalažu postojanje pravnih sredstava na raspolaganju poduzetnicima koji imaju ili su imali interes za dobivanje određenog ugovora i koji su pretrpjeli ili bi mogli pretrpjeti štetu zbog navodne povrede, ne može se smatrati da se člankom 1. stavkom 3. Direktive 89/665 i člankom 1. stavkom 3. Direktive 92/13, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 63. svojeg mišljenja, provodi potpuno usklađivanje i da stoga predviđaju sva moguća pravna sredstva u području javne nabave.

74 Stoga te odredbe treba tumačiti na način da državama članicama ne nalažu niti zabranjuju da predvide postojanje pravnih sredstava u korist nacionalnih nadzornih tijela kako bi ta tijela mogla radi zaštite financijskih interesa Unije utvrditi povrede propisa u području javne nabave.

75 Ni uvodne izjave 25. i 27. ni članci 1. i 2. Direktive 2007/66, kojima je članak 2.d unesen u Direktivu 89/665 i Direktivu 92/13, ne pobijaju takvo tumačenje.

76 Naime, propisujući da države članice u biti osiguravaju da tijelo neovisno o naručitelju proglašava ugovor nevažećim, članci 2.d direktiva 89/665 i 92/13 samo su pojačali učinke pravnih sredstava čiju provedbu te direktive nameću državama članicama, odnosno pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju poduzetnicima koji imaju ili su imali interes za dobivanje određenog ugovora i koji su pretrpjeli ili bi mogli pretrpjeti štetu zbog navodne povrede.

77 Kao treće, valja smatrati da se članak 83. Direktive 2014/24 i članak 99. Direktive 2014/25, koji su sastavljeni na istovjetan način, ne mogu tumačiti na način da državama članicama nalažu ili zabranjuju da predvide mehanizam preispitivanja po službenoj dužnosti u javnom interesu, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

78 U tom pogledu valja utvrditi da se članak 83. Direktive 2014/24 i članak 99. Direktive 2014/25, kako su pojašnjeni u uvodnim izjavama 121. i 122. prvonavedene i uvodnim izjavama 127. i 128. drugonavedene direktive, nalaze u glavi IV. svake od tih direktiva, naslovljenoj „Upravljanje”.

79 Tako se u uvodnoj izjavi 121. Direktive 2014/24 i uvodnoj izjavi 127. Direktive 2014/25 samo navodi da je cilj navedenih odredbi osigurati „dobar uvid u moguće strukturne probleme i opća kretanja u nacionalnim politikama nabave kako bi se učinkovitije pristupilo rješavanju mogućih problema”.

80 Kada je riječ o uvodnoj izjavi 122. Direktive 2014/24 i uvodnoj izjavi 128. Direktive 2014/25, one pojašnjavaju da na postupke pravne zaštite predviđene direktivama 89/665 i 92/13 ne smiju utjecati direktive 2014/24 i 2014/25. One dodaju da građani, stranke o kojima je riječ i druge osobe ili tijela koji nemaju pristup tim postupcima pravne zaštite imaju zakonit interes, kao porezni obveznici, u dobrim postupcima nabave i da stoga moraju raspolagati mogućnošću da se nadležnom tijelu ili strukturi prijave eventualne povrede direktiva 2014/24 i 2014/25 na drugi način nego posredstvom pravnih sustava predviđenih direktivama 89/665 i 92/13 te da im nije nužno dodijeljena aktivna procesna legitimacija.

81 U tom kontekstu članak 83. Direktive 2014/24 i članak 99. Direktive 2014/25 propisuju svaki u stavku 1. da, kako bi se učinkovito osigurala pravilna primjena i učinkovita provedba tih direktiva, države članice osiguravaju da barem poslove navedene u tim člancima obavlja jedno ili više tijela, ureda ili struktura i u stavku 2. da države članice osiguravaju da se nadzire primjena pravila o javnoj nabavi.

82 Na taj način te odredbe sadržavaju minimalne zahtjeve kojima se državama članicama nalaže da predvide mehanizme koji omogućuju nadzor primjene pravila o provedbi postupaka javne nabave.

83 U tom okviru valja utvrditi da te odredbe ne zabranjuju državama članicama da predvide postojanje postupaka preispitivanja po službenoj dužnosti u korist nacionalnih nadzornih tijela, omogućujući im da, radi osiguranja zaštite financijskih interesa Unije u području javne nabave, utvrde povrede propisa u području javne nabave. Upravo suprotno, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 72. i 73. svojeg mišljenja, takav postupak predstavlja jedan od mogućih izraza nove uloge dodijeljene nacionalnim nadzornim tijelima na temelju članka 83. Direktive 2014/24 i članka 99. Direktive 2014/25.

84 Iz prethodno navedenog proizlazi da različite odredbe i uvodne izjave ispitane u točkama 69. do 83. ove presude ne nameću niti zabranjuju državama članicama da dozvole nadzornom tijelu, radi zaštite financijskih interesa Unije u području javne nabave, da pokrene postupak preispitivanja po službenoj dužnosti radi nadzora povrede propisa u području javne nabave.

85 Međutim, valja utvrditi da kada je takav postupak preispitivanja po službenoj dužnosti predviđen, on ulazi u područje primjene prava Unije s obzirom na to da su ugovori o javnoj nabavi koji su predmet takvog preispitivanja obuhvaćeni materijalnim područjem primjene direktiva o javnoj nabavi.

86 Stoga takav postupak preispitivanja po službenoj dužnosti mora poštovati pravo Unije, uključujući opća načela tog prava, među kojima i opće načelo pravne sigurnosti.

87 Slijedom toga, na druga postavljena pitanja valja odgovoriti tako da uvodne izjave 25. i 27. Direktive 2007/66, članak 1. stavke 1. i 3. Direktive 89/665, članak 1. stavke 1. i 3. Direktive 92/13, članak 83. stavke 1. i 2. Direktive 2014/24 i članak 99. stavke 1. i 2. Direktive 2014/25 treba tumačiti na način da ne nalažu niti zabranjuju državama članicama da donesu propis u skladu s kojim nadzorno tijelo može pokrenuti, radi zaštite financijskih interesa Unije, postupak preispitivanja po službenoj dužnosti radi nadzora povrede propisa u području javne nabave. Međutim, kada je takav postupak predviđen, on ulazi u područje primjene prava Unije s obzirom na to da su ugovori o javnoj nabavi koji su predmet

takvog preispitivanja obuhvaćeni materijalnim područjem primjene direktiva o javnoj nabavi i mora stoga poštovati to pravo, uključujući opća načela tog prava, među kojima i opće načelo pravne sigurnosti.

Prva, treća i četvrta pitanja

88 Svojim prvim, trećim i četvrtim prethodnim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se općem načelu pravne sigurnosti to da se u okviru postupka preispitivanja po službenoj dužnosti, koji je pokrenulo nadzorno tijelo radi zaštite financijskih interesa Unije, novim nacionalnim propisom predviđa, kako bi se nadzirala zakonitost izmjena ugovora o javnoj nabavi, pokretanje takvog postupka u prekluzivnom roku koji on određuje, iako je prekluzivni rok predviđen ranijim propisom koji se primjenjuje na datum tih izmjena istekao.

89 Najprije valja podsjetiti da pravo Unije zabranjuje samo bitne izmjene ugovora o javnoj nabavi, što odgovara izmjenama uvjeta javne nabave za vrijeme njegove valjanosti, koje predstavljaju novi ugovor o javnoj nabavi u smislu Direktive 2014/24 jer imaju bitno različite značajke od prvobitnog ugovora te se njima stoga može dokazati volja stranaka da ponovno pregovaraju o bitnim uvjetima tog ugovora (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2008., pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, t. 34. i od 29. travnja 2010., Komisija/Njemačka, C-160/08, EU:C:2010:230, t. 99.).

90 Treba istaknuti da, iako načelo pravne sigurnosti na temelju prava Unije obvezuje svako nacionalno tijelo, to vrijedi samo u dijelu u kojem je to tijelo obvezno primjenjivati pravo Unije (presude od 17. srpnja 2008., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, t. 65. i od 21. ožujka 2019., Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, t. 34.).

91 Međutim, kao što to proizlazi iz točke 85. ove presude, kada nacionalno nadzorno tijelo po službenoj dužnosti pokrene postupak preispitivanja izmjena, tijekom njegova izvršenja, ugovora o javnoj nabavi koji je obuhvaćen propisima Unije u području javne nabave, takvo preispitivanje također je obuhvaćeno pravom Unije.

92 Stoga je potrebno ispitati je li takvo preispitivanje – koje se pokreće po službenoj dužnosti kako bi se suugovarateljima koji su nezakonito izmijenili ugovor koji ih povezuje izrekla sankcija ili kako bi se zbog tog razloga ugovor čak proglasio ništetnim – u skladu s načelom pravne sigurnosti kada novi nacionalni propis koji ga je predvidio omogućuje ponovni početak računanja prekluzivnih rokova u pogledu donesenih izmjena, iako su one nastale u vrijeme važenja ranijeg propisa, a prekluzivni rok predviđen tim propisom već je bio istekao na datum kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti.

93 U tom pogledu načelo pravne sigurnosti zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike (presude od 17. srpnja 2008., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, t. 69. i od 17. prosinca 2015., X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, t. 59.).

94 Također je važno podsjetiti da iako se načelo pravne sigurnosti protivi retroaktivnoj primjeni uredbe, odnosno primjeni na situaciju nastalu prije njezina stupanja na snagu, neovisno o pozitivnim ili negativnim učincima koje bi takva primjena mogla imati za zainteresiranu osobu, to isto načelo zahtijeva da se svaka činjenična situacija, osim ako nije izričito protivno određeno, u pravilu ocjenjuje s obzirom na pravna pravila koja su u to vrijeme bila na snazi. Međutim, iako novi propis vrijedi samo za buduće vrijeme, on se, osim u slučaju odstupanja, također primjenjuje na buduće učinke situacija koje su nastale tijekom razdoblja važenja prijašnjeg propisa (vidjeti u tom smislu presude od 3. rujna 2015., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, t. 37. i od 26. svibnja 2016., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, t. 55.).

95 Osim toga, što se konkretno tiče prekluzivnih rokova, iz sudske prakse Suda proizlazi da, kako bi ispunili svoju funkciju jamčenja pravne sigurnosti, oni moraju biti utvrđeni unaprijed (vidjeti u tom smislu presude od 15. srpnja 1970., ACF Chemiefarma/Komisija, 41/69, EU:C:1970:71, t. 19., i od 5. svibnja 2011., Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 52.) i dovoljno predvidljivi (vidjeti u tom smislu presude od 5. svibnja 2011., Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 34., i od 17. rujna 2014., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, t. 58.).

96 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se, s obzirom na datume na koje su se dogodile izmjene ugovora o javnoj nabavi o kojima je riječ u glavnom postupku, primjenjivao članak 327. stavak 2. točka (a) Zakona o javnoj nabavi iz 2003. Međutim rok u kojem, sukladno toj odredbi, ravnatelj Ureda za javnu nabavu može u pogledu tih izmjena pokrenuti postupak po službenoj dužnosti pred Arbitražnom komisijom istekao je nekoliko godina prije datuma stupanja na snagu Zakona o javnoj nabavi iz 2015., što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

97 Stoga, dopuštajući pokretanje postupaka po službenoj dužnosti u pogledu izmjena ugovora o javnoj nabavi iako je istekao rok za njihovo pokretanje s obzirom na relevantne odredbe Zakona o javnoj nabavi iz 2003. koje se primjenjuju na te izmjene, članak 197. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi iz 2015. nema za cilj obuhvatiti pravne situacije koje su u tijeku, nego predstavlja odredbu s retroaktivnim učinkom.

98 Naime, kao što su to istaknuli Budapesti Közlekedési i Komisija, taj propis ovlašćuje tijelo nadležno za pokretanje takvog postupka da ponovno započne računati prekluzivne rokove iako su oni u skladu s ranijim propisom već istekli.

99 Točno je da pravo Unije iznimno dopušta mogućnost da se aktu prizna retroaktivni učinak ako to zahtijeva cilj koji se treba postići i kada su legitimna očekivanja zainteresiranih osoba uredno poštovana (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2004., Gerekens i Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, t. 24.).

100 Međutim, načelu zaštite legitimnih očekivanja protivi se to da izmjene unesene u nacionalni propis omoguće nacionalnom nadzornom tijelu pokretanje postupka preispitivanja iako je istekao prekluzivni rok predviđen ranijim propisom, koji se primjenjivao na dan tih izmjena.

101 Naposljetku, razmatranja iz točaka 90. do 100. ove presude ne mogu se dovesti u pitanje činjenicom da Zakon o javnoj nabavi iz 2015. ima za cilj osigurati zaštitu financijskih interesa Unije u području javne nabave i ukloniti pravne, tehničke ili organizacijske nedostatke koji proizlaze iz primjene ranijih propisa.

102 Posljedično, na prva, treća i četvrta pitanja valja odgovoriti tako da se opće načelo pravne sigurnosti protivi tome da se u okviru postupka preispitivanja po službenoj dužnosti, koji je pokrenulo nadzorno tijelo radi zaštite financijskih interesa Unije, novim nacionalnim propisom predviđa, kako bi se nadzirala zakonitost izmjena ugovora o javnoj nabavi, pokretanje takvog postupka u prekluzivnom roku koji on određuje, iako je prekluzivni rok predviđen ranijim propisom koji se primjenjuje na datum tih izmjena istekao.

Peta pitanja

103 Svojim petim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se, u slučaju niječnog odgovora na prva, treća i četvrta pitanja, načelu proporcionalnosti to da nacionalni sud može ocijeniti razumnost i proporcionalnost razdoblja proteklog između počinjenja povrede, isteka prethodnih prekluzivnih rokova i pokrenutog postupka istrage o povredi te iz toga može izvući zaključke o valjanosti pobijane upravne odluke ili o svim drugim pravnim posljedicama koje predviđa pravo države članice.

104 Uzimajući u obzir odgovor na prva, treća i četvrta pitanja, na peta pitanja nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

105 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Uvodne izjave 25. i 27. Direktive 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi, članak 1. stavke 1. i 3. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, kako je izmijenjena Direktivom 2007/66, članak 1. stavke 1. i 3. Direktive Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru, kako je izmijenjena Direktivom 2007/66, članak 83. stavke 1. i 2. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ i članak 99. stavke 1. i 2. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ treba tumačiti na način da ne nalažu niti zabranjuju državama članicama da donesu propis u skladu s kojim nadzorno tijelo može pokrenuti, radi zaštite financijskih interesa Unije, postupak preispitivanja po službenoj dužnosti radi nadzora povrede propisa u području javne nabave, međutim, kada je takav postupak predviđen, on ulazi u područje primjene prava Unije s obzirom na to da su ugovori o javnoj nabavi koji su predmet takvog preispitivanja obuhvaćeni materijalnim područjem primjene direktiva o javnoj nabavi i mora stoga poštovati to pravo, uključujući opća načela tog prava, među kojima i opće načelo pravne sigurnosti.**

2. **Opće načelo pravne sigurnosti protivi se tome da se u okviru postupka preispitivanja po službenoj dužnosti, koji je pokrenulo nadzorno tijelo radi zaštite financijskih interesa Europske unije, novim nacionalnim propisom predviđa, kako bi se nadzirala zakonitost izmjena ugovora o javnoj nabavi, pokretanje takvog postupka u prekluzivnom roku koji on određuje, iako je prekluzivni rok predviđen ranijim propisom koji se primjenjuje na datum tih izmjena istekao.**

Potpisi