

Predmet C-480/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

18. srpnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. lipnja 2022.

Podnositelji revizije:

EVN Business Service GmbH

Elektra EOOD

Penon EOOD

Predmet glavnog postupka

Pravila u području javne nabave – Središnje tijelo za nabavu smješteno „u drugoj državi članici” – Pripisivanje kontrole nad naručiteljem – Postupak pravne zaštite – Postupovno pravo – Nadležnost

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 57. stavak 3. 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 tumačiti na način da je riječ o središnjoj nabavi koju provodi središnje tijelo za nabavu smješteno „u drugoj državi članici” ako je naručitelj, neovisno o pitanju pripisivanja kontrole nad tim

naručiteljem, smješten u državi članici različitoj od one u kojoj je smješteno središnje tijelo za nabavu?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

Obuhvaća li pravilo o sukobu zakona iz članka 57. stavka 3. Direktive 2014/25/EU, u skladu s kojim središnje tijelo za nabavu smješteno u drugoj državi članici provodi „aktivnosti središnje nabave” u skladu s nacionalnim odredbama države članice u kojoj je smješteno središnje tijelo za nabavu, i zakonodavstvo koje uređuje postupak pravne zaštite te nadležnost tijela za pravnu zaštitu u smislu 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, energetsom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru?

3. U slučaju niječnog odgovora na prvo ili drugo pitanje:

Treba li Direktivu 92/13/EEZ, a osobito njezin članak 1. stavak 1. četvrti podstavak, tumačiti na način da nadležnost koju nacionalno tijelo za pravnu zaštitu ima u pogledu pravne zaštite u vezi s odlukama naručitelja mora obuhvaćati sve naručitelje koji su smješteni u državi članici tijela nadležnog za pravnu zaštitu ili se nadležnost određuje ovisno o tome ima li regionalno tijelo odnosno javnopravno tijelo, koje pripada državi članici tijela nadležnog za pravnu zaštitu, prevladavajući utjecaj na naručitelja (u smislu članka 3. točke 4. podtočke (c) odnosno članka 4. stavka 2. Direktive 2014/25/EU)?

Navedene odredbe prava Zajednice

Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetsom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ

Direktiva 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, energetsom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru

Navedene nacionalne odredbe

Bundes-Verfassungsgesetz (Savezni ustavni zakon) (B-VG)

Niederösterreichisches Vergabe-Nachprüfungsgesetz (Zakon savezne zemlje Donje Austrije o pravnoj zaštiti u području javne nabave) (NÖ VNG)

Bundesvergabegesetz 2018 (Savezni zakon o javnoj nabavi iz 2018.) (BVerGG iz 2018.)

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Glavni postupak temelji se na postupku javne nabave (okvirni sporazum o izvođenju elektroinstalaterskih radova te povezanih građevinskih radova i radova demontaže), podijeljenom u 36 grupa, s mjestom obavljanja radova u Bugarskoj.
- 2 Elektrorazpredelenie YUG EAD (u daljnjem tekstu: EY EAD) dioničko je društvo osnovano u skladu s bugarskim pravom, sa sjedištem u Bugarskoj, koje u navedenom postupku javne nabave djeluje u svojstvu sektorskog naručitelja.
- 3 EVN Business Service GmbH (u daljnjem tekstu: EBS GmbH) društvo je osnovano u skladu s austrijskim pravom sa sjedištem u Austriji. U postupku javne nabave djeluje u svojstvu središnjeg tijela za nabavu za naručitelja, pri čemu nabavlja usluge u ime i za račun društva EY EAD (i stoga kao njegov zamjenik).
- 4 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji, Austrija) naveden je u pozivu na dostavu ponuda kao tijelo nadležno za žalbe i postupak pravne zaštite. Kao pravo koje se primjenjuje na „postupak javne nabave i sva prava koja iz njega proizlaze” navedeno je austrijsko pravo, a kao pravo koje se primjenjuje na „izvršenje ugovora” navedeno je bugarsko pravo.
- 5 Društva EY EAD i EBS GmbH u neizravnom su stopostotnom vlasništvu društva EVN AG, u kojem pak udio od 51 % ima savezna zemlja Donja Austrija, koja je austrijsko regionalno tijelo.
- 6 Elektra EOOD i Penon EOOD bugarska su poduzeća koja su u postupku javne nabave dostavila ponude za pojedinačne grupe. Odlukama od 28. odnosno 30. srpnja 2020. priopćeno im je da im nije dodijeljena nijedna grupa. Oba su poduzeća podnijela zahtjeve za poništenje tih odluka. Međutim, ti su zahtjevi odbijeni zbog nenadležnosti rješenjima Landesverwaltungsgerichta Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji) od 23. rujna 2020.
- 7 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji) ta je rješenja obrazložio time da bi odluka u pogledu toga smije li bugarsko pouzete s naručiteljem smještenim u Bugarskoj sklopiti ugovor koji treba ispuniti u Bugarskoj i izvršiti u skladu s bugarskim pravom znatno zadirala u suverenost Bugarske, što se protivi načelu teritorijalnosti iz međunarodnog prava. Iz Saveznog zakona o javnoj nabavi ne proizlazi ni koje se postupovno pravo primjenjuje na postupak pravne zaštite, zbog čega Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji) nije nadležan.
- 8 Društvo EBS GmbH podnijelo je reviziju protiv obaju navedenih rješenja, dok su društva Elektra EOOD i Penon EOOD podnijela revizije protiv rješenja koje se na njih odnose. U revizijskom postupku dostavljena je odluka Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud, Bugarska) kojom je potvrđena nenadležnost bugarskog tijela za kontrolu postupaka javne nabave.

- 9 Revizije su obrazložene time da članak 57. stavak 3. Direktive 2014/25 treba tumačiti na način da se on ne odnosi samo na postupak nabave u užem smislu, nego i na pravila u pogledu postupka pravne zaštite. Ako središnje tijelo za nabavu u materijalnom pogledu treba primijeniti austrijsko pravo, postupak pravne zaštite pred austrijskim tijelima nadležnim za pravnu zaštitu također treba voditi u skladu s austrijskim postupovnim pravom, pri čemu je relevantno gdje je smješteno središnje tijelo za nabavu.
- 10 Osim toga, Penon EOOD tvrdi da društvo EY EAD podliježe nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud, Austrija) i da ne postoje dvojbe u smislu međunarodnog prava u pogledu toga da se zakonitost aktivnosti nabave poduzeća pod kontrolom austrijskog regionalnog tijela kontrolira u skladu s austrijskim postupovnim pravom, čak i ako je poduzeće smješteno u drugoj državi članici.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 U ovom se slučaju postavlja pitanje o primjenjivim postupovnim pravilima kao i o nadležnosti austrijskog tijela za pravnu zaštitu u situaciji u kojoj nabavu za sektorskog naručitelja smještenog u Bugarskoj kojeg neizravno kontrolira jedno austrijsko regionalno tijelo obavlja središnje tijelo za nabavu smješteno u Austriji. U tom pogledu najprije valja ocijeniti područje primjene (prvo pitanje) i doseg (drugo pitanje) pravila o sukobu zakona iz članka 57. stavka 3. Direktive 2014/25. Ako članak 57. stavak 3. Direktive 2014/25 ne sadržava nijednu informaciju o navedenoj situaciji, postavlja se pitanje o parametrima u skladu s kojima se u tom slučaju određuju nadležnost i primjenjiva postupovna pravila (treće pitanje).
- 12 Društvo EY EAD sektorski je naručitelj smješten u Bugarskoj čiji većinski kapital neizravno drži austrijsko regionalno tijelo. Taj je kriterij i za javne naručitelje i za javna poduzeća u smislu Direktive 2014/25 predviđen kao element na temelju kojeg se može pripisati kontrola.

Prvo pitanje

- 13 Kako bi članak 57. stavak 3. Direktive 2014/25 bio primjenjiv, središnju nabavu o kojoj je riječ u ovom slučaju treba provoditi središnje tijelo za nabavu smješteno „u drugoj državi članici”. Budući da je naručitelj, odnosno EY EAD, smješten u Bugarskoj, ali ga u financijskom smislu kontrolira austrijsko regionalno tijelo, u ovom slučaju postoje poveznice koje omogućuju pripisivanje dvjema državama članicama.
- 14 Iz načelnog pravila o zajedničkoj nabavi u skladu s člankom 57. stavkom 1. Direktive 2014/25, u kojem je riječ o naručiteljima „iz različitih država članica”, ne može se zaključiti što treba uzeti u obzir prilikom pripisivanja određenoj državi članici. Međutim, činjenica da se u stavku 2. u pogledu pripisivanja središnjem tijelu za nabavu uzima u obzir mjesto gdje je ono smješteno ide u prilog tomu da prilikom pripisivanja naručitelju treba postupati na isti način.

- 15 U tom se pogledu može prigovoriti da se u definiciji (javnog) naručitelja ne uzima u obzir mjesto gdje je on smješten, nego kontrola koju provodi regionalno tijelo. Na temelju toga može se tvrditi da je riječ o središnjem tijelu za nabavu smještenom „u drugoj državi članici” ako nije riječ o državi članici koja (preko regionalnog tijela) kontrolira naručitelja.
- 16 Stoga sudu koji je uputio zahtjev nije jasno na temelju kojih kriterija treba utvrditi je li riječ o središnjem tijelu za nabavu smještenom „u drugoj državi članici”.
- 17 Ako ne treba uzeti u obzir mjesto gdje je smješten naručitelj, članak 57. stavak 3. Direktive 2014/25 nije primjenjiv. Ako mjesto gdje je smješten ipak treba uzeti u obzir i ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, potrebno je odgovoriti na drugo pitanje.

Drugo pitanje

- 18 U skladu s člankom 57. stavkom 3. Direktive 2014/25, „aktivnosti središnje nabave” provode se u skladu s nacionalnim odredbama države članice u kojoj je smješteno središnje tijelo za nabavu. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz toga jasno proizlazi da se primjenjuje materijalno pravo države u kojoj je smješteno središnje tijelo. Međutim, postavlja se pitanje vrijedi li to i u pogledu postupka pravne zaštite, odnosno u pogledu nadležnosti tijela za pravnu zaštitu.
- 19 Iz uvodne izjave 82. Direktive 2014/25 proizlazi, među ostalim, da u toj direktivi treba utvrditi „mjerodavno zakonodavstvo vezano uz javnu nabavu, uključujući mjerodavno zakonodavstvo po pitanju pravnih lijekova”. U tom kontekstu tumačenje članka 57. stavka 3. Direktive 2014/25 dovodi do toga da taj članak obuhvaća i odredbe relevantne za postupak pravne zaštite. Okolnost da su materijalna pravila i pravila o pravnoj zaštiti međusobno povezana također ide u prilog tomu da se u postupku pravne zaštite primijeni postupovno pravo države čije se materijalno pravo primjenjuje. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da odgovor na to pitanje nije očit.
- 20 Ako je odgovor na drugo pitanje potvrđan, u ovom bi se slučaju u postupku pravne zaštite primijenilo austrijsko postupovno pravo. Ako je pak odgovor niječan, i dalje se postavlja pitanje o postupovnom pravu primjenjivom u ovom slučaju.

Treće pitanje

- 21 U skladu s Direktivom 92/13, valja osigurati pravnu zaštitu u vezi s odlukama naručitelja, u pogledu čega se u toj direktivi upućuje, među ostalim, na područje primjene Direktive 2014/25. U definiciji naručitelja iz Direktive 2014/25 ne upućuje se izričito na mjesto sjedišta poduzeća. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji) smatrao je da je nadležnost za provjeru aktivnosti nabave koje provodi naručitelj smješten u drugoj

državi članici problematična iz razloga koji proizlaze iz međunarodnog prava. Međutim, u tom se pogledu može prigovoriti da u slučaju u kojem je naručitelj smješten u jednoj državi članici, a kontrolira ga tijelo iz druge države članice, svako od zamislivih rješenja zahtijeva da radnje koje su (na temelju sjedišta naručitelja koji se provjerava ili na temelju okolnosti da tog naručitelja kontrolira regionalno tijelo neke druge države članice) povezane s drugom državom članicom treba ocjenjivati nacionalno tijelo nadležno za pravnu zaštitu.

RADNI DOKUMENT