Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 21. května 2015 [1]

Věc C-166/14

MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH
proti
Bundesvergabeamt

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof [Rakousko])

„Veřejné zakázky — Směrnice 89/665/EHS a 2007/66/ES — Přezkumné řízení — Účinná právní ochrana — Náhrada škody — Prekluzivní lhůty“

I – **Úvod**

1. Je slučitelné s unijním právem, pokud podnik, který se cítí být poškozen údajným protiprávním zadáním veřejné zakázky, po uplynutí šesti měsíců již nemůže vůči veřejnému zadavateli uplatnit žádné nároky na náhradu škody, a to ani tehdy, když se během této lhůty o uzavření smlouvy a tím i o své možné škodě vůbec nedozvěděl? Toto je v podstatě otázka, kterou se má Soudní dvůr v rámci projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zabývat.

2. Tato otázka vyvstává v souvislosti s veřejnou zakázkou, která byla v Rakousku zadána v oblasti veřejného zdravotnictví. Veřejný zadavatel uzavřel bez předchozího oznámení prostřednictvím „přímého zadání“ smlouvu o poskytování některých služeb v oblasti zdravotnictví. Třetí subjekt, který se o existenci této smlouvy dozvěděl až později, nyní požaduje náhradu škody, jejíž poskytnutí je mu odpíráno z důvodu překročení v Rakousku platné přísné šestiměsíční prekluzivní lhůty pro přezkum legality rozhodnutí o udělení zakázky.

3. Zda je takto přísná a krátká prekluzivní lhůta pro podání návrhů na přezkum směřujících k uplatnění nároků na náhradu škody slučitelná se směrnicí 89/665/EHS [2] (dále jen „směrnice 89/665“), ve znění směrnice 2007/66/ES [3], je třeba v projednávaném případě přezkoumat s ohledem na unijněprávní zásady efektivity a rovnocennosti. Bude přitom nutno najít přiměřenou rovnováhu mezi protichůdnými zájmy právní jistoty a účinné právní ochrany v oblasti veřejných zakázek. Při projednávání jednotlivých aspektů této problematiky budu moci navázat na svá dřívější stanoviska ve věcech Pressetext Nachrichtenagentur [4] a Uniplex (UK) [5], jakož i na některé nedávné rozsudky Soudního dvora.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. L 395, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 246).

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. L 335, s. 31). Dodatečné změny, které byly provedeny směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. L 94, s. 1), nejsou pro projednávaný případ relevantní.

4 — C-454/06, EU:C:2008:167.

5 — C-406/08, EU:C:2009:676.

II – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

4. Unijněprávní rámec tohoto řízení tvoří směrnice 89/665 ve znění směrnice 2007/66.

5. Článek 1 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 89/665 zní:

„Pokud jde o zakázky, které spadají do oblasti působnosti směrnice 2004/18/ES[6], přijmou členské státy opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí veřejných zadavatelů v souladu s podmínkami stanovenými v článcích 2 až 2f této směrnice z důvodu, že těmito rozhodnutími bylo porušeno právo Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící."

6. Článek 2 směrnice 89/665 upravuje náležitosti přezkumného řízení a stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby opatření přijímaná v souvislosti s přezkumným řízením uvedeným v článku 1 stanovila pravomoci

[…]

b) zrušit protiprávní rozhodnutí nebo zajistit jeho zrušení, […];

c) přiznat náhradu škody osobám poškozeným protiprávním jednáním.

[…]

6. Členské státy mohou stanovit, že pokud je nárok na náhradu škody uplatňován na základě skutečnosti, že rozhodnutí bylo protiprávní, musí být napadené rozhodnutí nejprve zrušeno orgánem, který je k tomu oprávněn.

[…]"

7. Článek 2d směrnice 89/665 („Neúčinnost") stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby orgán příslušný k přezkumu, který je nezávislý na veřejném zadavateli, považoval smlouvu za neúčinnou nebo aby její neúčinnost byla výsledkem rozhodnutí tohoto orgánu v kterémkoli z těchto případů:

a) jestliže veřejný zadavatel zadal zakázku bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v Úředním věstníku Evropské unie, aniž by to bylo podle směrnice 2004/18/ES přípustné;

[…]"

8. V článku 2f směrnice 89/665 („Lhůty") se stanoví:

„1. Členské státy mohou stanovit, že návrh na přezkum podle čl. 2d odst. 1 je nutno podat

[…]

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132).

b) a v každém případě před uplynutím nejméně šesti měsíců ode dne následujícího po dni zavření smlouvy.

2. Ve všech ostatních případech […] určí lhůty pro podání návrhu na přezkum vnitrostátní právo […].“

B – *Vnitrostátní právo*

9. Rakouský spolkový zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2006[7] (dále jen „BVergG 2006“) obsahuje prováděcí předpisy k výše uvedeným ustanovením směrnice 89/665. Ve svém znění, které je pro projednávanou věc relevantní[8], stanovil určovací řízení před Bundesvergabeamt (Spolkový úřad pro dozor nad veřejnými zakázkami).

10. Paragraf 331 BVergG 2006 v této souvislosti stanoví:

„1) Podnikatel, který měl zájem na uzavření smlouvy spadající do působnosti tohoto spolkového zákona, může, pokud mu na základě tvrzeného protiprávního jednání vznikla škoda nebo hrozí vznik škody, požádat o určení, že

[…]

2) provedení zadávacího řízení bez předchozího zveřejnění […] bylo protiprávní […]

[…]“

11. Paragraf 332 BVergG 2006 upravuje přípustnost určovacího návrhu. Jeho odstavec 3 stanoví:

„Návrhy podle § 331 odst. 1 [bodu] 2 […] musí být podány během šesti měsíců od dne následujícího po dni udělení zakázky. […]

[…]“

12. Podle § 334 odst. 2 BVergG 2006 Bundesvergabeamt v návaznosti na určení, že zadávací řízení bylo provedeno protiprávně bez předchozího zveřejnění, v zásadě prohlásí smlouvu za neplatnou.

13. Paragraf 341 BVergG 2006 obsahuje procesní pravidla v souvislosti s nároky na náhradu škody. Jeho odstavec 2 stanoví:

„Žaloba na náhradu škody je přípustná pouze tehdy, pokud předtím orgán příslušný pro kontrolu zadávání veřejných zakázek určil, že

[…]

2) provedení zadávacího řízení bez předchozího zveřejnění […] bylo protiprávní […]

[…]“

7 — Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006), BGBl. I č. 17/2006.

8 — BGBl. I č. 15/2010.

III – **Skutkový stav a předběžná otázka**

14. Probíhající řízení má původ ve sporu mezi společností MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (dále jen „MedEval“) a Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (dále jen „Hauptverband“). Posledně uvedený je organizací zastřešující všechny sociální pojišťovny v Rakousku a je veřejnoprávním subjektem.

15. Dne 10. srpna 2010 uzavřel Hauptverband s Pharmazeutische Gehaltskasse – dalším veřejnoprávním subjektem, k jehož úkolům patří mimo jiné vyúčtování receptů pro lékárny s jednotlivými pojišťovacími institucemi – bez předchozího zveřejnění smlouvu o realizaci projektu zaměřeného na zvýšení bezpečí pro pacienty („e-Medikation“).

16. Podle názoru společnosti MedEval se přitom jednalo o nepřípustné přímé zadání. Společnost MedEval proto dne 1. března 2011 podala u rakouského Bundesvergabeamt podle § 331 odst. 1 č. 2 BVergG 2006 návrh na určení protiprávnosti postupu Hauptverband.

17. Bundesvergabeamt návrh rozhodnutím ze dne 11. května 2011 odmítl, protože nebyl podán ve lhůtě šesti měsíců od udělení veřejné zakázky, to znamená od uzavření smlouvy, která je stanovena v § 332 odst. 3 BVergG 2006.

18. Jak uvádí Verwaltungsgerichtshof, který se nyní tímto právním sporem zabývá, podle rakouského práva začíná běžet lhůta pro zahájení určovacího řízení podle práva upravujícího zadávání veřejných zakázek nezávisle na tom, zda je uzavření smlouvy navrhovateli známo. Vzhledem k tomu, že uplatnění porušení práva upravujícího zadávání veřejných zakázek prostřednictvím tohoto řízení ale není jen předpokladem pro prohlášení neplatnosti smlouvy, nýbrž i pro podání žaloby na náhradu škody, má Verwaltungsgerichtshof v této souvislosti pochybnosti o slučitelnosti této lhůty s unijním právem.

19. Za těchto okolností Verwaltungsgerichtshof usnesením ze dne 25. března 2014, doručeným dne 8. dubna 2014, předložil Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Má být unijní právo – zejména obecné zásady rovnocennosti a efektivity, jakož i směrnice 89/665/EHS, ve znění směrnice 2007/66/ES – vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu právnímu stavu, podle něhož musí být návrh na určení porušení práva v oblasti zadávání veřejných zakázek podán během šesti měsíců po uzavření smlouvy, ačkoli je určení porušení práva v oblasti zadávání veřejných zakázek nejen předpokladem pro prohlášení neplatnosti této smlouvy, ale i předpokladem pro uplatnění nároku na náhradu škody?“

20. V řízení o předběžné otázce předložily písemná vyjádření MedEval, Hauptverband, rakouská vláda, italská vláda a Evropská komise. Jednání konaného dne 22. dubna 2014 se zúčastnily MedEval, rakouská vláda a Komise.

IV – **Právní posouzení**

21. Podstatou otázky Verwaltungsgerichtshof je, zda je s unijním právem slučitelná vnitrostátní právní úprava, podle níž je možné zahájit přezkumné řízení za účelem určení protiprávnosti rozhodnutí veřejných zadavatelů jen během šesti měsíční prekluzivní lhůty, a to i tehdy, pokud je návrh na určení protiprávnosti podáván pouze jako předpoklad pro nárok na náhradu škody.

22. Pozadí této otázky tvoří zvláštní podoba ochrany práva zadávání veřejných zakázek v Rakousku, jejímž základem je – ve fázi *po* udělení zakázky – řízení, ve kterém se nejprve určí pouze protiprávnost zadání zakázky. Takovéto určení je poté nejen předpokladem pro případné prohlášení smlouvy uzavřené veřejným zadavatelem za neplatnou, nýbrž i pro pouhé uplatnění náhrady škody třetí stranou, jako je společnost MedEval.

23. Jak vyplývá z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, v projednávané věci jde Verwaltungsgerichtshof pouze o vyjasnění přípustnosti uvedené šestiměsíční prekluzivní lhůty v souvislosti s *uplatněním nároků na náhradu škody* osobami, které se na základě zadání zakázky považují za poškozené. Jakými lhůtami mohou být podmiňovány určovací návrhy směřující k *prohlášení neplatnosti smluv*, naproti tomu předmětem řízení není.

24. Za účelem zodpovězení předběžné otázky se nabízí zabývat se nejprve směrnicí 89/665 (viz k tomu níže hned následující část A) a poté unijněprávními zásadami efektivity a rovnocennosti (viz k tomu níže část B). Slučitelnost takové právní úpravy lhůt, jako je ta rakouská, totiž předpokládá, aby tato úprava byla slučitelná nejen s literou, nýbrž i s duchem směrnice 89/665, který vyplývá ze zohlednění zásad efektivity a rovnocennosti. V rozsahu, v němž směrnice ponechává členským státům určitý prostor pro provedení, musí tyto státy tohoto prostoru využít za dodržení uvedených zásad.

A – *Ke směrnici 89/665*

25. Právní ochrana jednotlivců vůči rozhodnutím veřejných zadavatelů o zadávání veřejných zakázek je blíže upravena ve směrnici 89/665[9]. Tato směrnice ukládá členským státům vytvořit vhodná řízení umožňující přezkum zadávání zakázek veřejných zadavatelů (takzvané přezkumné řízení). Podle čl. 2 odst. 1 směrnice musí takováto přezkumná řízení mimo jiné dovolovat zrušení protiprávních rozhodnutí [písm. b)] a přiznání náhrady škody poškozeným [písm. c)].

26. Zatímco v původním znění směrnice 89/665 ještě žádná výslovná úprava týkající se lhůt, během nichž je nutno přezkumné řízení zahájit, obsažena nebyla, nyní směrnice k tomu v článku 2f obsahuje konkrétní ustanovení. Podle čl. 2f odst. 1 písm. b) tak členské státy mohou stanovit absolutní prekluzivní lhůtu (nejméně) šest měsíců ode dne následujícího po dni uzavření smlouvy.

27. Tato prekluzivní lhůta se nicméně již podle znění tohoto ustanovení týká pouze přezkumů „podle čl. 2d odst. 1“ směrnice 89/665, tedy takových, ve kterých jde o prohlášení neúčinnosti smlouvy uzavřené veřejným zadavatelem.

28. Na rozdíl od argumentace Rakouska se tedy možnost uvedená v čl. 2f odst. 1 směrnice 89/665 stanovit šestiměsíční prekluzivní lhůtu právě nevztahuje na uplatnění nároků na náhradu škody. Na posledně uvedené se vztahuje čl. 2f odst. 2 směrnice 89/665, podle něhož „ve všech ostatních případech“ určí lhůtu pro podání návrhu na přezkum vnitrostátní právo. Na tuto skutečnost Komise správně upozornila.

29. Tento závěr podporují kromě uvedeného znění článku 2f směrnice 89/665 také cíle, jež byly základem dřívější změny směrnice 89/665. Jak totiž vyplývá ze třináctého bodu odůvodnění směrnice 2007/66, mají být smlouvy, které byly uzavřeny v souvislosti s protiprávním přímým zadáním zakázky, v zásadě považovány za neúčinné. Unijní zákonodárce přitom odkazuje na judikaturu Soudního dvora, podle níž je nutné takováto zadání považovat za nejzávažnější porušení práva Společenství v oblasti

9 — Toto se týká veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby. Viz dále směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (Úř. věst. L 76, s. 14).

zadávání veřejných zakázek [10], ve dvacátém pátém bodě odůvodnění směrnice 2007/66 k tomu ale současně dodává, že z důvodů právní jistoty je nutno stanovit „promlčecí doby" pro zahájení přezkumných řízení, jejichž cílem je prohlásit smlouvy za neúčinné. Do těchto souvislostí je zasazena právní úprava šestiměsíční prekluzivní lhůty podle čl. 2f odst. 1 směrnice 89/665.

30. Projednávané uplatnění nároků na náhradu škody ale zpravidla nevede k tomu, že je smlouva, která byla uzavřena v rámci protiprávního zadání zakázky, prohlášena za neúčinnou [11]. Také zájmy jsou v případě těch přezkumných řízení, která jsou zaměřena na náhradu škody, jiné než v případě přezkumných řízení, pomocí nichž mají být již uzavřené smlouvy prohlášeny za neúčinné. Potřeba právní jistoty je v případě pouhých řízení o náhradu škody nižší než u řízení, jimiž je zpochybňována účinnost smluv [12].

31. Zohlednit tyto zvláštní zájmy v případě řízení o náhradu škody je úkolem členských států. Podle čl. 2f odst. 2 směrnice 89/665 je na nich, aby v rámci své procesní autonomie stanovily lhůty, během nichž dotčení musí přistoupit k řešení věci právní cestou, aby z důvodu domněle protiprávního zadání zakázky mohli uplatnit nároky na náhradu škody [13].

B – *K zásadám rovnocennosti a efektivity*

32. Podle ustálené judikatury Soudního dvora přísluší v případě neexistence příslušných pravidel unijního práva členským státům, aby určily procesní podmínky, které mají zajistit ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. Tyto podmínky však nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti) a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) [14].

33. Podmínky řízení určených k ochraně práv, která unijní právo přiznává osobám, jež se považují za poškozené rozhodnutími veřejných zadavatelů, nesmějí zejména ohrožovat užitečný účinek směrnice 89/665 [15].

1. Zásada efektivity

34. Pokud jde o *zásadu efektivity*, vzniká otázka, zda prekluzivní lhůta, jako je šestiměsíční lhůta, která podle § 332 odst. 3 BVergG 2006 platí v Rakousku, dotčeným v praxi neznemožňuje nebo nadměrně neztěžuje prosadit jejich právo na náhradu škody, které je zakotveno v čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665.

10 — Viz bod 37 rozsudku Stadt Halle a RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5), v jehož německé jazykové verzi se hovoří o „einem ganz beträchtlichen Verstoß […] gegen das Gemeinschaftsrecht über das öffentliche Auftragswesen". Ve francouzské resp. anglické jazykové verzi tohoto rozsudku je použita formulace „la violation la plus importante du droit communautaire en matière de marchés publics" resp. „the most serious breach of Community law in the field of public procurement".

11 — Viz čl. 2 odst. 7 směrnice 89/665, podle něhož se účinky přezkumných rozhodnutí na uzavření smlouvy po zadání zakázky řídí s výjimkou případů uvedených v článcích 2d až 2f vnitrostátním právem.

12 — Viz níže body 39 a 40 tohoto stanoviska, jakož i bod 165 mého stanoviska ve věci Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) a body 33 a 34 mého stanoviska ve věci Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

13 — Viz rozsudky Universale-Bau a další (C-470/99, EU:C:2002:746, bod 71) a Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, bod 26).

14 — Viz rozsudky Rewe (33/76, EU:C:1976:188, bod 5), Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, bod 12), van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28) a Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 37).

15 — Viz rozsudky Universale-Bau a další (C-470/99, EU:C:2002:746, bod 72), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, bod 27) a eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, bod 40).

35. Stanovení přiměřených prekluzivních lhůt podle judikatury Soudního dvora v zásadě nenaráží na žádné pochybnosti, protože takovéto lhůty slouží základnímu zájmu právní jistoty [16]. Myšlenka právní jistoty se odráží i v samotném čl. 1 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 89/66, podle něhož má přezkum rozhodnutí o zadání zakázky proběhnout „zejména co nejrychleji“. Stejné ustanovení ale současně požaduje, aby byl přezkum zadání zakázek „účinný“, zdůrazňuje tedy kromě právní jistoty i požadavek poskytnutí účinné právní ochrany (viz v této souvislosti také článek 47 Listiny základních práv).

36. Oba aspekty – právní jistotu a účinnou právní ochranu – je nutno zohlednit při posuzování přiměřenosti prekluzivních lhůt v přezkumných řízeních v oblasti veřejných zakázek. Přitom je nutno náležitě zohlednit druh a právní následky příslušného právního prostředku, jakož i dotyčná práva a zájmy všech dotčených osob [17].

37. V projednávaném případě proto vzniká otázka, zda úvahy, které v rámci přezkumu účinnosti smluv hovoří pro obzvláště striktní a krátkou prekluzivní lhůtu, lze stejným způsobem přenést na žaloby na náhradu škody.

38. Podle mého názoru to není možné. V obou případech totiž, jak již bylo naznačeno, existují rozdílné zájmy.

39. Veřejného zadavatele a jeho smluvního partnera spojuje jasná a ochrany hodná potřeba právní jistoty, pokud jde o smlouvu, která byla mezi nimi uzavřena. Je-li následně tato smlouva prohlášena za neúčinnou, představuje to obzvláště závažný a drastický právní důsledek. Právě proto je odůvodněné, aby opravné prostředky, které směřují k tomu, aby byly smlouvy prohlášeny za neúčinné (*primární právní ochrana*), byly upraveny restriktivně. V takovýchto řízeních je proto – prostřednictvím čl. 2f odst. 1 směrnice 89/665 umožněné – stanovení absolutní prekluzivní lhůty šesti měsíců přiměřené, přičemž tato lhůta může začít běžet nezávisle na tom, zda dotčený o domnělém porušení práva veřejných zakázek věděl [18].

40. Naproti tomu opravné prostředky, které směřují na náhradu škody (*sekundární právní ochrana*), v zásadě nemají žádný vliv na účinnost již uzavřených smluv. Zájmy smluvních stran jsou hrozícími požadavky na náhradu škody poškozeny daleko méně než v případě zrušení smlouvy. S tím je spojeno, že rovnováhy mezi úvahami týkajícími se právní jistoty a úvahami týkajícími se právní ochrany nemůže být v přezkumných řízeních, která mají za cíl poskytnout náhradu škody, dosaženo stejným způsobem jako v přezkumných řízeních, která mají určit neúčinnost smluv. V řízeních, která směřují na náhradu škody, musí být naopak daleko větší význam přikládán požadavkům účinné právní ochrany, a podmínky takovýchto opravných prostředků by nebylo odůvodněné upravit stejně striktně jako v případě napadení smluv [19].

41. V rozsahu, v němž Rakousko v této souvislosti argumentuje, že i nároky třetích osob na náhradu škody s sebou pro veřejnoprávní subjekty nesou neakceptovatelnou právní nejistotu, protože takovéto nároky vůči nim „pravidelně vykazují souvislost se státními účetními předpisy“ a protože je omezena použitelnost rozpočtových prostředků, nelze s touto argumentací souhlasit. Naopak, je na samotných veřejných zadavatelích, aby předem případným nárokům na náhradu škody striktním dodržováním předpisů práva veřejných zakázek předešli.

16 — Viz rozsudky Rewe (33/76, EU:C:1976:188, bod 5), Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, bod 19) a Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, bod 36), jakož i zvlášť v souvislosti se směrnicí 89/665 rozsudky Universale-Bau a další (C-470/99, EU:C:2002:746, bod 76), Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, bod 52), Lämmerzahl (C-241/06, EU:C:2007:597, bod 50 a 51) a eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, bod 51).

17 — Viz bod 161 mého stanoviska ve věci Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).

18 — Viz již bod 162 mého stanoviska ve věci Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) a bod 33 mého stanoviska ve věci Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

19 — Viz již body 163 až 167 mého stanoviska Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) a bod 34 mého stanoviska Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676). Toto rozlišování mezi primární a sekundární právní ochrannou se odráží i v judikatuře Soudního dvora, například v rozsudku Idrodinamica Spurgo Velox a další (C-161/13, EU:C:2014:307, bod 45 a 46).

42. K jinému závěru nevede ani odkaz Rakouska a Itálie na čl. 2 odst. 6 směrnice 89/665. Členské státy sice mohou na základě tohoto ustanovení stanovit dvoustupňový systém, v němž je uplatnění nároků na náhradu škody, které se opírají o protiprávnost rozhodnutí o zadání zakázky, spojeno s předchozím „zrušením“ právě tohoto rozhodnutí. Z této možnosti spojení však v žádném případě nevyplývá, že by *prekluzivní lhůty* pro podání návrhů na určení protiprávnosti rozhodnutí o zadání zakázky musely být, zvlášť pokud jde o nároky na náhradu škody, upraveny stejným způsobem jako v případě návrhů, které směřují k určení neúčinnosti již uzavřených smluv.

43. Naopak, ve vnitrostátním právu musí být případné prekluzivní lhůty pro podání návrhů na přezkum v souvislosti s uplatněním nároků na náhradu škody stanoveny s ohledem na zásadu efektivity. Tyto lhůty nemusí být nutně delší než lhůty pro návrhy na prohlášení neúčinnosti smluv. Daleko důležitější je příslušný počáteční okamžik takovýchto lhůt: účinné uplatnění nároků na náhradu škody předpokládá, že lhůty pro zahájení výchozích řízení, která mají přezkoumat domnělá porušení práva veřejných zakázek, k nimž se váže požadavek náhrady škody, začínají běžet až od data, kdy dotčená osoba věděla nebo musela vědět o příslušném porušení [20], například na základě oznámení podle čl. 35 odst. 4 směrnice 2004/18.

44. Komise totiž správně uvádí, že právě v případě výtky protiprávního přímého zadání je nutno vycházet z toho, že znevýhodnění zájemci se mohli o uzavření smlouvy jen stěží informovat. Pokud by se pro účely zahájení jakéhokoli přezkumu vycházelo pouze z okamžiku uzavření smlouvy jako počátku běhu lhůty, veřejný zadavatel by nebyl vystaven ani riziku zrušení smlouvy, ani riziku uplatnění nároků na náhradu škody, pokud by uzavření smlouvy jen dostatečně dlouho držel v tajnosti. Toto by ale bylo v rozporu s cílem směrnice 89/665 poskytnout dotčeným účinný prostředek proti protiprávním přímým zadáním [21].

45. Na základě výše uvedeného tedy zásada efektivity brání vnitrostátnímu právnímu stavu, podle něhož musí být návrh na určení porušení práva v oblasti zadávání veřejných zakázek podán během šesti měsíců po uzavření smlouvy, a to i tehdy, pokud je návrh na toto určení podáván pouze jako předpoklad pro pozdější žalobu na náhradu škody. Naopak, prekluzivní lhůta pro podání určovacího návrhu směřujícího k uplatnění náhrady škody nesmí začít běžet dříve, než se poškozený o tvrzeném porušení práva veřejných zakázek dověděl nebo musel dovědět.

46. Přezkum, zda a kdy společnost MedEval v projednávaném případě takovouto znalost měla nebo musela mít, přísluší předkládajícímu soudu.

2. Zásada rovnocennosti

47. Jen pro úplnost zbývá závěrem ještě krátce objasnit, zda se sporná rakouská právní úprava nachází v konfliktu i se zásadou rovnocennosti.

48. Podle informací Verwaltungsgerichtshof se v Rakousku podle obecných občanskoprávních ustanovení promlčují nároky na náhradu škody obecně po třech letech od zjištění škody a původce škody. Na první pohled se tedy nabízí považovat právní úpravu procesních podmínek pro uplatnění nároků na náhradu škody z důvodu porušení práva veřejných zakázek, tak jak vyplývá z BVergG 2006, za méně příznivou, a tedy za porušení rovnocennosti, protože v ní musí být přistoupeno k řešení věci právní cestou během absolutní prekluzivní lhůty šesti měsíců od uzavření smlouvy.

20 — Viz rozsudky Universale-Bau a další (C-470/99, EU:C:2002:746, bod 78), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, bod 32), Idrodinamica Spurgo Velox a další (C-161/13, EU:C:2014:307, bod 37) a eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, bod 52).

21 — Viz šestý bod odůvodnění směrnice 89/665, podle něhož musí členské státy prostřednictvím vhodných řízení umožnit zrušení protiprávních rozhodnutí a odškodnění osob poškozených protiprávním jednáním.

49. Jinak je tomu však tehdy, pokud se do úvah zahrnou zvláštnosti právní ochrany v právu veřejných zakázek. Jak již totiž bylo uvedeno, čl. 1 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 89/665 výslovně zdůrazňuje aspekt „co nejrychlejšího“ přezkumu rozhodnutí o zadání zakázky. Právní jistoty má být nastoleno tak rychle, jak je to jen možné. Na žádné pochybnosti proto nenaráží skutečnost, že pro podání návrhů na přezkum v oblasti veřejných zakázek – i pro takové, které směřují na náhradu škody – platí kratší lhůty než pro uplatnění nároků na náhradu škody podle obecných vnitrostátních právních předpisů [22].

50. V důsledku toho zásada rovnocennosti nebrání stanovení zvláštní prekluzivní lhůty pro podání určovacích návrhů, které směřují k uplatnění náhrady škody z důvodu porušení práva veřejných zakázek, i když je obecná promlčecí lhůta pro nároky na náhradu škody podle vnitrostátního práva delší.

V – **Závěry**

51. Vzhledem k předcházejícím úvahám proto Soudnímu dvoru navrhuji, aby na žádost rakouského Verwaltungsgerichtshof o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl následovně:

Článek 2f odst. 2 směrnice 89/665/EHS musí být ve světle zásady efektivity vykládán v tom smyslu, že

— brání vnitrostátnímu právnímu stavu, podle něhož musí být návrh na určení porušení práva v oblasti zadávání veřejných zakázek podán během prekluzivní lhůty šesti měsíců po uzavření smlouvy, pokud je toto určení pouze předpokladem pro uplatnění nároku na náhradu škody, a že

— lhůta pro takovýto určovací návrh směřující k uplatnění náhrady škody nesmí začít běžet dříve, než se dotčený o tvrzeném porušení práva veřejných zakázek dověděl nebo musel dovědět.

22 — Viz bod 157 mého stanoviska ve věci Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).