Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 21. svibnja 2015.[1]

Predmet C-166/14

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof [Austrija])

„Ugovori o javnoj nabavi – Direktive 89/665/EEZ i 2007/66/EZ – Postupci pravne zaštite – Djelotvorna pravna zaštita – Naknada štete – Prekluzivni rokovi“

I – **Uvod**

1. Je li u skladu s pravom Unije ako poduzetnik koji se smatra oštećenim navodnim nezakonitim sklapanjem ugovora o javnoj nabavi nakon šest mjeseci više ne može podnijeti zahtjeve za naknadu štete protiv javnog naručitelja, i to čak ni ako tijekom tog razdoblja uopće nije znao za sklapanje ugovora, a time ni za moguću štetu koju je pretrpio? To je u biti pitanje koje Sud treba ispitati u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

2. To se pitanje postavlja u pogledu ugovora o javnoj nabavi koji je sklopljen u Austriji na području sustava javnog zdravstva. Javni je naručitelj bez prethodne obavijesti putem „neposrednog sklapanja ugovora“ (odnosno „izravne pogodbe“) sklopio ugovor o pružanju određenih usluga u zdravstvenom sektoru. Treća osoba, koja je tek poslije saznala za taj postupak, sada zahtijeva naknadu štete, koja joj se, međutim, uskraćuje zbog prekoračenja strogog šestomjesečnog prekluzivnog roka za nadzor zakonitosti odluka o sklapanju ugovora, a koji je važeći u Austriji.

3. Je li takav strog i kratak prekluzivni rok za podnošenje zahtjeva za pravnu zaštitu, čiji je cilj dobivanje naknade štete, u skladu s Direktivom 89/665/EEZ[2] (u daljnjem tekstu: Direktiva o pravnim lijekovima), kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ[3], valja razjasniti u ovom slučaju uz poštovanje načela djelotvornosti i ekvivalentnosti prava Unije. Pritom će biti potrebno težiti primjerenoj

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Direktiva Vijeća 89/665/EEZG 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 L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3.).

3 — Direktiva 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 (SL L 335, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.). Dodatne izmjene do kojih je došlo člankom 46. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (SL L 94, str. 1.) nisu mjerodavne za ovaj slučaj.

uravnoteženosti između sukobljenih interesa pravne sigurnosti te djelotvorne pravne zaštite na području ugovora o javnoj nabavi. Pri ispitivanju pojedinih aspekata te problematike moći ću se pozvati na svoja ranija mišljenja u predmetima Pressetext Nachrichtenagentur [4] i Uniplex (UK) [5] te na neke novije presude Suda.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

4. Pravni okvir ovog postupka čini Direktiva o pravnim lijekovima kako je izmijenjena Direktivom 2007/66.

5. Članak 1. stavak 1. podstavak 3. Direktive o pravnim lijekovima glasi:

„Države članice poduzimaju mjere potrebne da osiguraju da, vezano uz ugovore koji spadaju u područje primjene Direktive 2004/18/EZ[6], 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 provedbena pravila.“

6. Članak 2. Direktive o pravnim lijekovima odnosi se na zahtjeve za postupke kontrole i određuje:

„1. Države članice osiguravaju da mjere poduzete u vezi s postupcima pravne zaštite navedenim u članku 1. uključuju ovlasti da

[…]

(b) se ukinu ili se osigura ukidanje nezakonito donesenih odluka […];

(c) se osobama koje su pretrpjele štetu zbog kršenja dodijeli naknada štete.

[…]

6. Države članice mogu predvidjeti da, kad je podnesen zahtjev za naknadu štete na temelju nezakonito donesene odluke, osporenu odluku mora najprije ukinuti tijelo koje ima potrebne ovlasti.

[…]“

7. Članak 2.d Direktive o pravnim lijekovima („Nevaženje“) određuje:

„1. Države članice osiguravaju da tijelo nadležno za pravnu zaštitu, neovisno o javnom naručitelju, smatra ugovor nevažećim ili da se njegovo nevaženje 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;

4 — C-454/06, EU:C:2008:167.

5 — C-406/08, EU:C:2009:676.

6 — Direktiva 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 L 134, str. 114., kako je izmijenjena u SL L 351, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.).

[…]“

8. U članku 2.f Direktive o pravnim lijekovima („Rokovi“) uređuje se:

„1. Države članice mogu predvidjeti da se u skladu s člankom 2.d stavkom 1. zahtjev za pravnu zaštitu mora podnijeti:

[…]

(b) i u svakom slučaju prije isteka roka od najmanje šest mjeseci računajući od dana poslije dana sklapanja ugovora.

2. U svim ostalim slučajevima […] rokovi za podnošenje zahtjeva za pravnu zaštitu utvrđuju se prema nacionalnom pravu […].“

B – *Nacionalno pravo*

9. Austrijski Savezni zakon o javnoj nabavi iz 2006. (Bundesvergabegesetz 2006[7], u daljnjem tekstu: BVergG 2006) sadrži odredbe o prijenosu gore navedenih odredbi Direktive o pravnim lijekovima. U verziji koja je mjerodavna za ovaj slučaj[8] predviđao je postupke utvrđenja pred Bundesvergabeamtom.

10. Članak 331. BVergG-a 2006 u tom pogledu određuje:

„1. Poduzetnik koji je imao interes za sklapanje ugovora koji je obuhvaćen područjem primjene ovog Saveznog zakona može, ako mu je navodnom nezakonitošću nastala šteta ili mu prijeti opasnost od nastanka štete, zahtijevati utvrđenje da

[…]

2. je provedba postupka sklapanja ugovora bez prethodne obavijesti […] bila nezakonita […]

[…]“

11. Članak 332. BVergG-a 2006 odnosi se na dopuštenost zahtjeva za utvrđenje. Njegov stavak 3. predviđa:

„Zahtjevi na temelju članka 331. stavka 1. [točke] 2. […] moraju se podnijeti unutar šest mjeseci od dana koji slijedi nakon dodjele ugovora. […]

[…]“

12. U skladu s člankom 334. stavkom 2. BVergG-om 2006, nakon utvrđenja da je postupak sklapanja ugovora proveden na nezakonit način ili bez prethodne obavijesti, Bundesvergabeamt mora načelno poništiti ugovor.

7 — Savezni zakon o sklapanju ugovora o javnoj nabavi (Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen – Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006), BGBl. I br. 17/2006.

8 — BGBl. I br. 15/2010.

13. Članak 341. BVergG-a 2006 sadrži postupovne odredbe o zahtjevima za naknadu štete. Njegov stavak 2. utvrđuje:

„Tužba za naknadu štete dopuštena je samo ako je tijelo za kontrolu javne nabave prethodno utvrdilo da:

[…]

2. je provedba postupka sklapanja ugovora bez prethodne obavijesti […] bila nezakonita […]

[…]“

III – **Činjenično stanje i prethodno pitanje**

14. Ovaj se postupak odnosi na spor između društva MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (u daljnjem tekstu: MedEval) i Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (u daljnjem tekstu: Hauptverband) (Glavno udruženje austrijskih institucija za socijalno osiguranje). Potonje udruženje krovna je organizacija svih pružatelja socijalnog osiguranja u Austriji i tijelo javnog prava.

15. Hauptverband je 10. kolovoza 2010. bez prethodne obavijesti sklopio s Pharmazeutische Gehaltskasse, još jednim tijelom javnog prava u čije se zadaće ubraja, među ostalim, organiziranje plaćanja troškova povezanih s receptima između ljekarna i pojedinih osiguravajućih društava ugovor o provedbi projekta za povećanje sigurnosti pacijenata („e-Medikation“).

16. MedEval smatra da se pritom radilo o nedopuštenom neposrednom sklapanju ugovora. MedEval je stoga 1. ožujka 2011. od austrijskog Bundesvergabeamta zatražio da u skladu s člankom 331. stavkom 1. točkom 2. BVergG-a 2006 utvrdi nezakonitost postupanja Hauptverbanda.

17. Bundesvergabeamt je odbacio zahtjev odlukom od 11. svibnja 2011. jer nije bio podnesen unutar roka od šest mjeseci od dodjele ugovora utvrđenog člankom 332. stavkom 3. BVergG-a 2006, odnosno u ovom slučaju od sklapanja ugovora.

18. Kao što navodi Verwaltungsgerichtshof pred kojim je u međuvremenu pokrenut postupak, u skladu s austrijskim pravom, rok za pokretanje postupka utvrđenja u području prava javne nabave počinje teći neovisno o tome je li podnositelj zahtjeva znao za sklapanje ugovora. Međutim, budući da pozivanje na povredu prava javne nabave putem tog postupka nije samo uvjet za poništenje ugovora, nego i za podnošenje tužbe za naknadu štete, Verwaltungsgerichtshof sumnja u usklađenost tog roka s pravom Unije.

19. U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof odlukom od 25. ožujka 2014., koja je zaprimljena 8. travnja 2014., Sudu postavio sljedeće prethodno pitanje:

Treba li pravo Unije – osobito opća načela ekvivalentnosti i djelotvornosti kao i Direktivu 89/665/EEZ kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ – tumačiti na način da se protivi nacionalnoj pravnoj situaciji prema kojoj zahtjev za utvrđenje povrede u području prava javne nabave mora biti postavljen u roku od šest mjeseci nakon sklapanja ugovora ako utvrđenje povrede prava javne nabave nije pretpostavka samo za poništenje ugovora nego i za podnošenje zahtjeva za naknadu štete?

20. U prethodnom postupku pred Sudom MedEval, Hauptverband, austrijska vlada, talijanska vlada i Europska Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Na raspravi održanoj 22. ožujka 2014. sudjelovali su MedEval, austrijska vlada i Komisija.

IV – **Pravna ocjena**

21. Svojim pitanjem Verwaltungsgerichtshof u biti pita je li nacionalni propis prema kojem se postupci pravne zaštite radi utvrđenja nezakonitosti odluka koje donose javni naručitelji smiju pokrenuti samo unutar prekluzivnog roka od šest mjeseci, i to čak i onda kada se utvrđenje nezakonitosti zahtijeva samo kao uvjet za podnošenje zahtjeva za naknadu štete, u skladu s pravom Unije.

22. Razlozi za postavljanje ovog pitanja su posebno uređenje pravne zaštite u području javne nabave u Austriji, čiji je temelj u fazi *nakon* dodjele ugovora postupak kojim se ponajprije utvrđuje samo nezakonitost dodjele ugovora o javnoj nabavi. Takvo utvrđenje, nadalje, nije samo uvjet za moguće poništenje ugovora koji je sklopio javni naručitelj, nego i za samo podnošenje zahtjeva za naknadu štete od strane trećih kao što je MedEval.

23. Kao što proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, Verwaltungsgerichtshof u ovom slučaju isključivo zanima razjašnjenje dopuštenosti navedenog šestomjesečnog prekluzivnog roka s obzirom na *ostvarivanje zahtjeva za naknadu štete* od strane osoba koje se smatraju oštećenima dodjelom ugovora o javnoj nabavi. Suprotno tome, rokovi koji se smiju odrediti za podnošenje zahtjeva za utvrđenje čiji je cilj *poništenje ugovora* nisu predmet postupka.

24. Da bi se odgovorilo na prethodno pitanje, najprije je potrebno razmotriti Direktivu o pravnim lijekovima (vidjeti u tom pogledu odjeljak A), a zatim i načela djelotvornosti i ekvivalentnosti prava Unije (vidjeti u tom pogledu odjeljak B u nastavku). Naime, usklađenost s pravom Unije propisa o rokovima, kao što je austrijski propis, podrazumijeva da je taj propis u skladu ne samo s tekstom nego i s duhom Direktive o pravnim lijekovima, tumačenima s obzirom na načela djelotvornosti i ekvivalentnosti. Iako Direktiva državama članicama ostavlja diskrecijski prostor za provedbu, one ga moraju iskoristiti uz poštovanje navedenih načela.

A – *Direktiva o pravnim lijekovima*

25. Pravna zaštita pojedinaca od odluka javnih naručitelja o sklapanju ugovora pobliže je uređena Direktivom o pravnim lijekovima [9]. Ta direktiva obvezuje države članice na uvođenje odgovarajućih postupaka kako bi se omogućila kontrola sklapanja ugovora o javnoj nabavi javnih naručitelja (takozvani postupci pravne zaštite). U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive takvi postupci pravne zaštite moraju omogućavati ukidanje nezakonito donesenih odluka (točka (b)) te naknadu štete oštećenicima (točka (c)).

26. Dok prvotna verzija Direktive o pravnim lijekovima još nije sadržavala izričito pravilo o rokovima unutar kojih valja pokrenuti postupke kontrole, ona sada u članku 2.f sadržava konkretnu odredbu o tome. Tako države članice prema članku 2.f stavku 1. točki (b) mogu odrediti apsolutni prekluzivni rok od (najmanje) šest mjeseci od dana koji slijedi nakon sklapanja ugovora.

27. Međutim, taj se prekluzivni rok prema tekstu odredbe odnosi samo na pravnu zaštitu „u skladu s člankom 2.d stavkom 1.“ Direktive o pravnim lijekovima, dakle na onu usmjerenu na utvrđenje ugovora nevažećim koji je sklopio javni naručitelj.

9 — To se odnosi na ugovore o javnim radovima i javnoj nabavi robe i usluga. Vidjeti nadalje Direktivu 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 L 76, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 72.).

28. Suprotno tvrdnjama Austrije, mogućnost utvrđenja šestomjesečnog prekluzivnog roka predviđena u članku 2.f stavku 1. Direktive o pravnim lijekovima zato se ne odnosi na podnošenje zahtjeva za naknadu štete. Naprotiv, potonji su zahtjevi obuhvaćeni člankom 2.f stavkom 2. Direktive o pravnim lijekovima, u skladu s kojim se „u svim ostalim slučajevima“ rok za podnošenje zahtjeva za pravnu zaštitu uređuje nacionalnim pravom. Komisija je to pravilno istaknula.

29. Taj zaključak, osim navedenog teksta članka 2.f Direktive o pravnim lijekovima, potvrđuju i ciljevi na kojima se temeljila svojedobna izmjena Direktive o pravnim lijekovima. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 13. Direktive 2007/66, ugovore koji su sklopljeni na temelju nezakonitih izravnih pogodbi načelno treba smatrati nevažećima. Zakonodavac Unije pritom upućuje na sudsku praksu Suda, prema kojoj takva sklapanja ugovora treba smatrati najtežim povredama prava javne nabave [10], ali istodobno u uvodnoj izjavi 25. Direktive 2007/66 dodaje da je zbog pravne sigurnosti potrebno utvrditi „rokove zastare“ za pokretanja postupaka pravne zaštite čiji je cilj ispitivanje valjanosti ugovora. To je kontekst u koji je smještena odredba o šestomjesečnom prekluzivnom roku u skladu s člankom 2.f stavkom 1. Direktive o pravnim lijekovima.

30. Predmetno podnošenje zahtjeva za naknadu štete u pravilu nema za posljedicu da se ugovor sklopljen u okviru nezakonitog sklapanja ugovora o javnoj nabavi utvrdi nevažećim [11]. U skladu s time su interesi u postupcima pravne zaštite u vezi s naknadom štete drukčiji nego u postupcima pravne zaštite u okviru kojih bi se već sklopljeni ugovori trebali utvrditi nevažećima. Potreba za pravnom sigurnošću manja je u postupcima naknade štete nego u postupcima kojima se u pitanje dovodi sposobnost ugovora da proizvodi pravne učinke [12].

31. Zadaća je država članica da uzmu u obzir te posebne interese u postupcima naknade štete. U skladu s člankom 2.f stavkom 2. Direktive o pravnim lijekovima, njima je prepušteno da u okviru postupovne autonomije kojom raspolažu utvrde rokove unutar kojih zainteresirane osobe moraju pokrenuti postupak pravne zaštite kako bi mogle podnijeti zahtjeve za naknadu štete zbog navodnog nezakonitog sklapanja ugovora o javnoj nabavi [13].

B – *Načelo ekvivalentnosti i djelotvornosti*

32. Prema postojećoj sudskoj praksi Suda, u nedostatku mjerodavnih odredaba prava Unije, na državama je članicama da odrede postupovna pravila koja trebaju osigurati zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije. Međutim, ti postupci ne smiju biti nepovoljnije uređeni nego postupci kojima se uređuju slične nacionalne situacije (načelo ekvivalentnosti) i ne smiju praktično onemogućiti ili prekomjerno otežati provedbu prava priznatih pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti) [14].

33. Uređenje postupaka zaštite prava dodijeljenih pravom Unije pojedincima koji se smatraju oštećenima odlukama javnih naručitelja osobito ne smije ugroziti korisni učinak Direktive o pravnim lijekovima [15].

10 — Vidjeti t. 37. presude Stadt Halle i RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5), u kojoj se u njemačkoj jezičnoj verziji govori o „einem ganz beträchtlichen Verstoß […] gegen das Gemeinschaftsrecht über das öffentliche Auftragswesen “. U francuskoj odnosno engleskoj verziji te presude upotrijebljen je izraz „la violation la plus importante du droit communautaire en matière de marchés publics“ odnosno „the most serious breach of Community law in the field of public procurement“.

11 — Vidjeti članak 2. stavak 7. Direktive o pravnim lijekovima, u skladu s kojim se učinci odluka u postupcima pravne zaštite na ugovor sklopljen nakon njegove dodjele utvrđuju na temelju nacionalnog prava, osim u slučajevima predviđenima u člancima 2.d do 2.f.

12 — Vidjeti točke 39. i 40. ovog mišljenja te točku 165. mojeg mišljenja u predmetu Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) i točke 33. i 34. mojeg mišljenja u predmetu Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

13 — Vidjeti presude Universale-Bau i dr. (C-470/99, EU:C:2002:746, t. 71.) i Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, t. 26.).

14 — Vidjeti presude Rewe (33/76, EU:C:1976:188, t. 5.) i Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, t. 12.), van der Weerd i dr. (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 28.) i Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 37.).

15 — Vidjeti presude Universale-Bau i dr. (C-470/99, EU:C:2002:746, t. 72.), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, t. 27.) i eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, t. 40.).

1. Načelo djelotvornosti

34. Što se tiče *načela djelotvornosti*, postavlja se pitanje onemogućava li ili otežava li prekomjerno prekluzivni rok poput šetomjesečnog roka, koji je primjenjiv u Austriji u skladu s člankom 332. stavkom 3. BVergG-a 2006, zainteresiranoj osobi da ostvari svoje pravo na naknadu štete iz članka 2. stavka 1. točke (c) Direktive o pravnim lijekovima.

35. Načelno se prema sudskoj praksi Suda opravdanost određivanja primjerenih prekluzivnih rokova ne dovodi u pitanje jer takvi rokovi služe temeljnom interesu pravne sigurnosti [16]. Pojam pravne sigurnosti odražava se i u članku 1. stavku 1. podstavku 3. Direktive o pravnim lijekovima, u skladu s kojim preispitivanje odluka o dodjeli ugovora mora nastupiti „posebno, što je hitnije moguće“. Međutim, ta odredba istodobno zahtijeva „učinkovito“ preispitivanje dodjeljivanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno uz cilj pravne sigurnosti naglašava i zahtjev za osiguravanje djelotvorne pravne zaštite (vidjeti u tom pogledu i članak 47. Povelje o temeljnim pravima).

36. Pri ocjeni primjerenosti prekluzivnih rokova u postupcima pravne zaštite u području prava javne nabave potrebno je uzeti u obzir oba vida – pravnu sigurnost i djelotvornu pravnu zaštitu. Pritom je potrebno pravilno uzeti u obzir vrstu i pravne posljedice pojedinog pravnog lijeka te predmetna prava i interese zainteresiranih osoba [17].

37. U ovom slučaju postavlja se stoga pitanje mogu li se razmatranja, koja govore u prilog primjeni posebno strogih i kratkih prekluzivnih rokova za ispitivanje valjanosti ugovora, u jednakoj mjeri primijeniti na tužbe za naknadu štete.

38. Smatram da je odgovor na to pitanje negativan. Naime, kao što je već napomenuto, interesi u dvama slučajevima su različiti.

39. Javnog naručitelja i njegovog ugovornog partnera povezuje jasna i legitimna potreba za pravnom sigurnošću u pogledu ugovora koje su međusobno sklopili. Ako se taj ugovor naknadno utvrdi nevažećim, to predstavlja osobito tešku i snažnu pravnu posljedicu. Upravo je zbog toga opravdano restriktivno uređenje pravnih lijekova čiji je cilj utvrđenje ugovora nevažećima (*primarna pravna zaštita*). Stoga je u takvim postupcima utvrđenje apsolutnog prekluzivnog roka od šest mjeseci, koje je omogućeno člankom 2.f stavkom 1. Direktive o pravnim lijekovima, primjereno, pri čemu taj rok može početi teći neovisno o znanju zainteresirane osobe o navodnoj povredi prava javne nabave [18].

40. Suprotno tome, pravni lijekovi čiji je cilj naknada štete (*sekundarna pravna zaštita*) u načelu ne utječu na valjanost već sklopljenih ugovora. Interesi ugovornih stranaka znatno su manje ugroženi mogućim zahtjevima za naknadu štete nego u slučaju poništenja ugovora. S tim je povezana činjenica da se uravnoteženost između razmatranja pravne sigurnosti i pravne zaštite u postupcima pravne zaštite radi dobivanja naknade štete ne može ostvariti na jednak način kao u postupcima pravne zaštite čiji je cilj utvrđenje ugovora nevažećima. Naprotiv, u postupcima čiji je cilj naknada štete potrebno je znatno veću važnost pridati zahtjevima djelotvorne pravne zaštite i ne bi bilo opravdano da su pravila o takvim pravnim sredstvima jednako strogo utvrđena kao u slučaju pobijanja ugovora [19].

16 — Vidjeti presude Rewe (33/76, EU:C:1976:188, t. 5.), Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, t. 19.) i Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, t. 36.), te posebno u pogledu Direktive o pravnim lijekovima presude Universale-Bau i dr. (C-470/99, EU:C:2002:746, t. 76.), Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, t. 52.), Lämmerzahl (C-241/06, EU:C:2007:597, t. 50. i 51.) i eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, t. 51.).

17 — Vidjeti t. 161. mojega mišljenja Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).

18 — Vidjeti točku 162. mojeg mišljenja Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) i točku 33. mojeg mišljenja Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

19 — Vidjeti točke 163. do 167. mojeg mišljenja Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) i točku 34. mojeg mišljenja Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676). To razlikovanje između primarne i sekundarne pravne zaštite odražava se i u sudskoj praksi Suda, na primjer u presudi Idrodinamica Spurgo Velox i dr. (C-161/13, EU:C:2014:307, t. 45. i 46.).

41. Iako Austrija u tom pogledu navodi argument prema kojem bi zahtjevi za naknadu štete trećih osoba za javna tijela uzrokovali neprihvatljivu pravnu nesigurnost jer su takvi zahtjevi protiv njih „redovito povezani s državnim računovodstvenim propisima“ i jer je dostupnost proračunskih sredstava ograničena, taj se argument ne može prihvatiti. Naprotiv, javni naručitelji sami mogu unaprijed spriječiti moguće zahtjeve za naknadu štete strogim pridržavanjem propisa o javnoj nabavi.

42. Jednako tako, ni upućivanje Austrije i Italije na članak 2. stavak 6. Direktive o pravnim lijekovima ne dovodi do drukčijeg zaključka. Međutim, države članice tim su propisom ovlaštene predvidjeti dvostupanjski sustav u kojem je podnošenje zahtjeva za naknadu štete, koji se pozivaju na nezakonitost odluke o dodjeli ugovora, povezano s prethodnim „ukidanjem“ upravo te odluke. Iz te mogućnosti povezivanja ni u kojem slučaju ne proizlazi da *prekluzivni rokovi* za zahtjeve za utvrđenje nezakonitosti odluke o dodjeli ugovora koji su usmjereni na dobivanje naknade štete moraju biti uređeni na jednak način kao u slučaju zahtjeva čiji je cilj utvrđenje već sklopljenih ugovora nevažećima.

43. Naprotiv, u nacionalnom pravu eventualne prekluzivne rokove za zahtjeve za pravnu zaštitu radi ostvarivanja zahtjeva za naknadu štete potrebno je utvrditi uz poštovanje načela djelotvornosti. Oni ne moraju nužno biti dulji od rokova za zahtjeve za utvrđenje ugovora nevažećima. Mnogo je važniji trenutak kada počinju teći takvi rokovi. Učinkovito podnošenje zahtjeva za naknadu štete pretpostavlja da rokovi za pokretanje postupaka radi preispitivanja navodnih povreda prava javne nabave s kojima je povezan zahtjev za naknadu štete počinju teći od trenutka kada je zainteresirana osoba saznala za predmetnu povredu ili je morala znati za nju[20], na primjer na temelju obavijesti u skladu s člankom 35. stavkom 4. Direktive 2004/18.

44. Naime, Komisija pravilno tvrdi da je upravo u slučaju prigovora nezakonitog neposrednog sklapanja ugovora potrebno poći od toga da oštećene zainteresirane osobe teško mogu saznati za sklapanje ugovora. Kada bi se kao početak roka za pokretanje postupka pravne zaštite u obzir uzeo samo trenutak sklapanja ugovora, javni naručitelj ne bi bio izložen ni opasnosti od poništenja ugovora ni od podnošenja zahtjeva za naknadu štete, samo ako sklapanje ugovora drži u tajnosti dovoljno dugo. Međutim, to ne bi bilo u skladu s ciljem Direktive o pravnim lijekovima da se zainteresiranim osobama pruži učinkovito sredstvo protiv nezakonitih neposrednih sklapanja ugovora[21].

45. Sve u svemu, načelo djelotvornosti stoga se protivi nacionalnoj pravnoj situaciji u kojoj se zahtjev za utvrđenje povrede prava javne nabave mora podnijeti u roku od šest mjeseci nakon sklapanja ugovora, čak i ako se to utvrđenje zahtijeva samo kao uvjet za kasniju tužbu za naknadu štete. Naprotiv, prekluzivni rok za zahtjev za utvrđenje radi naknade štete ne smije početi teći prije nego što je oštećena osoba saznala ili morala znati za navodnu povredu prava javne nabave.

46. Na sudu koji je uputio zahtjev je da ispita je li i kada je MedEval u ovom slučaju saznao ili morao znati za tu povredu.

2. Načelo ekvivalentnosti

47. Samo radi potpunosti potrebno je još kratko ispitati je li sporni austrijski propis u suprotnosti i s načelom ekvivalentnosti.

20 — Vidjeti presude Universale-Bau i dr. (C-470/99, EU:C:2002:746, t. 78.), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, t. 32.), Idrodinamica Spurgo Velox i dr. (C-161/13, EU:C:2014:307, t. 37.) i eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, t. 52.).

21 — Vidjeti uvodnu izjavu 6. Direktive o pravnim lijekovima, u skladu s kojom države članice moraju odgovarajućim postupcima omogućiti ukidanje nezakonito donesenih odluka i obeštećivanje osoba kojima je kršenje uzrokovalo štetu.

48. U skladu s tvrdnjama Verwaltungsgerichtshofa, zahtjevi za naknadu štete u Austriji u skladu s općim građanskopravnim odredbama u načelu zastarijevaju tri godine od saznanja za štetu i počinitelja štete. Stoga se na prvi pogled čini da postupovna pravila za podnošenje zahtjeva za naknadu štete zbog povreda prava javne nabave, koja su propisana BVergG-om 2006, treba smatrati manje povoljnima, a time i povredom načela ekvivalentnosti, jer se postupak pravne zaštite mora pokrenuti unutar apsolutnog prekluzivnog roka od šest mjeseci od sklapanja ugovora.

49. Međutim, drukčiji je slučaj kada se u razmatranju u obzir uzmu posebnosti pravne zaštite u području prava javne nabave. Naime, kao što je već napomenuto, članak 1. stavak 1. podstavak 3. Direktive o pravnim lijekovima izričito naglašava vid „što hitnijeg“ preispitivanja odluka o sklapanju ugovora. Potrebno je što brže uspostaviti pravnu sigurnost. Prema tome nema ništa sporno u tome da za zahtjeve pravne zaštite u području javne nabave, uključujući za one čiji je cilj samo naknada štete, vrijede kraći rokovi nego za podnošenje zahtjeva za naknadu štete u skladu s općim nacionalnim pravnim propisima [22].

50. Stoga načelo ekvivalentnosti nije u suprotnosti s utvrđenjem posebnog prekluzivnog roka za zahtjeve za utvrđenje radi naknade štete zbog povreda prava javne nabave, čak i ako je opći rok zastare za zahtjeve za naknadu štete prema nacionalnom pravu dulji.

V – **Zaključak**

51. S obzirom na sva prethodna razmatranja predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku austrijskog Verwaltungsgerichtshofa odgovori kako slijedi:

Članak 2.f stavak 2. Direktive 89/665/EEZ potrebno je tumačiti s obzirom na načelo djelotvornosti na način da:

— se protivi nacionalnoj pravnoj situaciji prema kojoj zahtjev za utvrđenje povrede prava javne nabave mora biti postavljen u roku od šest mjeseci od sklapanja ugovora, ako je to utvrđenje samo pretpostavka za podnošenje zahtjeva za naknadu štete, i da

— rok za takav zahtjev za utvrđenje čiji je cilj podnošenje zahtjeva za naknadu štete ne smije početi teći prije nego što je zainteresirana osoba saznala ili morala znati za navodnu povredu prava javne nabave.

22 — Vidjeti t. 157. mojega mišljenja Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).