SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 21. oktobra 2010*

V zadevi C-570/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Ciper) z odločbo z dne 27. novembra 2008, ki je prispela na Sodišče 22. decembra 2008, v postopku

Symvoulio Apochetefseon Lefkosias

proti

Anatheoritiki Archi Prosforon,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, D. Šváby, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Juhász (poročevalec) in J. Malenovský, sodnika,

* Jezik postopka: grščina.

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. marca 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Symvoulio Apochetefseon Lefkosias A. Aimilianidis in P. Christofidis, odvetnika,

– za Anatheoritiki Archi Prosforon K. Lykourgos, A. Pantazi-Lamprou in M. Theoklitou, zastopniki,

– za češko vlado M. Smolek, zastopnik,

– za Evropsko komisijo M. Konstantinidis in I. Chatzigiannis, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 1. junija 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(8) Direktive Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (UL L 395, str. 33), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 (UL L 209, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva 89/665).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (služba mesta Nikozije za čiščenje odpadnih voda, v nadaljevanju: Symvoulio), ki je pravna oseba javnega prava in naročnik, in Anatheoritiki Archi Prosforon (organ za revizijo oddaje javnih naročil), ki je organ, pristojen za odločanje o pravnih sredstvih, vloženih zoper odločbe naročnikov o oddaji javnih naročil, glede pravice Symvoulio do vložitve pravnega sredstva pri sodnem organu zoper odločbo, ki jo je sprejel Anatheoritiki Archi Prosforon.

Pravni okvir

Predpisi Unije

3 V prvi uvodni izjavi Direktive 89/665 je navedeno, da direktive s področja javnih naročil ne vsebujejo nobenih posebnih določb, na podlagi katerih bi bila zagotovljena dejanska uporaba teh direktiv.

4 V tretji uvodni izjavi je navedeno:

„[…] za odpiranje javnih naročil za konkurenco v Skupnosti [je] treba znatno povečati jamstva za preglednost in prepoved razlikovanja […] [in] za vidne učinke [morajo biti] na voljo učinkovita in hitra pravna sredstva pri kršitvah zakonodaje Skupnosti na področju javnih naročil ali nacionalnih predpisov za izvajanje te zakonodaje“.

5 V četrti uvodni izjavi te direktive je navedeno:

„[…] v nekaterih državah članicah pomanjkanje učinkovitih pravnih sredstev ali neustreznost obstoječih odvrača pravne oziroma fizične osebe v Skupnosti od oddajanja ponudb v državi članici, v kateri je naročnik registriran; […] zato [morajo] zadevne države članice to stanje popraviti“.

6 V sedmi uvodni izjavi te direktive je navedeno:

„[…] v primeru, ko pravne oziroma fizične osebe ne zahtevajo revizije, [se] nekaterih kršitev ne da popraviti, če se ne uporabi posebni mehanizem“.

7 V osmi uvodni izjavi Direktive 89/665 je navedeno:

„[…] Komisija [mora biti zato] takrat, ko meni, da je bila v postopku oddaje javnega naročila jasno in očitno storjena kršitev, sposobna na to opozoriti pristojne organe v državi članici in zadevnega naročnika, tako da je narejeno vse potrebno za hitro odpravo vseh domnevnih kršitev“.

8 Člen 1 te direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo ukrepe, potrebne, da bi zagotovili v zvezi s postopki oddaje javnih naročil s področja Direktiv 71/305/EGS, 77/62/[EGS] in 92/50/EGS, učinkovito in zlasti čim hitrejšo revizijo odločitev, ki so jih sprejeli naročniki skladno s pogoji, določenimi v naslednjih členih ter zlasti v členu 2(7) na podlagi obrazložitve, da so takšne odločitve kršile pravo Skupnosti na področju javnega naročanja ali nacionalne predpise o izvajanju tega prava.

[…]

3. Države članice zagotovijo, da so na voljo revizijski postopki v skladu s podrobnimi predpisi, ki jih države članice lahko sprejmejo, vsaj za vsako osebo, ki ima ali je imela interes, da bi dobila določeno javno naročilo v zvezi s preskrbo ali javno naročilo za gradnje, in ki je bila oškodovana ali pa ji grozi oškodovanje zaradi domnevne kršitve. Države članice lahko zlasti zahtevajo, da mora oseba, ki zahteva revizijo, naročnika predhodno obvestiti o domnevni kršitvi in svoji nameri, da bo zahtevala revizijo."

9 Člen 2(7) in (8), prvi pododstavek, Direktive 89/665 določa:

„7. Države članice zagotovijo, da se odločitve, ki jih sprejmejo organi, pristojni za revizijske postopke, lahko učinkovito izvajajo.

8. Kadar organi, pristojni za revizijske postopke, po svoji naravi niso sodni, se vedno navedejo pisni razlogi za njihove odločitve. Poleg tega je v takem primeru treba določiti postopke, s katerimi je kakršenkoli domnevno nezakoniti ukrep, ki ga sprejme revizijski organ, ali domnevna napaka pri izvrševanju dodeljenih pristojnosti lahko predmet sodnega postopka ali revizije drugega organa, ki je sodišče v smislu člena [267 PDEU] ter neodvisen od naročnika in tudi od revizijskega organa."

10 Člen 3 navedene direktive določa, da Komisija lahko posreduje, preden je pogodba sklenjena, če meni, da je bila med postopkom oddaje javnega naročila storjena jasna in očitna kršitev upoštevnih predpisov Unije.

Nacionalna ureditev

11 Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (vrhovno sodišče Republike Ciper) ima na podlagi člena 146(1) ciprske ustave (v nadaljevanju: ustava) izključno pristojnost, da kot sodni organ presodi zakonitost odločb ali opustitev organov javne uprave.

12 Člen 146(2) ustave določa:

„Pravno sredstvo lahko vloži katerakoli oseba, katere upravičen in dejanski interes, ki ga ima osebno ali ga je pridobila kot član skupnosti, je bil z odločbo, ravnanjem ali opustitvijo neposredno oškodovan."

13 Namen zakona 101 (I)/2003 o oddaji javnih naročil za blago, gradnje in storitve je prilagoditev ciprske zakonodaje zadevnim predpisom Unije, vključno z Direktivo 89/665. Člen 60 tega zakona, kakor je bil spremenjen z zakonom 181 (I)/2004, določa:

„Če ponudnik meni, da je zaradi odločbe organa za revizijo oddaje javnih naročil oškodovan, lahko v skladu z določili člena 146 ustave pri Anotato Dikastirio [tis Kypriakis Dimokratias] vloži pravno sredstvo. To pravno sredstvo lahko vloži tudi naročnik, če na podlagi ustreznih dokaznih dokumentov meni, da je bila odločba organa za revizijo oddaje javnih naročil zanj nepravična."

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

14 Symvoulio v postopkih oddaje javnih naročil deluje kot naročnik v smislu zakona 101 (I)/2003.

15 Anatheoritiki Archi Prosforon je bil ustanovljen v okviru prilagoditve ciprskega prava predpisom Unije s področja javnih naročil in, natančneje, Direktivi 89/665. Je torej organ, pristojen za revizijske postopke v smislu člena 2(8) Direktive 89/665, ki ni sodni organ in ki svoje pristojnosti izvršuje na podlagi zgoraj navedenega zakona.

16 Anatheoritiki Archi Prosforon je 14. februarja 2006 na podlagi pravnega sredstva, ki ga je vložilo podjetje, razveljavil odločbo, s katero je Symvoulio izbrala ponudbo, ki jo je oddalo konkurenčno podjetje. Symvoulio je s pravnim sredstvom, ki ga je 31. marca 2006 vložila pri pristojnem senatu Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, predlagala razveljavitev zgoraj navedene odločbe Anatheoritiki Archi Prosforon.

17 Med tem, ko je postopek še potekal, je Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias 17. decembra 2007 na občni seji glede druge zadeve v zvezi z javnimi naročili izreklo sodbo, v kateri je razsodilo, da je treba člen 146 ustave razlagati tako, da na podlagi te določbe naročnik nima pravnega interesa za vložitev pravnega sredstva zoper razveljavitveno odločbo, ki jo je sprejel Anatheoritiki Archi Prosforon, in da člena 60 zakona 101 (I)/2003 ni mogoče uporabiti.

18 To stališče Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, ki je odslej ustaljena sodna praksa, temelji na tem, da odločba Anatheoritiki Archi Prosforon ni odločba upravnega organa, ki je neodvisna od postopka, v katerega je zadevni naročnik vključen. Ta odločba naj se torej ne bi nanašala na kateri koli interes, na katerega se sklicuje naročnik, temveč na javni interes, ki je v tem, da splošni postopki, ki urejajo javna naročila, potekajo zakonito. Naročnik in Anatheoritiki Archi Prosforon naj bi bila glede zadevnega postopka dva dela istega upravnega mehanizma, tako da naj bi bilo treba uporabiti splošno načelo, da upravni organ ne more uveljavljati pravnega interesa nasproti drugemu organu iste uprave in v bistvu biti z njim v sporu.

19 Senat Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, pri katerem je Symvoulio sprožila postopek v glavni stvari, je opozoril, da je bilo zgoraj navedeno stališče občne seje sprejeto le na podlagi člena 146 ustave, ne da bi se ob tem obravnavalo vprašanje o uporabi in razlagi prava Unije.

20 Vendar pa ta senat navaja, da se člen 60 zakona 101 (I)/2003, s katerim so v nacionalno pravo preneseni predpisi Unije s področja javnih naročil, uporablja neodvisno od razlage člena 146 ustave in ga je zato treba razlagati tako, da bo v skladu s pravom Unije. Ker Sodišče še ni izoblikovalo sodne prakse glede razlage člena 2(8), prvi pododstavek, Direktive 89/665, ki je potrebna za razrešitev vprašanja, ki se zastavlja v postopku v glavni stvari, je senat zgoraj navedenega sodišča presodil, da je treba Sodišču v predhodno odločanje predložiti vprašanje, da bi se zagotovila enotna razlaga in uporaba prava Unije.

21 Navedeni senat poudarja tudi, da mu v skladu s sodno prakso Sodišča zaradi obstoja zgoraj navedene odločbe, ki jo je Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias sprejelo na občni seji, ni odvzeta diskrecijska pravica pri presoji vprašanja, ali je treba Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe (sodba Sodišča z dne 16. januarja 1974 v zadevi Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Recueil, str. 33, točka 4).

22 Na podlagi teh ugotovitev je senat Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Koliko člen 2(8) Direktive 89/665 […] naročnikom priznava pravico do vložitve pravnega sredstva pri sodišču zoper razveljavitvene odločbe, ki jih sprejmejo organi, pristojni za revizijske postopke, če to niso sodni organi?“

Vprašanje za predhodno odločanje

23 Predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(8) Direktive 89/665 razlagati tako, da je z njim državam članicam naložena dolžnost določiti, da imajo tudi naročniki pravico pri sodišču vložiti pravno sredstvo zoper odločbe organov, pristojnih za revizijske postopke na področju oddaje javnih naročil, ki niso sodni organi.

24 Na podlagi preučitve, ki se najprej nanaša na samo besedilo določb Direktive 89/665, je treba, da bi se odgovorilo na zastavljeno vprašanje, ugotoviti, prvič, da so v četrti in sedmi uvodni izjavi te direktive „pravne oziroma fizične osebe v Skupnosti“ izrecno opredeljene kot tiste, ki vlagajo pravna sredstva v zvezi s postopki oddaje javnih naročil.

25 Drugič, treba je opozoriti, da člen 1(3) Direktive 89/665 s tem, da določa, da so pravna sredstva na voljo „vsaj za vsako osebo, ki ima ali je imela interes, da bi dobila določeno javno naročilo“, opredeljuje krog oseb, ki morajo obvezno imeti pravico do vložitve pravnega sredstva na podlagi te direktive.

26 Tretjič, v podporo ugotovitvam, navedenim v prejšnji točki te sodbe, je treba poudariti, da se je zakonodajalec Unije – kot je razvidno iz sedme uvodne izjave Direktive 89/665 – zavedal možnosti, da nekatere kršitve ne bi bile odpravljene, če pravne oziroma fizične osebe ne vložijo pravnih sredstev zoper nezakonite ali nepravilne odločbe, pri čemer se razume, da take odločbe lahko sprejmejo tudi organi, pristojni za revizijske postopke, ki niso sodni. Da pa bi se odpravil tak položaj, člen 3 Direktive 89/665 določa, da ima Komisija splošno pristojnost, da posreduje v skladu s postopkom, ki je določen v tej določbi.

27 Tako v besedilu določb Direktive 89/665 ni ničesar, na podlagi česar bi lahko sklepali, da je zakonodajalec Unije želel naročnike obravnavati kot tiste, ki vlagajo pravna sredstva v zvezi s postopki oddaje javnih naročil. Šteti je torej treba, da določbe člena 2(8) te direktive določajo posebno zahtevo, ki se nanaša na določena jamstva in ki je naložena državam članicam, če organi, pristojni za revizijske postopke, niso sodni, in da

te določbe ne spreminjajo kroga oseb, ki imajo pravico do vložitve pravnega sredstva na podlagi te direktive.

28 Ta sklep je potrjen s ciljem Direktive 89/665.

29 V prvi in tretji uvodni izjavi te direktive je namreč naveden cilj, ki se ga je želelo uresničiti s sprejetjem te direktive, v povezavi s ciljem, ki se uresničuje z direktivami, ki vsebujejo materialnopravne določbe s področja javnih naročil. Ker je cilj teh direktiv uvedba konkurence na področju javnih naročil v Uniji ob spoštovanju načel preglednosti in prepovedi diskriminacije in ker te direktive ne vsebujejo posebnih določb, na podlagi katerih bi bila zagotovljena dejanska uporaba teh direktiv, to nalogo izpolnjuje Direktiva 89/665 tako, da državam članicam nalaga obveznost, da vzpostavijo učinkovite in hitre revizijske postopke.

30 Zato je bistvo Direktive 89/665 v tem, da z uvedbo ustreznih revizijskih postopkov omogoči pravilno uporabo materialnopravnih določb prava Unije s področja javnih naročil, katerih namen je, da se gospodarskim subjektom s sedežem v državah članicah zagotovi neizkrivljena in največja mogoča konkurenca (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2007 v zadevi Bayerischer Rundfunk in drugi, C-337/06, ZOdl., str. I-11173, točki 38 in 39 in navedena sodna praksa).

31 Ugotovitve iz točke 29 te sodbe so podprte tudi z določbami Direktive 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil (UL L 335, str. 31). Kljub temu, da te direktive zaradi njene časovne veljavnosti ni mogoče uporabiti za zadevo iz postopka v glavni stvari, ta direktiva vendarle vsebuje elemente, ki so koristni za razlago ureditve, ki jo določa Direktiva 89/665, saj zgoraj navedena direktiva te ureditve ne spreminja, temveč je njen

namen – kot je razvidno iz njene uvodne izjave 3 – doprinesti „bistven[a] pojasnil[a], ki bodo omogočila dosego rezultatov, za katere si prizadeva zakonodajalec Skupnosti."

32 Tako so med drugim v uvodnih izjavah 4, 6, 7, 14 in 27 Direktive 2007/66 „zadevni ponudniki" in „gospodarski subjekti" navedeni kot tisti, ki imajo pravico do učinkovitega sodnega varstva, ki se želi vzpostaviti s to direktivo, in kot tisti, ki imajo pravico do vložitve pravnega sredstva.

33 Poleg tega je treba poudariti, da je člen 1 Direktive 89/665, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66, odslej naslovljen „Področje uporabe in zagotovitev revizijskih postopkov", medtem ko je njen člen 2 naslovljen „Zahteve za revizijske postopke". S tem je potrjena ugotovitev, da obveznost, ki je na podlagi člena 2(8) – odslej člen 2(9) – Direktive 89/665 naložena državam članicam, in sicer da določijo možnost vložitve pravnega sredstva pri sodišču zoper odločbe organov, pristojnih za revizijske postopke, ki niso sodni organi, pomeni posebno zahtevo, ki je določena s to direktivo, in ne pomeni, da so naročniki vključeni v krog oseb, ki spadajo na področje uporabe te direktive.

34 Poleg tega je člen 3 Direktive 89/665, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66, odslej naslovljen „Popravni mehanizem" in na podlagi tega člena je potrjena splošna pristojnost Komisije, da posreduje v primeru hudih kršitev prava Unije.

35 Iz navedenega je razvidno, da se na podlagi člena 2(8) Direktive 89/665 od držav članic ne zahteva, da določijo možnost vložitve pravnega sredstva pri sodišču tudi za naročnike.

36 Vendar je glede na to, da je v členu 1(3) Direktive 89/665 državam članicam naložena obveznost, da zagotovijo pravno sredstvo „vsaj“ osebam, ki so opredeljene v tej določbi, in glede na to, da so države članice upravičene do procesne avtonomije, treba šteti, da državam članicam ni onemogočeno, da krog oseb, ki so upravičene do vložitve pravnih sredstev v smislu zgoraj navedene določbe, v ustreznih okoliščinah primera razširijo na naročnike, kadar organi, ki niso sodni, razveljavijo odločbe naročnikov.

37 Trditve, da bi taka razlaga lahko vodila do neenotne uporabe prava Unije, ni mogoče sprejeti, ker namen Direktive 89/665 – kot je razvidno iz njenega člena 1(3) – ni popolna uskladitev upoštevnih nacionalnih zakonodaj.

38 Zato je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(8) Direktive 89/665 razlagati tako, da z njim državam članicam ni naložena dolžnost določiti, da imajo tudi naročniki pravico pri sodišču vložiti pravno sredstvo zoper odločbe organov, pristojnih za revizijske postopke na področju oddaje javnih naročil, ki niso sodni organi. Vendar na podlagi te določbe državam članicam ni onemogočeno, da v svojih pravnih redih določijo, da so naročniki v ustreznih okoliščinah primera upravičeni do vložitve takega pravnega sredstva.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 2(8) Direktive Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992, je treba razlagati tako, da z njim državam članicam ni naložena dolžnost določiti, da imajo tudi naročniki pravico pri sodišču vložiti pravno sredstvo zoper odločbe organov, pristojnih za revizijske postopke na področju oddaje javnih naročil, ki niso sodni organi. Vendar na podlagi te določbe državam članicam ni onemogočeno, da v svojih pravnih redih določijo, da so naročniki v ustreznih okoliščinah primera upravičeni do vložitve takega pravnega sredstva.

Podpisi