Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 30. aprila 2019 [1]

Zadeva C-620/17

Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe
proti
Fővárosi Törvényszék

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Székesfehérvári Törvényszék (višje sodišče v Székesfehérvárju, Madžarska))

„Predhodno odločanje – Oddaja javnega naročila – Revizijski postopki – Zavezujoča narava predhodnih odločb – Procesna avtonomija države članice – Predlog za obnovo postopka – Enakovrednost in učinkovitost – Odgovornost države članice zaradi kršitev prava EU, ki izhaja iz nacionalnih sodišč – Neizpolnitev obveznosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU“

I. Uvod

1. Obravnavana zadeva je še eno nadaljevanje v dokaj kompleksni procesni sagi, v kateri je trenutno na sporedu tretja epizoda. Zelo poenostavljeno: prva epizoda je zajemala izvorne nacionalne meritorne odločbe. V tej epizodi (ali krogu sodnega postopka) je nacionalno pritožbeno sodišče, ki je obravnavalo zadevo, to je Fővárosi Ítélőtábla (regionalno višje sodišče v Budimpešti, Madžarska), Sodišče zaprosilo za smernice. [2] Družba Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe (v nadaljevanju: družba Hochtief Hungary), ki se ni strinjala z načinom, kako so nacionalna sodišča v postopku, v katerem so meritorno odločala, domnevno (napačno) uporabila te smernice, je z vložitvijo predloga za obnovo postopka začela drugi krog nacionalnega sodnega postopka.

2. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v tretjem krogu nacionalnega sodnega postopka, ki se nanaša na odškodninski zahtevek, ki ga je družba Hochtief Hungary vložila iz dveh razlogov. Prvič, ta družba meni, da bi moralo Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti, Madžarska), ki je v postopku s predlogom za obnovo postopka iz drugega kroga odločalo kot pritožbeno sodišče, odobriti obnovo postopka, da bi se upoštevala predhodna odločba Sodišča, ki je bila pred tem izdana v isti zadevi. Drugič, pri Sodišču bi moralo vložiti dodaten predlog za sprejetje predhodne odločbe, da bi to lahko opredelilo, ali se v okoliščinah obravnavane zadeve na podlagi prava Unije zahteva obnova postopka.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Sodba z dne 18. oktobra 2012, Édukövízig in Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643).

3. V takih okoliščinah je Sodišče pozvano, naj v bistvu obravnava tri sklope vprašanj: prvi se nanaša na posledice, ki izhajajo iz prava Unije, če nacionalna sodišča, ki meritorno odločajo o zadevi, zaradi različnih procesnih omejitev domnevno niso pravilno uveljavila predhodne odločbe Sodišča, drugi se nanaša na to, ali pravo Unije zahteva, da se izredno pravno sredstvo obnove postopka, ki ga nacionalno pravo ponuja v nekaterih položajih, razširi tudi na zatrjevane kršitve prava Unije v položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, tretji pa na nekatere elemente v zvezi s pogoji za odgovornost države članice.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. S členom 1 Direktive 89/665/EGS o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje[3] je državam članicam naloženo, da zagotovijo, da se lahko odločitve, ki jih sprejmejo naročniki, učinkovito pregledajo ter da so na voljo revizijski postopki 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.

5. S členom 2(1) Direktive 92/13/EGS o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju[4] je državam članicam naloženo, da omogočijo možnosti bodisi za sprejetje prehodnih ukrepov v zvezi s postopkom oddaje javnega naročila ali izvajanjem katere koli odločitve, ki jo je sprejel naročnik, in za razveljavitev nezakonito sprejetih odločitev v zvezi z zadevnim postopkom oddaje javnega naročila bodisi za sprejetje ukrepov drugih vrst za odpravo vseh ugotovljenih kršitev in za preprečitev škode za zadevne interese. Države članice morajo prav tako omogočiti možnosti za dodelitev nadomestila škode osebam, ki jim je bila s kršitvijo povzročena škoda.

B. Madžarsko pravo

6. Člena 6:548(1) in 6:549(1) a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (zakon V iz leta 2013 o civilnem zakoniku) (civilni zakonik), ki spadata pod naslov „Odgovornost za dejanja javnih organov“, določata:

„Člen 6:548 [Odgovornost za dejanja javnih organov]: 1. Odgovornost za škodo, povzročeno znotraj pristojnosti upravnih organov, se ugotovi, le če je škoda posledica dejanj ali opustitev pri izvajanju javne oblasti in če je ni mogoče odpraviti z običajnimi pravnimi sredstvi ali z vložitvijo upravnih tožb.

[…]

Člen 6:549 [Odgovornost za dejanja sodišč, državnih tožilcev, javnih notarjev in sodnih izvršiteljev]: 1. Določbe o odgovornosti za škodo, povzročeno znotraj pristojnosti upravnih organov, se smiselno uporabljajo za odgovornost za dejanja sodišč in državnih tožilcev […] Zahtevek je mogoče vložiti, le če so bila običajna pravna sredstva izčrpana.

[…]“

3 Direktiva Sveta z dne 21. decembra 1989 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 246; v nadaljevanju: Direktiva 89/665).

4 Direktiva Sveta z dne 25. februarja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 315; v nadaljevanju: Direktiva 92/13).

7. Člen 260(1)(a) in (2) a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (zakon III iz leta 1952 o zakoniku o civilnem postopku) (v nadaljevanju: zakonik o civilnem postopku) določa:

„1. Predlog za obnovo postopka je mogoče vložiti zoper pravnomočno sodbo, če:

(a) stranka predloži kakršno koli dejstvo ali dokaz oziroma kakršno koli pravnomočno sodno ali upravno odločbo, ki je sodišče v prejšnjem postopku ni upoštevalo ter bi bila, če bi se prvotno upoštevala, v korist stranke;

[…]

2. Katera koli stranka lahko vloži predlog za obnovo postopka v skladu z odstavkom 1(a) zgoraj, a le če v njem navedenega dejstva, dokaza ali odločbe ni mogla predložiti v prejšnjem postopku, in sicer ne po svoji krivdi.“

8. Člen 361(a) zakonika o civilnem postopku določa:

„Kúria (višje sodišče, Madžarska) odloči o ustavnih pritožbah, kot je določeno v nadaljevanju:

(a) če je bilo z odločbo Alkotmánybíróság (ustavno sodišče, Madžarska) razveljavljeno materialno pravo ali materialna določba, zadeva pa se je obravnavala le v obliki tožbe (ali nesodnega postopka), je treba vlagatelja obvestiti o tem, da ima pravico v 30 dneh vložiti predlog za obnovo postopka pri pristojnem sodišču prve stopnje.“

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

9. Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság (direktorat za varstvo okolja in vodna vprašanja Severnega Podonavja, v nadaljevanju: naročnik) je 25. julija 2006 v *Uradnem listu Evropske unije*[5] objavil razpis za prijavo interesa za javno naročilo za gradnje v zvezi z razvojem prevoznih infrastruktur v intermodalnem središču nacionalnega komercialnega pristanišča Győr-Gönyü. Ta razpis je vseboval nekaj pogojev za sodelovanje v postopku naročanja. Zlasti je bilo v njegovi točki III.2.2 določeno merilo ekonomske in finančne zmogljivosti (v nadaljevanju: ekonomska zahteva). V skladu s to zahtevo postavka dobička/izgube v bilanci stanja kandidatov ni smela biti negativna za več kot eno od zadnjih treh zaključenih finančnih let.

10. Hochtief Hungary je madžarska podružnica nemškega gradbenega podjetja Hochtief Solutions AG, ki je hčerinska družba matične družbe Hochtief AG. Družba Hochtief Hungary ni sodelovala v razpisnem postopku. Naročnik je v odločbi z dne 14. avgusta 2006 ugotovil, da le en kandidat, to je družba Hungarian Port 2006 Konzorcium, izpolnjuje vsa merila za uvrstitev, zato je bil le ta kandidat pozvan k oddaji ponudbe.

11. Družba Hochtief Hungary je 9. avgusta 2006 pred Közbeszerzési Döntőbizottság (revizijska komisija za javna naročila, Madžarska; v nadaljevanju: revizijska komisija) izpodbijala zakonitost ekonomske zahteve, določene v razpisu za prijavo interesa, pri čemer je trdila, da je ta zahteva diskriminatorna in da ni primerna kot dokaz finančne zmogljivosti kandidatov. Predlagala je še razveljavitev razpisa za prijavo interesa in sprejetje odredbe o izvedbi novega postopka naročanja.

12. Revizijska komisija je v odločbi z dne 25. septembra 2006 menila, da ekonomska zahteva ni neprimerna kot dokaz ekonomske in finančne zmogljivosti kandidatov. Vendar pa je naročniku z isto odločbo naložila globo v višini 8.000.000 madžarskih forintov (HUF) zaradi kršitve drugih določb nacionalne zakonodaje o javnih naročilih.

5 Serija S, št. 139-149325.

13. Družba Hochtief Hungary je 2. oktobra 2006 pri Fővárosi Bíróság (regionalno sodišče v Budimpešti, Madžarska) vložila zahtevo za sodni nadzor, kar zadeva ugotovitev komisije glede finančne zmogljivosti. Ta družba je še naprej trdila, da ekonomska zahteva ni primerna kot dokaz finančne zmogljivosti podjetja.

14. Fővárosi Bíróság (regionalno sodišče v Budimpešti) je s sodbo z dne 17. marca 2010 zahtevo družbe Hochtief Hungary za sodni nadzor zavrnilo. Čeprav je ugotovilo, da je ta družba v prvotni pritožbi pred revizijsko komisijo trdila, da neto vrednost ni primerna kot dokaz finančne zmogljivosti, je še vedno menilo, da je zadevna ekonomska zahteva primerno merilo za zagotovitev informacij o finančni zmogljivosti kandidatov.

15. Družba Hochtief Hungary se je zoper to sodbo na prvi stopnji pritožila pri Fővárosi Ítélőtábla (regionalno višje sodišče v Budimpešti). To sodišče je prekinilo postopek in Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe.

16. Sodišče je s sodbo z dne 18. oktobra 2012 razsodilo, da „lahko naročnik zahteva minimalno stopnjo ekonomske in finančne zmogljivosti s predložitvijo ene ali več postavk iz bilance stanja, če so objektivno primerne za to, da je iz njih razvidna ta zmogljivost gospodarskega subjekta, in če je ta stopnja prilagojena pomembnosti zadevnega naročila, tako da je objektivno kazalnik obstoja ekonomske in finančne osnove, ki zadostuje za uspešno izpolnitev naročila, pri čemer pa ne presega tega, kar je za to razumno nujno. Merila minimalne stopnje ekonomske in finančne zmogljivosti načeloma ni treba odpraviti le zato, ker jo je treba utemeljiti s sklicevanjem na podatek iz bilance stanja, glede katerega lahko obstajajo razlike med predpisi različnih držav članic“. [6]

17. Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti) je v pravnomočni sodbi v tej zadevi, ki jo je izreklo 18. junija 2013, menilo, da ob upoštevanju predhodne odločbe Sodišča ekonomska zahteva ni nezdružljiva s pravom Unije. To sodišče je še navedlo, da je revizijska komisija ustrezno preučila nujnost in sorazmernost ekonomske zahteve ter da sta bila ta elementa obravnavana tudi v sodbi na prvi stopnji.

18. Družba Hochtief Hungary je 13. septembra 2013 pri Kúria (vrhovno sodišče) vložila predlog za revizijo zoper sodbo na drugi stopnji. Trdila je, da Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti) ni preučilo objektivne primernosti ekonomske zahteve. V teh okoliščinah je družba Hochtief Hungary predlagala, naj Kúria (vrhovno sodišče) zadevo predloži v predhodno odločanje v zvezi z vprašanjem, ali je lahko Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti) opustilo preučitev objektivne primernosti meril za uvrstitev, ne da bi predložilo nov predlog za sprejetje predhodne odločbe.

19. Kúria (vrhovno sodišče) je s sodbo z dne 19. marca 2014 predlog za revizijo zavrnilo z obrazložitvijo, da pritožba zoper ekonomsko zahtevo ni bila vložena v roku, ker družba Hochtief Hungary tega vidika ni navedla v prvotni pritožbi pred revizijsko komisijo, ampak šele v poznejših vlogah. Edini vidik, ki ga je družba Hochtief Hungary v zvezi z izpodbijano zahtevo navedla v roku, je bila njena diskriminatornost, tako da je bilo treba presoditi le o tem vidiku.

20. Nato je družba Hochtief Hungary vložila ustavno pritožbo pri Alkotmánybírósága (ustavno sodišče) in predlog za obnovo postopka pri Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska).

6 Sodba z dne 18. oktobra 2012, Édukövízig in Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643, točka 32).

21. Prvič, družba Hochtief Hungary je v okviru ustavne pritožbe trdila, da sta ji bili kršeni pravici do poštenega sojenja in učinkovitega pravnega sredstva. Trdila je, da bi moralo Kúria (vrhovno sodišče) Sodišču predložiti nadaljnja vprašanja. Alkotmánybíróság (ustavno sodišče) je 9. februarja 2015 ustavno pritožbo razglasilo za nedopustno. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva, na katero se je sklicevala družba Hochtief Hungary, naj še ne bi zagotavljala pravice do točno določene odločitve, pri čemer naj bi bilo v pristojnosti Kúria (vrhovno sodišče), da odloči o potrebi po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe.

22. Drugič, kar zadeva predlog za obnovo postopka, je družba Hochtief Hungary izpodbijala nezadostno upoštevanje primernosti ekonomske zahteve ter predlagala obnovo celotnega postopka sodnega nadzora, razveljavitev vseh predhodnih sodb in sprejetje nove odločbe. Hkrati je od Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti) zahtevala, naj vloži nov predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z vprašanjem, ali je mogoče, da se predhodna odločba ne upošteva, ne da se vloži nov predlog.

23. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti) je s sklepom z dne 8. maja 2015 razglasilo, da predlog za obnovo postopka ni dopusten, pri čemer je menilo, da zadeve ni treba predložiti Sodišču. Menilo je, da dejstva, ki jih je družba Hochtief Hungary navedla v svojem predlogu za obnovo postopka, niso nova. Sodišča iz postopka v glavni stvari naj bi bila že seznanjena z njimi in naj bi o njih že presodila. Družba Hochtief Hungary naj bi želela s predlogom za obnovo postopka doseči nadzor nad pravnim stališčem, ki ga je zavzelo Kúria (vrhovno sodišče), kar je pravno vprašanje, ne pa vprašanje dejanskega stanja. Namen obnove postopka ni popraviti zatrjevane napake pri uporabi prava.

24. Zatem je družba Hochtief Hungary pri Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti), ki je v obravnavani zadevi tožena stranka, vložila pritožbo zoper sklep o nedopustnosti, ki ga je izdalo Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti). Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti) je v sklepu z dne 18. novembra 2015 potrdilo odločitev na prvi stopnji. Potrdilo je, da je namen izrednega pravnega sredstva obnove postopka popraviti napake v zvezi z dejstvi, ne pa napake pri uporabi prava. Upoštevna dejstva so bila v celotni verigi postopkov enaka in se je o njih presojalo na vsaki stopnji.

25. Nazadnje je družba Hochtief Hungary pri predložitvenem sodišču, to je Székesfehérvári Törvényszék (višje sodišče v Székesfehérvárju, Madžarska), vložila odškodninsko tožbo za povrnitev škode, ki naj bi ji jo povzročila odločba Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti) kot pritožbenega sodišča v postopku s predlogom za obnovo postopka. Družba Hochtief Hungary trdi, da je to, da se predlog za obnovo postopka razglasi za nedopusten, v nasprotju z nacionalnim pravom in pravom Unije ter da bi zato morala nastati pravica do odškodnine v obliki stroškov postopka, ki bi jih bilo mogoče povrniti, če bi bila družbi Hochtief Hungary priznana pravica do obnove postopka in če bi navsezadnje z njo uspela.

26. Ob upoštevanju navedenega dejanskega in pravnega okvira je Székesfehérvári Törvényszék (višje sodišče v Székesfehérvárju) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba osnovna načela in določbe prava Unije (zlasti člen 4(3) PEU in zahtevo po enotni razlagi), kakor jih Sodišče Evropske unije opredelilo zlasti v sodbi Köbler, razlagati tako, da lahko ugotovitev odgovornosti sodišča države članice, ki odloča na zadnji stopnji, za sodbo, s katero se krši pravo Unije, temelji izključno na nacionalnem pravu ali na merilih, določenih z nacionalnim pravom? Če je odgovor nikalen, ali je treba osnovna načela in določbe prava Unije, zlasti tri merila, ki jih je [Sodišče] opredelilo za ugotovitev odgovornosti ‚države' v sodbi Köbler, razlagati tako, da je treba izpolnjevanje zahtev za odgovornost države članice za kršitev prava Unije od sodišč navedene države presojati na podlagi nacionalnega prava?

2. Ali je treba norme in temeljna načela prava Unije (zlasti člen 4(3) PEU in zahtevo po učinkovitem pravnem varstvu), zlasti sodbe [Sodišča] v zvezi z odgovornostjo države članice, med drugim v zadevah Francovich, Brasserie du pêcheur in Köbler, razlagati tako, da pravnomočnost sodb, s katerimi se krši pravo Unije in ki so jih izdala sodišča države članice, ki odločajo na zadnji stopnji, izključuje, da bi se ugotovila odgovornost države članice za škodo?

3. Ali sta revizijski postopek oddaje javnih naročil v zvezi z javnimi naročili, katerih vrednost presega pragove, določene v Skupnosti, in sodni nadzor nad upravno odločbo, sprejeto v navedenem postopku, glede na [Direktivo 89/665], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66/ES,[7] in [Direktivo 92/13] v smislu prava Unije upoštevna? Če je odgovor pritrdilen, ali sta pravo Unije in sodna praksa [Sodišča] (med drugimi sodbe, izdane v zadevah Kühne & Heitz, Kapferer in zlasti Impresa Pizzarotti) upoštevna v zvezi z nujnostjo, da se dopusti obnova postopka kot izredno pravno sredstvo, ki izhaja iz nacionalnega prava v zvezi s sodnim nadzorom nad upravno odločbo, sprejeto v zadevnem revizijskem postopku na področju javnih naročil?

4. Ali je treba direktivi o revizijskih postopkih oddaje javnih naročil (in sicer [Direktivo 89/665], kakor je bila spremenjena z [Direktivo 2007/66], in [Direktivo 92/13]) razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, v skladu s katero nacionalnim sodiščem, ki odločajo v sporu o glavni stvari, ni treba upoštevati dejstva, ki ga je treba preučiti v skladu s sodbo [Sodišča] – izdano v postopku predhodnega odločanja v okviru revizijskega postopka oddaje javnih naročil – pri čemer gre za dejstvo, ki ga ne upoštevajo niti nacionalna sodišča, ki odločajo v postopku na podlagi predloga za obnovo postopka, ki je bil vložen zoper odločbo, izdano v sporu o glavni stvari?

5. Ali je treba [Direktivo 89/665] zlasti njen člen 1(1) in (3), in [Direktivo 92/13], zlasti njena člena 1 in 2 – še posebej glede na sodbe, izdane v zadevah Willy Kempter, Pannon GSM in VB Pénzügyi Lízing ter Kühne & Heitz, Kapferer in Impresa Pizzarotti – razlagati tako, da je v skladu z navedenima direktivama in z zahtevo po učinkovitem pravnem varstvu ter načeloma enakovrednosti in učinkovitosti nacionalna zakonodaja oziroma uporaba te zakonodaje, v skladu s katero sodišče, ki obravnava zadevo – čeprav se s sodbo [Sodišča], ki je izdana v postopku predhodnega odločanja, preden se izda sodba v postopku na drugi stopnji, poda upoštevna razlaga predpisov prava Unije – to zadevo zavrže, ker je bila vložena prepozno, nato pa sodišče, ki odloča o obnovi postopka, šteje obnovo postopka za nedopustno?

6. Če je treba na podlagi nacionalnega prava dopustiti obnovo postopka zaradi vzpostavitve ustavnosti na podlagi nove odločbe ustavnega sodišča, ali ne bi bilo treba dopustiti obnove postopka v skladu z načelom enakovrednosti in načelom, določenim v sodbi Transportes Urbanos, če ni bilo mogoče upoštevati sodbe [Sodišča] v postopku v glavni stvari zaradi določb nacionalnega prava o procesnih rokih?

7. Ali je treba [Direktivo 89/665] zlasti njen člen 1(1) in (3), in [Direktivo 92/13], zlasti njena člena 1 in 2, glede na sodbo [Sodišča] v zadevi C-2/06, EU:C:2008:78, Willy Kempter, v skladu s katero se posameznik ni dolžan posebej sklicevati na sodno prakso Sodišča, razlagati tako, da se lahko revizijski postopki oddaje javnih naročil, urejeni v navedenih direktivah, začnejo samo na podlagi revizije, ki vsebuje jasen opis navedene kršitve na področju javnega naročanja in v kateri se poleg tega natančno navede kršena določba o javnem naročanju – konkretna člen in odstavek – drugače povedano, da se smejo v revizijskem postopku oddaje javnih naročil preučiti samo kršitve, ki jih je pritožnik navedel s sklicem na kršeno določbo s področja javnih naročil – konkretna člen in odstavek – medtem ko v katerem koli drugem upravnem ali civilnem postopku zadostuje, da posameznik navede dejstva in dokaze, ki jih podpirajo, pristojni organ ali sodišče pa odloči o pravnem sredstvu v skladu z njegovo vsebino?

7 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS.

8. Ali je treba zahtevo po dovolj resni kršitvi, določeno v sodbah Köbler in Traghetti, razlagati tako, da ne gre za tako kršitev, če sodišče, ki odloča na zadnji stopnji in ki očitno odloči v nasprotju z ustaljeno in zelo podrobno navedeno sodno prakso [Sodišča] – ki se celo opira na različna pravna mnenja – zavrne predlog posameznika za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s tem, pri čemer se nesmiselno opira na to, da zakonodaja Unije – v tem primeru predvsem [direktivi 89/665 in 92/13] – ne vsebuje določb, ki bi urejale obnovo postopka, čeprav je bila za to tudi zelo podrobno navedena upoštevna sodna praksa Sodišča Evropske unije, vključno s sodbo Impresa Pizzarotti, v kateri je bilo odločeno ravno to, da je obnova postopka v zvezi s postopkom oddaje javnega naročila nujna? Ob upoštevanju sodbe Sodišča Evropske unije v zadevi 283/81, EU:C:1982:335, CILFIT – kako podrobno mora nacionalno sodišče utemeljiti to, da ne dopusti obnove postopka, s čimer se oddalji od pravne razlage, ki jo je podalo Sodišče?

9. Ali je treba načeli učinkovitega pravnega varstva in enakovrednosti iz členov 19 in 4(3) PEU, svobodo ustanavljanja in opravljanja storitev, določeni v členu 49 PDEU, in Direktivo Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje ter [direktive 89/665, 92/13 in 2007/66] razlagati tako, da [ne nasprotujejo] temu, da pristojni organi in sodišča z očitnim neupoštevanjem prava Unije, ki se uporabi, po vrsti zavračajo pravna sredstva, ki jih je vložila tožeča stranka, ker ji je bilo onemogočeno sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila, drugače povedano, pravna sredstva, za katera je treba po potrebi pripraviti številne dokumente, pri čemer je bilo vloženo veliko časa in denarja, oziroma sodelovati na obravnavah, in temu, da upoštevna zakonodaja tožeči stranki preprečuje, da bi od sodišča zahtevala odškodnino za škodo, ki jo je utrpela zaradi nezakonitih ukrepov, čeprav je gotovo, da teoretično obstaja možnost ugotovitve odgovornosti za škodo, povzročeno z izvajanjem sodnih funkcij?

10. Ali je treba načela, določena v sodbah Köbler, Traghetti in Saint Giorgio, razlagati tako, da ni mogoče zahtevati odškodnine za škodo, ki je nastala zaradi dejstva, da sodišče države članice, ki odloča na zadnji stopnji, v nasprotju z ustaljeno sodno prakso Sodišča ni dopustilo obnove postopka, ki jo je pravočasno zahteval posameznik in v okviru katere bi lahko zahteval odškodnino za povzročene stroške?“

27. Pisna stališča so predložili družba Hochtief Hungary, Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti), grška, madžarska in poljska vlada ter Evropska komisija. Vse te stranke, razen grške in poljske vlade, so svoja stališča ustno predstavile na obravnavi 21. novembra 2018.

IV. Presoja

28. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka. Začel bom z nekaj potrebnimi pojasnili (A). Nato bom obravnaval tri tematske sklope, ki jih je mogoče razbrati iz navedenih desetih vprašanj predložitvenega sodišča: prvič, obseg dolžnosti nacionalnih sodišč, da uveljavijo predhodne odločbe, zlasti ob upoštevanju različnih procesnih določb, katerih delovanje lahko ovira polno uveljavitev teh predhodnih odločb na različnih stopnjah nacionalnega sodnega postopka (B); drugič, (ne)obstoj pravice do obnove postopka z vidika prava Unije v okoliščinah zadeve, kot je obravnavana, kadar nacionalna sodišča, ki so meritorno odločala o zadevi, domnevno niso pravilno upoštevala sodbe, ki jo je pred tem izreklo Sodišče na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe v istem postopku (C); in tretjič, več elementov odgovornosti države članice za zatrjevane napake nacionalnih sodišč, ki domnevno niso pravilno uporabila prava Unije (D).

A. Uvodne pripombe

1. Dopustnost vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče

29. Tožena stranka meni, da vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, niso dopustna. V predložitveni odločbi naj ne bi bili navedeni razlogi, zakaj se v obravnavani zadevi zahteva razlaga prava Unije. Prav tako naj ne bi bila navedena povezava med upoštevnimi določbami prava EU in zadevno nacionalno zakonodajo.

30. V skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti.[8] Pri tem mora Sodišče nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešiti spor, o katerem odloča.[9]

31. Res je, da so z obravnavano zadevo ta načela postavljena na precejšnjo preizkušnjo, ki obsega več vidikov. Vendar v nasprotju s toženo stranko menim, da so vprašanja predložitvenega sodišča – razen sedmega in devetega – po preoblikovanju dopustna.

32. Prvič, res je sicer, da so vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, napisana v zapletenem in nekoliko nejasnem slogu. Vendar se po preoblikovanju izkaže, da se nanašajo na spodaj navedene tri tematske sklope.

33. Četrto in peto vprašanje se večinoma nanašata na združljivost različnih nacionalnih omejitev, povezanih z izpeljavo različnih faz nacionalnega sodnega postopka, s pravom Unije. Zdi se, da bi lahko delovanje teh postopkovnih pravil omejilo polno uveljavitev predhodnih odločb, ki so bile pred tem izdane v postopku v glavni stvari.

34. S tretjim in šestim vprašanjem se v bistvu sprašuje, ali je to, da se kot morebitna podlaga za obnovo postopka ne upošteva predhodna odločba, ki jo je Sodišče pred tem izdalo v postopku v glavni stvari in za katero se trdi, da v tem postopku ni bila uveljavljena, združljivo z zahtevama po enakovrednosti in učinkovitosti.

35. Prvo, drugo, osmo in deseto vprašanje se nanašajo na različne elemente odgovornosti države članice za zatrjevane napake nacionalnih sodišč, zlasti Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti).

36. Drugič, po takšni prerazporeditvi in preoblikovanju vprašanj je treba še poudariti, da se – preoblikovana na tak način – nanašajo izključno na razlago prava Unije. Vprašanja, kot jih je navedlo predložitveno sodišče, vsebujejo nekaj vnaprej izoblikovanih ocen in sklepov v zvezi z dejstvi ali okoliščinami. Če bi Sodišče odgovorilo na tako postavljena vprašanja, bi bilo tako dejansko pozvano k presoji določene razlage dejstev ali nacionalnega prava oziroma celo k sprejetju predpostavk o nekaterih praksah na nacionalni ravni. Vendar to ni vloga Sodišča v postopku predhodnega odločanja. Za presojo dejanskega stanja je pristojno izključno predložitveno sodišče.[10] Zato želim jasno poudariti, da se tu podani odgovori nanašajo zgolj na elemente prava Unije, ki jih je predložitveno sodišče izpostavilo z zgoraj navedenimi tremi tematskimi sklopi. Nikakor ne pomenijo sprejetja ali potrditve navedb in presoj v zvezi z dejstvi, ki jih vsebujejo vprašanja v prvotni obliki.

8 Glej na primer sodbe z dne 31. januarja 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, točka 56); z dne 8. marca 2018, Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, točka 18), in z dne 13. junija 2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, točka 29).

9 Glej na primer sodbi z dne 11. septembra 2014, B. (C-394/13, EU:C:2014:2199, točka 21 in navedena sodna praksa), in z dne 26. aprila 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, točka 38).

10 Glej na primer sodbe Lucchini z dne 18. julija 2007 (C-119/05, EU:C:2007:434, točka 43); z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 47), in z dne 26. aprila 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, točka 37).

37. Tretjič, še ena težava z vidika dopustnosti bi lahko bila upoštevnost nekaterih vprašanj za postopek v glavni stvari. V skladu z ustaljeno sodno prakso je odločanje o vprašanju, ki ga postavi nacionalno sodišče, mogoče zavrniti le takrat, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem ali kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja. [11]

38. Kot je bilo potrjeno na obravnavi, je v obravnavani zadevi predmet postopka pred predložitvenim sodiščem, strogo gledano, škoda, ki naj bi jo povzročilo Fővárosi Törvényszék (višje sodišče v Budimpešti) v vlogi sodišča (zadnje stopnje), ki je odločalo o ponovni obravnavi zadeve, in sicer tako zaradi zavrnitve njene ponovne obravnave kot tudi zaradi nepredložitve novega predloga za sprejetje predhodne odločbe pred tem. Torej bi se lahko trdilo, da bi bilo treba vprašanja, ki niso neposredno povezana s tožbo za ugotovitev odgovornosti, ki jo obravnava predložitveno sodišče, šteti za nedopustna, ker niso neposredno povezana s posebnim predmetom spora pred predložitvenim sodiščem.

39. Tako strogo pojmovanje težko sprejmem. Na strukturni ravni bi bilo to v nasprotju s precej velikodušnim pristopom Sodišča glede upoštevnosti vprašanj, ki jih postavijo nacionalna sodišča. [12] Tako bi se „duh sodelovanja“ in „domneva upoštevnosti“ dejansko nadomestila z razlago, ki bi jo Sodišče namesto nacionalnega sodišča podalo na področju zadeve in postopka zadnjenavedenega, pri čemer bi na podlagi te razlage (nacionalne zakonodaje in dejstev) odločilo, katera vprašanja lahko nacionalno sodišče postavi.

40. Dalje, na ravni obravnavane zadeve bi se tak pristop težko upravičil tudi z vidika posebnih okoliščin obravnavane zadeve. Vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, so namreč del prepletene in zapletene sodne zgodbe. Na podlagi zgolj predložitvene odločbe ni preprosto prekrmariti skozi vse podrobnosti nacionalnega procesnega ozadja v tej zadevi in jih razvozlati, zlasti ob upoštevanju napredovanja samega postopka. Še toliko težje bi bilo lahko kategorično ugotoviti, katera od teh procesnih faz je oziroma ni pomembna za morebitni zahtevek za ugotovitev odgovornosti.

41. Kot sem omenil že v uvodu k tem sklepnim predlogom, je bil sodni postopek dejansko razdeljen na tri „kroge“. [13] Prvi krog je obsegal nekaj meritornih odločb. Sestavljen je bil iz (upravnega) nadzora pred revizijsko komisijo, ki sta mu sledili sodba na prvi in drugi stopnji, nato pa še predlog za revizijo pred Kúria (vrhovno sodišče) in ustavna pritožba. Drugi krog je zajemal predlog za obnovo postopka skupaj s pritožbenim postopkom v zvezi s tem. Tretji krog vključuje tožbo iz postopka v glavni stvari, ki se nanaša na odgovornost države članice za zatrjevane napake nacionalnih sodišč.

42. Vse tri kroge povezuje skupna rdeča nit: trdi se, da nacionalna sodišča v navedenih različnih krogih niso ravnala v skladu s predhodno odločbo, ki jo je izdalo Sodišče v prvem krogu. Tako brez zatrjevane kršitve, do katere naj bi prišlo v prvem krogu, ne bi bilo drugega – in še manj tretjega – kroga. Torej je treba pri obravnavi tretjega kroga – v katerem se trenutno odloča – in širše tudi posledic, ki izhajajo iz zatrjevane neuveljavitve predhodne odločbe v prvem krogu, nujno upoštevati nacionalni postopek kot celoto. Težko bi bilo namreč umetno razdeliti postopek, saj se morebitne nepravilnosti, storjene v prvem krogu, prelivajo v drugi krog, tiste iz drugega kroga pa v tretji. Ali v obratnem vrstnem redu: če pravo Unije ne narekuje nikakršne dolžnosti obnove postopka, to pomeni, da je tretji krog sodnega postopka dejansko brezpredmeten. In če se stopi še korak naprej: če morda v prvem krogu ni bilo nikakršnih napak, postaneta preostala kroga nesmiselna, z odgovorom glede obveznosti nacionalnih sodišč v prvem krogu pa je odpravljena potreba po kakršni koli nadaljnji razlagi prava Unije.

11 Glej na primer sodbe z dne 31. januarja 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, točka 56); z dne 8. marca 2018, Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, točka 18), in z dne 13. junija 2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, točka 29).

12 Navedena v opombah 8 in 9.

13 Naj poudarim, da je izraz „krog“ le moja okrajšava za navedene tri ločene faze sodnega postopka v okoliščinah obravnavane zadeve.

43. Dalje, prav tako je težko obravnavati postopek pred sodiščem druge stopnje (po prejetju predhodne odločbe), ne da bi se upošteval upravni nadzor, ki ga je opravila revizijska komisija, saj se zdi, da je glavni razlog za to, da predhodna odločba Sodišča ni bila polno upoštevana, postopkovno pravilo, s katerim je področje sodnega spora omejeno na zahtevke, ki so se prvotno uveljavljali pred to komisijo.[14] V skladu s tem pravilom je treba vse zahtevke v zvezi z zatrjevano nezdružljivostjo postopka naročanja s pravom Unije že prej uveljavljati pred revizijsko komisijo. Pred sodišči, ki izvajajo nadzor nad njeno odločitvijo, kot so v obravnavani zadevi sodišča prve in druge stopnje, pozneje ni mogoče uveljavljati nobenega novega zahtevka.

44. V takih okoliščinah bi bilo po mojem mnenju težko kategorično ugotoviti, da vprašanja, ki se nanašajo na prvi ali drugi krog nacionalnega sodnega postopka, niso dopustna, ker nimajo nikakršne zveze s postopkom, ki ga obravnava predložitveno sodišče. Seveda jo imajo.

45. Po tem pojasnilu lahko le še ponovim, da vsekakor ni v pristojnosti Sodišča, da odloči, ali so nacionalna sodišča pravilno uporabila pravo Unije – in še manj nacionalno pravo – v vsakem od teh krogov. Prav tako ni v pristojnosti Sodišča, da presodi, ali je bila procesna pot, ki jo je izbrala družba Hochtief Hungary, pravilna in ali bi morala vložiti tožbo za ugotovitev odgovornosti po prvem krogu neposredno zoper Kúria (vrhovno sodišče), kot je menila madžarska vlada na obravnavi.

46. Torej menim, da so na podlagi standardne sodne prakse Sodišča –[15] po preoblikovanju in v skladu z razumevanjem vprašanj, kot so bila povzeta zgoraj –[16] vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče (razen sedmo in deveto), dopustna.

47. Sedmo vprašanje se posebej nanaša na stopnjo natančnosti, potrebno v vlogah za (upravni) nadzor pred revizijsko komisijo. S tem vprašanjem predložitveno sodišče želi izvedeti, ali morajo take vloge vsebovati izrecen opis kršitve in natančno navedbo konkretne kršene določbe, medtem ko je v katerem koli drugem upravnem in civilnem postopku dovolj, da se predstavijo dejstva in dokazi, s katerimi so podkrepljena.

48. Kljub vsemu, kar sem navedel zgoraj, mi ni jasno, kako bi bilo lahko sedmo vprašanje kakor koli pomembno za rešitev obravnavanega spora. Nobena od strank – niti družba Hochtief Hungary – ni trdila, da je to pravilo tako strogo, da onemogoča ali čezmerno otežuje uporabo prava Unije, zlasti v obliki predhodno izdane sodbe Sodišča, in zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področju javnih naročil. Preprosto nobene nadaljnje informacije ni v zvezi s tem, kako bi bilo lahko to pravilo pomembno za obravnavano zadevo.

49. Kar zadeva deveto vprašanje, se z njim sprašuje, ali pravo Unije nacionalnim organom in sodiščem dopušča, da vztrajno zavračajo tožbe, ki jih je vložila družba Hochtief Hungary, in sicer v okoliščinah, ko so te tožbe drage in dolgotrajne ter naj bi upoštevna nacionalna zakonodaja tožečim strankam preprečevala, da zahtevajo odškodnino za škodo, ki so jim jo povzročila nacionalna sodišča pri izvajanju svoje sodne funkcije.

50. S tem vprašanjem nacionalno sodišče dejansko ne postavlja vprašanja, ampak predlaga sprejetje nekaterih (dokaj daljnosežnih in radikalnih) dejanskih domnev.

14 Pripomniti je treba, da bi lahko bila v obravnavanih okoliščinah ta faza pomembna še iz drugega razloga, saj je Komisija na obravnavi navedla, da bi mogoče lahko na podlagi sodne prakse, ki temelji na sodbi Kühne & Heitz, obstajala dolžnost ponovne obravnave *upravnega* nadzora pred revizijsko komisijo (glej razdelek C teh sklepnih predlogov v nadaljevanju).

15 Predstavljena zgoraj (točki 30 in 37 teh sklepnih predlogov).

16 Točke od 31 do 36 zgoraj.

2. Terminološka opomba

51. V angleški različici (in nekaterih drugih jezikovnih različicah) vprašanj, kot so bila objavljena v Uradnem listu,[17] je bil izraz „review“ („nadzor“) uporabljen za napotitev na različne vrste pravnih sredstev, o katerih se je razpravljalo v obravnavani zadevi. Težava z neselektivno rabo tako splošnega pojma je, da zaradi nenatančnosti ne omogoča opredelitve, na katero vrsto pravnega sredstva se nanaša (in na kateri krog), zlasti pri razlikovanju med prvim krogom sodnega postopka (sodni nadzor nad meritorno odločitvijo v pravem pomenu) in drugim krogom (ponovna obravnava ali obnova postopka.) V teh sklepnih predlogih bom zato uporabljal spodaj navedene izraze.

52. „Upravni nadzor“ se nanaša na postopek pred revizijsko komisijo, ki je bila očitno prvi organ, ki je presojal o zakonitosti ekonomske zahteve.

53. „Sodni nadzor“ se nanaša na sodni preizkus upravne odločbe revizijske komisije, ki ga nacionalno sodišče opravi v prvem „krogu“, v katerem meritorno odloči o zadevi. To seveda vključuje prvo in drugo stopnjo. Vključuje tudi predloge za revizijo kot izredno pravno sredstvo. To pravno sredstvo se kljub svoji posebni naravi še vedno nanaša na (primarni) predmet zadeve, to je zakonitost odločitve, ki jo je sprejela revizijska komisija.

54. Izraz „obnova postopka“ se bo uporabljal za izredno pravno sredstvo, ki je bistveni element drugega „kroga“. To sredstvo običajno vključuje ponovno obravnavo in ponovno presojo zadeve, če se naknadno izkaže, da nekateri elementi niso bili upoštevani, čeprav je bila v prvem „krogu“, v katerem se je meritorno odločalo, izdana pravnomočna odločba. V okoliščinah obravnavane zadeve se obnova postopka nanaša na postopek, določen v členu 260 madžarskega zakonika o civilnem postopku.

B. Izvršitev predhodne odločbe Sodišča v nacionalnem sodnem postopku v teku

55. Četrto in peto vprašanje se v bistvu navezujeta na to, ali so s pravom Unije združljive različne procesne omejitve, določene z nacionalno zakonodajo, ki bi lahko preprečevale polno in pravilno izvrševanje predhodne odločbe, ki jo je Sodišče izdalo v obravnavani zadevi. Nekoliko preoblikovano četrto vprašanje razumem tako, da se z njim sprašuje, ali so s pravom Unije združljiva nacionalna postopkovna pravila, ki naj bi preprečevala upoštevanje novih dejstev na določeni ravni nadzora. Če torej obstajajo smernice v obliki sodbe Sodišča, izdane na podlagi predloga, ki ga na ravni pritožbe vloži nacionalno sodišče, ko v skladu s takim nacionalnim postopkovnim pravilom običajno ni mogoče navajati novih dejstev, tovrstna presoja ne bi bila več mogoča. Peto vprašanje se nato bolj osredotoča na nova pravna vprašanja, ki bi bila lahko zavrnjena, ker se uveljavljajo prepozno, in sicer bodisi na ravni višjega sodišča bodisi med samim sodnim nadzorom, če nekatere trditve ali pravna vprašanja še niso bili navedeni na ravni upravnega nadzora.

56. Drugače povedano, oba elementa se tako ali drugače nanašata na porazdelitev nalog znotraj sodnega (in/ali upravnega sistema) in na sistematiko postopka. V sistemih pravnega varstva držav članic in Unije je nekaj povsem običajnega, da ni mogoče čisto vsake trditve v zvezi z dejstvi ali pravom uveljavljati v kateri koli fazi postopka. Obstajajo splošna pravila, na primer, v zvezi z dopustnim obsegom nadzora ali združevanjem procesnih vlog, še posebej ko postopek napreduje skozi različne faze sojenja.

17 UL 2018, C 22, str. 26.

57. Vendar je precej nenavadno, da se na taka pravila sklicuje za utemeljitev morebitne zavrnitve uveljavitve smernic, ki jih je podalo Sodišče v predhodni odločbi, le zato, ker so bile te podane na določeni ravni nacionalnega sodnega nadzora v postopku v glavni stvari. V tem oddelku bom pojasnil, zakaj je na splošno [18] tako opiranje na navedena pravila povsem zgrešeno in pri njem ni mogoče vztrajati, če naj se smernice, ki jih poda Sodišče, pravilno uveljavijo.

58. Pri tem bom najprej opozoril na področje uporabe obveznosti, v skladu s katero morajo nacionalna sodišča izvršiti odločitev iz predhodne odločbe Sodišča in upoštevati smernice, ki jih ta vsebuje (1). Nato bom nadaljeval z nacionalnim postopkovnim pravilom, za katero se zdi, da je glavni razlog za to, da predhodna odločba Sodišča v prvem krogu domnevno ni bila polno upoštevana (2). Nazadnje bom še preučil, ali se v okoliščinah, kot so te iz obravnavane zadeve, tako postopkovno pravilo ne sme uporabiti, ker pomeni oviro za pravilno uveljavitev sodbe Sodišča (3).

1. Dolžnosti nacionalnih sodišč po izdaji predhodne odločbe

59. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je sodba, ki jo Sodišče izreče v okviru predhodnega odločanja, za nacionalno sodišče zavezujoča glede razlage ali veljavnosti zadevnih aktov institucij Unije za rešitev v sporu o glavni stvari. [19] Člen 267 PDEU zahteva, da predložitveno sodišče zagotovi polni učinek razlage prava Unije, kot jo je podalo Sodišče. [20]

60. Onkraj tovrstnega zavezujočega učinka predhodne odločbe, ki bi ga bilo mogoče opredeliti kot učinek *inter partes*, je bil v sodni praksi Sodišča izrecno potrjen zavezujoči učinek *erga omnes* le v zvezi z ugotovitvami neveljavnosti določb prava Unije. [21]

61. Vendar enaka logika *inter partes* v celoti zajema tudi katero koli nadaljnjo sodno fazo znotraj istega postopka v glavni stvari. Če bi torej smernice Sodišča zahtevalo na primer sodišče prve stopnje, bi smernice, ki bi jih to podalo v obravnavani zadevi, zavezovale tudi pritožbeno ali vrhovno sodišče, ki bi pozneje obravnavalo isto zadevo. Menim, da je to razširitev zavezujočega učinka *inter partes*, saj se še vedno rešuje ista zadeva z istimi dejstvi in postavljenimi pravnimi vprašanji. Ne gre za (po naravi „ohlapnejši“) učinek *erga omnes* v drugih zadevah, ki se nanašajo na druga dejstva in stranke, ampak za razlago istih zakonskih določb prava Unije. [22]

62. To v praksi zlasti pomeni, da mora nacionalno sodišče, če razlaga iz predhodne odločbe od njega zahteva, da izvede neko vrsto presoje, to presojo izvesti, da zagotovi pravilno uveljavitev te sodbe in s tem pravilno uporabo prava Unije. [23] To je tako še toliko bolj, kadar Sodišče v izreku sodbe preverjanje nekaterih elementov, na podlagi katerega se ugotovi skladnost nacionalne zakonodaje s pravom Unije, izrecno prepusti predložitvenemu sodišču.

18 Kot sem na splošno navedel že zgoraj v točki 36, znova ob presoji splošne združljivosti pravil, ne da bi sprejel ali potrdil to, da je v konkretni zadevi dejansko prišlo do kakršne koli take neizpolnitve obveznosti. Vsako tako presojo mora opraviti nacionalno sodišče.

19 Glej na primer sodbi z dne 5. oktobra 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, točka 29), in z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 16).

20 Glej na primer sodbo z dne 5. julija 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, točka 28).

21 V zvezi z učinki sodbe, izdane na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, o razglasitvi ničnosti akta institucije glej na primer sodbi z dne 13. maja 1981, International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, točki 12 in 13), in z dne 27. februarja 1985, Société des produits de maïs (112/83, EU:C:1985:86, točka 16).

22 Glej na primer sodbi z dne 27. marca 1963, Da Costa in drugi (od 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6), in z dne 4. novembra 1997, Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, točka 29).

23 To seveda še ne pomeni, da predložitveno sodišče ali katero koli drugo nacionalno sodišče, ki odloča v istem postopku, ne sme pri Sodišču vložiti predloga za sprejetje še ene predhodne odločbe, če meni, da je to iz kakršnega koli razloga potrebno – glej na primer sodbi z dne 24. junija 1969, Milch-, Fett- und Eierkontor (29/68, EU:C:1969:27, točka 3), in z dne 11. junija 1987, X (14/86, EU:C:1987:275, točka 12). Kot je navedeno v členu 104(2) Poslovnika Sodišča: „[z]a presojo, ali je bilo nacionalno sodišče s predhodno odločbo dovolj poučeno oziroma ali je treba Sodišču ponovno predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, […] pristojno prvo“. Ali neposredneje, po tem, ko Sodišče izda odločbo, ima predložitveno sodišče možnost bodisi uporabiti smernice bodisi vložiti nov predlog za sprejetje predhodne odločbe, če se z njimi ne strinja. Ne sme pa ne upoštevati smernic.

2. Nacionalna procesna avtonomija in učinkovitost

63. Madžarska vlada se v predloženih stališčih precej opira na načelo nacionalne procesne avtonomije, s čimer želi poudariti, da mora vsaka država članica izoblikovati postopkovna pravila in pravna sredstva. Dalje še trdi, da je Sodišče v predhodnih zadevah, vključno z odločbo v zvezi z družbo Hochtief AG,[24] sprejelo različne procesne omejitve sodnega nadzora, kar zadeva čas, ko je tožbo mogoče vložiti, in pogoje za njeno vložitev.

64. V resnici je ustaljena sodna praksa, da mora vsaka država članica, kadar na tem področju ni ureditve Unije, v skladu z načelom procesne avtonomije določiti pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije. Vendar pa iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, uzakonjenim s členom 4(3) PEU, postopkovna pravila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki se nanašajo na podobna nacionalna pravna sredstva (zahteva glede enakovrednosti), in ne smejo v praksi onemogočiti ali pretirano otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (zahteva glede učinkovitosti).[25]

65. Poleg tega vsaka določba nacionalnega pravnega reda in vsaka zakonodajna, upravna ali sodna praksa, zaradi katere bi se zmanjšala učinkovitost prava Unije, ker bi sodišču, pristojnemu za uporabo tega prava, preprečila, da bi ob tej uporabi storilo vse potrebno, da ne bi uporabilo nacionalnih zakonodajnih določb, ki bi lahko pomenile oviro polni učinkovitosti norm prava Unije, ki se neposredno uporabljajo, ni v skladu z zahtevami, ki so neločljivo povezane z naravo prava Evropske unije.[26] Zlasti nacionalna postopkovna pravila ne smejo posegati v pristojnost in obveznosti, ki jih ima nacionalno sodišče na podlagi člena 267 PDEU.[27]

66. Kadar se sodna praksa Sodišča uporablja za vprašanje strukturiranja nacionalnih sistemov pritožb in pravnih sredstev, se z njo zelo upoštevajo različne nacionalne pravne tradicije ter raznolikost upravnih in sodnih sistemov držav članic. Tako je lahko nacionalni sodni sistem bolj inkvizitoren ali bolj kontradiktoren, v skladu s čimer se odloči, v kolikšnem obsegu se bo v njem uporabljal rek *iura novit curia*. Prav tako je mogoče obseg sodnega nadzora običajno omejiti na razloge, ki so jih stranke navedle v fazi upravnega nadzora.

67. Kot je navedlo Sodišče, pravo Unije nacionalnim sodiščem ne nalaga, naj po uradni dolžnosti preizkusijo razlog glede kršitve določb tega prava, kadar bi jih preizkus tega razloga obvezoval, da se odpovejo predpisani pasivnosti, tako da bi prekoračila meje spora, kot so ga razmejile stranke, in se oprla na druga dejstva in okoliščine od tistih, ki jih je v utemeljitev predloga navedla stranka, ki ima interes, da se uporabijo navedene določbe.[28] Zlasti „načelo učinkovitosti […] ne pomeni obveznosti za nacionalna sodišča, da po uradni dolžnosti preizkusijo razlog na podlagi skupnostne določbe, neodvisno od njenega pomena za pravni red Skupnosti, kadar imajo stranke dejansko možnost pri nacionalnemu sodišču navajati razlog, ki temelji na pravu Skupnosti“.[29]

24 Sodba z dne 7. avgusta 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

25 Glej na primer sodbe z dne 10. julija 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, točka 54); z dne 6. oktobra 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točki 26 in 27), in z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točki 21 in 22).

26 Glej na primer sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točka 22); z dne 22. junija 2010, Melki in Abdeli (C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 44), in z dne 4. decembra 2018, The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, točka 36).

27 Glej na primer sodbe z dne 5. oktobra 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, točka 25); z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 67), in z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi in Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, točka 32).

28 Glej na primer sodbe z dne 14. decembra 1995, van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:441, točka 22); z dne 7. junija 2007, van der Weerd in drugi (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 36), in z dne 26. aprila 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, točka 32).

29 Sodba z dne 7. junija 2007, van der Weerd in drugi (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 41).

68. Tako je v okviru sodnega nadzora na področju javnega naročanja Sodišče pred kratkim potrdilo, da lahko države članice določijo postopkovna pravila za časovno omejitev sodnega nadzora ali omejitev njegovega obsega, da tako zagotovijo učinkovitost in hitrost tega nadzora, če s tem ni dejansko onemogočeno ali čezmerno oteženo izvajanje pravice do vložitve tožbe.[30] Tako po mnenju Sodišča pravo Unije v okviru odškodninske tožbe ne nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, ki sodni nadzor sklepov revizijske komisije, ki je na prvi stopnji pristojna za nadzor odločitev javnih naročnikov v okviru postopkov oddaje javnih naročil, omejuje zgolj na preučitev razlogov, navedenih pred to komisijo.[31]

69. Iz tega sledi, da bi morala biti podobna postopkovna omejitev na splošno *mutatis mutandis* mogoča tudi v okviru ničnostne tožbe, kakršna je ta, ki je vložena v okviru prvega kroga te zadeve: v skladu s pravom Unije nacionalna sodišča, pristojna za nadzor sklepov revizijske komisije, ki je na prvi stopnji pozvana k preučitvi ničnostnih tožb zoper odločbe javnih naročnikov v okviru postopkov oddaje javnih naročil, lahko vsak nov tožbeni razlog, ki ni bil naveden pred navedeno komisijo, zavrnejo kot nedopusten.

3. Uveljavitev predhodne odločbe

70. Torej so na splošno in v zadevah, ki ne vključujejo predhodne odločbe Sodišča, to je, ko zadeva normalno napreduje skozi nacionalni upravni in sodni sistem, tovrstne procesne omejitve – v skladu s pogoji, opisanimi v prejšnjem oddelku – dejansko mogoče. Vendar se slika precej spremeni, če znotraj takega postopka Sodišče poda smernice v obliki predhodne odločbe.

71. V nasprotju z navedbami madžarske vlade taka zadeva preneha biti zadeva, v kateri se prvenstveno uporabljajo procesne omejitve znotraj področja uporabe nacionalne procesne avtonomije, za katero bi se lahko samodejno uporabila sodna praksa, obravnavana v prejšnjem oddelku. Namesto tega to postane zadeva, v kateri se uveljavlja sodba Sodišča.

72. Kaj bi tako spremenjeni okvir pomenil v zadevi, kakršna je obravnavana? Natančneje, kaj bi to pomenilo ob upoštevanju vidikov, ki jih izpostavlja predložitveno sodišče, kot so nacionalna pravila, ki preprečujejo upoštevanje novih dejstev na določeni ravni nadzora (četrto vprašanje), in/ali nezmožnost uveljavljanja novih pravnih vprašanj v poznejši fazi nadzora, če se niso uveljavljala pred upravnim organom (peto vprašanje)?

73. V zvezi s petim vprašanjem želim najprej pripomniti, da se zdi, da sta stranki v okviru obravnavanega položaja pred revizijsko komisijo ustrezno uveljavljali trditev o neprimernosti ekonomske zahteve, kar je jabolko spora.[32]

74. Vendar je po mojem mnenju načelni odgovor na obe vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče – čeprav to na ravni dejanskega stanja ni bilo dokazano, o čemer se mora seveda prepričati nacionalno sodišče – sorazmerno preprost: takšna omejevalna nacionalna pravila je seveda mogoče ohraniti, dokler je zagotovljeno, da bo nacionalno sodišče uveljavilo in polno uporabilo smernice, ki jih je v zadevi, v kateri je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, podalo Sodišče.

75. To je mogoče zagotoviti na več načinov. Če ima nacionalno sodišče, ki je pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, na podlagi nacionalnega prava potrebno pristojnost za tovrsten nadzor (na primer za preučitev primernosti ekonomske zahteve), potem mora samo izvesti to preučitev in v obrazložitvi pokazati, da je to storilo. Če pa to sodišče ne bi imelo pristojnosti za to, ker je na primer pritožbeno ali vrhovno sodišče, katerega nadzor je omejen in/ali ne more presojati

30 Glej sodbo z dne 7. avgusta 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, točke od 50 do 54 ter navedena sodna praksa).

31 Glej sodbo z dne 7. avgusta 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, točka 58).

32 Točka 11 teh sklepnih predlogov.

nobenih novih dokazov, vendar je morebitna taka presoja za obravnavano zadevo kljub temu potrebna, je takemu nacionalnemu sodišču lahko na voljo več možnosti. Prvič, zadevno odločbo lahko razveljavi in jo vrne v razsojanje ustreznemu upravnemu ali sodnemu organu, ki je na podlagi nacionalnega prava pristojen za preučitev primernosti ekonomske zahteve v skladu s predhodno odločbo (torej sodišču prve stopnje, če je to pristojno za presojo dejanskih vprašanj, ali revizijski komisiji). Alternativno zadevno nacionalno sodišče ne sme uporabiti nacionalnih postopkovnih pravil, ki omejujejo njegovo pristojnost, in mora samo izvesti tako presojo. Izbira med tema različnima možnostma je še naprej prepuščena vsaki državi članici, če nacionalni organ, pa naj bo upravni ali sodni, navsezadnje zagotovi pravilno uporabo predhodne odločbe Sodišča. [33]

76. Tisto, česar vsekakor ni mogoče dopustiti, pa je, da bi zaradi samodejnega delovanja nacionalnih omejitvenih pravil uveljavitev sodbe Sodišča na nacionalni ravni prešla v pregovorni začarani krog, v katerem nihče ne bi prevzel odgovornosti za zagotovitev učinkovite izvršitve predhodne odločbe Sodišča.

4. Vmesni predlog

77. To pomeni, da se na podlagi člena 4(3) PEU in člena 267 PDEU zahteva, da mora nacionalno sodišče, ki uveljavlja predhodno odločbo, za katere sprejetje je bil pred tem vložen predlog pri Sodišču, polno uveljaviti smernice iz te odločbe. Če je treba za izvršitev smernic, ki jih je podalo Sodišče, izvesti presojo določene vrste ali v določenem obsegu, ki se običajno ne izvaja na ravni zadevnega predložitvenega sodišča, to bodisi ne sme uporabiti nacionalnih postopkovnih pravil, ki omejujejo njegovo pristojnost v zvezi s tem, bodisi mora razveljaviti odločbo in zadevo vrniti v razsojanje na ustrezno sodno ali celo upravno raven, na kateri je mogoča izvedba tovrstne polne presoje.

C. Obnova postopka oziroma dolžnost take obnove

78. Naj nadaljujem s temami, ki zadevajo drugi krog nacionalnega sodnega postopka: s tretjim in šestim vprašanjem se sprašuje, ali je z načelom učinkovitega sodnega varstva združljivo to, da se kot mogoča podlaga za obnovo postopka ne obravnava trditev, da sodba, ki jo je Sodišče izreklo v prvem krogu (na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo pritožbeno sodišče), v tem krogu ni bila ustrezno upoštevana. Natančneje, tretje vprašanje je treba razumeti, kot da se z njim sprašuje o obstoju morebitne dolžnosti na podlagi prava Unije, v skladu s katero bi morale države članice dovoliti obnovo postopka kot izredno pravno sredstvo, določeno z nacionalnim pravom, v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari. S šestim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba na podlagi zahteve po enakovrednosti dovoliti obnovo postopka, če predhodna odločba Sodišča domnevno ni bila pravilno upoštevana v postopku v glavni stvari, v katerem se je meritorno odločalo, medtem ko je na podlagi nacionalnega prava obnova postopka očitno mogoča v podobnem primeru (nove) sodbe ustavnega sodišča.

79. Tako je Sodišču dejansko postavljeno vprašanje, ali se na podlagi prava Unije, zlasti načela učinkovitega sodnega varstva, zahteva „ponovna obravnava“ pravnomočne sodne odločbe zaradi upoštevanja predhodne sodbe Sodišča, ki v sodnem postopku, v katerem se je meritorno odločalo, (domnevno) ni bila polno upoštevana.

80. Menim, da je odgovor na to vprašanje nikalen.

33 S čimer je jasno onemogočen „negativni spor o pristojnosti“, v katerem nazadnje nobeden od organov ali sodišč ne bo prevzel odgovornosti – glej v podobnem smislu moje sklepne predloge v zadevi Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, točki 111 in 112).

1. Obseg obveznosti ponovne obravnave pravnomočnih sodnih odločb

81. Kot je bilo že navedeno v prejšnjem oddelku teh sklepnih predlogov, morajo nacionalna sodišča uveljaviti odgovor na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga sama vložijo pri Sodišču (zavezujoči učinek *inter partes*). Dalje, upoštevati morajo tudi sodno prakso Sodišča v zvezi z razlago ali veljavnostjo prava Unije, ki se uporablja v zadevi, ki jo obravnavajo (zavezujoči učinek *erga omnes*). Skupni imenovalec obeh navedenih vrst zadev je, da odločbe Sodišča, ki jih je treba upoštevati, obstajajo v trenutku, ko nacionalno sodišče odloči.

82. Nasprotno pa pravo Unije načeloma ne narekuje nikakršne obveznosti ponovne obravnave pravnomočnih nacionalnih sodnih odločb, izdanih, preden je Sodišče odločilo o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, čeprav bi ponovna obravnava zadeve omogočila odpravo notranjega položaja v državi članici, ki ni združljiv s pravom Unije.

83. Iz ustaljene sodne prakse je namreč razvidno, da sta načelo pravne varnosti in njegova pojavna oblika, to je načelo pravnomočnosti,[34] poglavitnega pomena tako v pravnem redu Evropske unije kot tudi v nacionalnih pravnih sistemih.[35] Ob upoštevanju teh načel je Sodišče odločilo, da pravo Unije ne zahteva, da mora sodni organ za to, da bi upošteval razlago upoštevne določbe tega prava, ki jo je Sodišče podalo po tem, ko je bila izdana pravnomočna odločba tega organa, to odločbo načeloma spremeniti.[36] Na splošno torej ne obstaja dolžnost ponovne obravnave pravnomočnih sodb, ki niso združljive s poznejšo sodbo Sodišča.

84. Res je, da je Sodišče priznalo dve izjemi od načela, da pravnomočnih sodb ni treba ponovno obravnavati, da bi se uskladile s pravom Unije.

85. Prva izjema, ki izhaja iz sodbe Kühne & Heitz, je obveznost ponovne preučitve pravnomočnih upravnih odločb, naložena upravnim organom, da bi se upoštevala poznejša razlaga Sodišča, če je izpolnjenih več pogojev.[37] Vendar ta izjema vključuje le obveznost ponovne obravnave upravnih, ne pa tudi sodnih odločb.[38]

86. Drugi izjemni položaj je Sodišče ugotovilo v sodbi Lucchini, v kateri je presodilo, da pravo Unije nasprotuje uporabi določbe nacionalnega prava, ki določa načelo pravnomočnosti, če uporaba te določbe onemogoča vračilo državne pomoči, katere dodelitev pomeni kršitev prava Unije.[39] Logika, na kateri je temeljila ta izjema, je bila, da nacionalna odločba, ker je bila sprejeta v nasprotju z delitvijo pristojnosti med državami članicami in Evropsko unijo, ni bila zakonita in zato nikakor ni mogla postati pravnomočna. Sodišče je kasneje poudarilo značaj sodbe Lucchini kot izjeme, pri čemer je opozorilo, da je bila izdana v zelo posebnem položaju v zvezi z navedeno delitvijo pristojnosti.[40]

87. Nobena od teh izjem se ne zdi neposredno upoštevna za obravnavano zadevo. Tako je treba najprej ugotoviti, da se v obravnavani zadevi privzeto uporablja splošno pravilo, saj ne obstaja nikakršna splošna obveznost ponovne obravnave pravnomočnih sodnih odločb, da bi se zagotovila njihova skladnost s poznejšo odločbo Sodišča.[41]

34 Sodba z dne 1. junija 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, točka 46).

35 Za nedaven primer glej sodbo z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 52). Glej tudi sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 38); z dne 16. marca 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, točka 20); z dne 10. julija 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, točka 58), in z dne 6. oktobra 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 28).

36 Glej na primer sodbi z dne 10. julija 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, točka 60), in z dne 6. oktobra 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 38).

37 Glej sodbo z dne 13. januarja 2004, (C-453/00, EU:C:2004:17, točka 28).

38 Glej sodbo z dne 16. marca 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, točka 23).

39 Sodba z dne 18. julija 2007, (C-119/05, EU:C:2007:434, točka 63).

40 Sodba z dne 10. julija 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, točka 61).

41 Kolikor vem, je to namreč splošno pravno načelo, skupno državam članicam, saj se v nacionalnih pravnih sistemih, ki jih poznam, poznejša sprememba v sodni praksi (njena razjasnitev ali odmik od nje) višjega/vrhovnega sodišča običajno ne obravnava kot zadostna podlaga za ponovno obravnavo predhodnih pravnomočnih odločb, v katerih je bilo uporabljeno predhodno pravno mnenje.

88. Čeprav pravo Unije državam članicam ne nalaga obveznosti, da ustvarijo nova pravna sredstva,[42] pa mora biti ta zakonodaja – če nacionalno pravo ponuja to možnost – ne le v skladu z zahtevo po enakovrednosti, temveč tudi z zahtevo po učinkovitosti.[43] Torej je treba nadaljevati s pravnim sredstvom obnove postopka v nacionalnem pravu.

2. Obnova postopka v skladu z nacionalnim pravom

89. Zdi se, da je obnova postopka v madžarskem pravu urejena s členom 260, odstavka (1)(a) in (2), zakonika o civilnem postopku. Po navedbah madžarske vlade se pravila o obnovi postopka v zadevah, kot je obravnavana, ne uporabljajo, saj je namen tega pravnega sredstva le upoštevanje novih dejanskih – ne pa pravnih – elementov. Po drugi strani družba Hochtief Hungary trdi, da je obnovo postopka mogoče uporabiti za uveljavitev predhodne odločbe, ki jo je izdalo Sodišče v postopku v glavni stvari, vendar iz procesnih razlogov ni bila upoštevana. Kar zadeva Komisijo, ta predložitvenemu sodišču prepušča, da odloči, ali je na podlagi člena 260(1) zakonika o civilnem postopku dovoljena obnova postopka, če nacionalna sodišča niso ustrezno upoštevala predhodne odločbe Sodišča.

90. Na splošno se strinjam s stališčem Komisije. Predložitveno sodišče – kot edini merodajni razlagalec nacionalnega prava – mora opredeliti, ali bi bila na podlagi teh pravil obnova postopka lahko mogoča, če predhodna odločba, ki je že obstajala, ko je bila izdana pravnomočna meritorna odločba, domnevno ni bila ustrezno upoštevana.

91. K temu bi si kljub vsemu drznil pripomniti dvoje. Kot razumem, je obseg (izrednega) pravnega sredstva obnove postopka večinoma omejen na zadeve, v katerih se po tem, ko postane nacionalna odločba pravnomočna, izkaže, da nacionalno sodišče, ki je to odločbo izdalo, ni upoštevalo ali ni moglo upoštevati nekaterih dejstev.

92. Nekoliko presenetljivo bi bilo to logiko uporabiti za razlagalno sodbo Sodišča, ki je v času, ko je bila izdana predhodna meritorna odločba, obstajala in je bila znana. Prvič, taka odločba je le težko novo dejstvo. Drugič, ta odločba je nedvomno obstajala in je bila znana v času, ko je bila izdana prvotna meritorna odločba, zato bi jo težko opredelili kot nekaj novega, kar je prišlo na dan šele pozneje.

93. Tako je na prvi pogled in glede na splošno razumevanje obsega obnove postopka težko razbrati, kako bi bilo treba to izredno pravno sredstvo uporabiti za odpravo zatrjevanih pomanjkljivosti pri pravilni uporabi razlagalnih pravnih smernic, za katere je očitno, da so obstajale in so bile znane, ko je bila izdana prvotna nacionalna odločba.

3. Enakovrednost z ustavnimi pritožbami?

94. Vendar je treba v tem okviru obravnavati še eno trditev: domnevno enakovrednost v primerjavi z ustavnimi pritožbami. Družba Hochtief Hungary trdi, da bi bilo treba v okoliščinah obravnavane zadeve dovoliti obnovo postopka z obrazložitvijo, da predhodna odločba Sodišča ni bila upoštevana, saj nacionalno pravo določa obnovo postopka, kadar Alkotmánybíróság (ustavno sodišče) pozneje odloči, da je standard, ki ga je v pravnomočni sodni odločbi uporabilo redno sodišče, protiustaven. To je okvir, v katerem se nacionalno sodišče v šestem vprašanju sklicuje na sodbo Sodišča Transportes Urbanos y Servicios Generales.

42 Sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 51).

43 Glej na primer sodbi z dne 10. julija 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, točka 62), in z dne 6. oktobra 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 30).

95. Sodba Transportes Urbanos y Servicios Generales je z nekaterih vidikov res podobna obravnavani zadevi. V tej odločbi je Sodišče razsodilo, da pravo Unije, zlasti načelo enakovrednosti, nasprotuje uporabi pravila, v skladu s katerim so odškodninske tožbe zoper državo, ki temeljijo na kršitvi prava Unije, ugotovljeni s sodbo Sodišča, pogojene s predhodnim izčrpanjem pravnih sredstev zoper škodljiv upravni akt, medtem ko tak pogoj ne velja za enake tožbe, ki temeljijo na neskladnosti z ustavo, ki jo je ugotovilo ustavno sodišče.[44] Vendar je treba pripomniti, da je Sodišče do te ugotovitve prišlo po ugotovitvi, da je edina razlika med zadevnima tožbama ta, da je kršitve prava, na katerih temeljita, pri eni ugotovilo Sodišče, pri drugi pa ustavno sodišče. Sodišče je odločilo, da zgolj ta okoliščina – ob neobstoju kakršne koli druge razlike med obema tožbama – ne zadostuje za ugotovitev razlike med njima glede na načelo enakovrednosti.[45]

96. Pred kratkim je Sodišče v sodbi XC in drugi vztrajalo, da je jasna podobnost med zadevnima tožbama, in sicer z vidika njunega predmeta, podlage in bistvenih elementov, pomembna za uporabo načela enakovrednosti.[46] Sodišče je nato ob upoštevanju teh elementov preučilo, ali je mogoče kot podobni tožbi obravnavati na eni strani tožbo, ki omogoča obnovo kazenskega postopka, končanega z odločbo, ki je postala pravnomočna, na podlagi poznejše ugotovitve kršitve Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ali katerega od njenih protokolov, in na drugi strani tožbo za zavarovanje pravic, ki za posameznike izhajajo iz prava Unije.

97. Sodišče je menilo, da so razlike med navedenima tožbama tako velike, da ju ni mogoče obravnavati kot podobni. Zlasti je pripomnilo, da je bila prva tožba izoblikovana prav zato, da se z njo omogoči ponovna obravnava odločb, ki so postale pravnomočne. Nasprotno pa ustavni okvir Evropske unije vsakemu posamezniku zagotavlja možnost učinkovitega varstva pravic, ki mu jih podeljuje pravni red Unije, še preden je izdana pravnomočna nacionalna odločba.[47]

98. Podobno kot v zadevi XC in drugi je nacionalna določba, na katero je napoteno v obravnavani zadevi in ki omogoča ponovno obravnavo pravnomočne nacionalne sodbe zaradi nove odločbe ustavnega sodišča, posledica mehanizma ustavnega nadzora, kot izhaja iz člena 361(a) zakonika o civilnem postopku. To določbo, s katero je izoblikovano izredno pravno sredstvo, ki omogoča upoštevanje odločbe ustavnega sodišča, je namreč mogoče uporabiti le v zvezi s konkretno sodbo, zaradi katere je bila po tem, ko je postala pravnomočna, vložena ustavna pritožba. Drugače povedano, v zadevah, v katerih je tak (abstrakten) ustavni nadzor mogoč šele po izdaji pravnomočne sodne odločbe, je edini način za upoštevanje ustavnega nadzora in morebitno odpravo protiustavnosti v posamezni zadevi ta, da se zadeva ponovno obravnava.

99. Mehanizem in logika navedene zahteve za ponovno obravnavo sodbe se močno razlikujeta od mehanizma predhodnega odločanja, ki se že po opredelitvi uporablja, ko nacionalni postopek še teče in preden je mogoče izdati kakršno koli pravnomočno nacionalno odločbo. Zato ni nobene potrebe po ponovni obravnavi pravnomočne odločbe, da bi se tako upoštevale smernice Sodišča.

100. Kot sem pred kratkim utemeljil v zadevi Călin, iz teh razlogov menim, da sta izvršitev zavezujočih učinkov *inter partes*, ki jih ima predhodna odločba Sodišča, na eni strani in sodbe nacionalnega ustavnega sodišča v postopku ustavnega nadzora na drugi (ali odločbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi na nacionalni ravni, zaradi katere je bila vložena pritožba) strukturno različni pravni sredstvi.[48] Njihov predmet, podlaga in bistveni elementi so preprosto različni.

44 Sodba z dne 26. januarja 2010, (C-118/08, EU:C:2010:39, točki 46 in 48).

45 Sodba z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točki 43 in 44).

46 Sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 27).

47 Sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točke 33, 46 in 47).

48 Glej moje sklepne predloge v zadevi Călin (C-676/17, EU:C:2019:94, točke od 66 do 79).

101. Mogoče je še dodati, da bi bil položaj lahko drugačen, če bi bil na podlagi nacionalnega prava mogoč predhodni nadzor ustavnosti na podlagi pobude, ki bi jo nacionalno sodišče vložilo pri Alkotmánybíróság (ustavno sodišče). Če v zvezi s tem pravilno razumem navedeno trditev, se zdi, da je želela madžarska vlada na obravnavi povedati, da je obnova postopka dovoljena, tudi če odločba Alkotmánybíróság (ustavno sodišče) ni izdana po pravnomočni sodni odločbi v postopku v glavni stvari, ampak pred njo, torej v postopku meritornega odločanja. [49]

102. Priznati moram, da sem v zvezi s tem nekoliko izgubljen. Če bi bilo tako – in nekateri nacionalni ustavni sistemi dejansko priznavajo (tudi) predhodno oceno ustavnosti, ki se običajno izvede na pobudo nacionalnega (rednega) sodišča – le težko razberem, kako bi se v takih primerih uporabljala pravila o obnovi postopka. Verjetneje kot to je, da redno sodišče po vložitvi take predhodne pobude za oceno ustavnosti počaka na odločbo ustavnega sodišča, in ko je ta izdana, odloči o prvotnem sporu, pri čemer uveljavi sodbo nacionalnega ustavnega sodišča. Če je tako, bi bila tovrstna predhodna ocena ustavnosti dejansko lahko funkcionalno enakovredna predlogu za sprejetje predhodne odločbe, vloženem pri Sodišču. Vendar za tovrstne postopke ne bi bilo velike potrebe po kakršnih koli posebnih pravilih za obnovo postopka.

103. Če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da (i) nacionalna pravila o obnovi postopka vključujejo tudi odločbe Alkotmánybírósága (ustavno sodišče), izdane med postopkom v glavni stvari, to je, preden redno sodišče izda pravnomočno meritorno odločbo, in da (ii) je v skladu z merili v zvezi z zahtevo po enakovrednosti, opisanimi v tem oddelku, tovrsten nadzor dejansko enakovreden uveljavitvi predhodne odločbe Sodišča, izdane na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, potem bi bilo treba v skladu z zahtevo po enakovrednosti obnovo postopka dovoliti tudi v zadnjenavedenem položaju.

4. Neposredna ali posredna uporaba sodbe Kühne & Heitz?

104. Zadnji vidik, ki ga je treba obravnavati v zvezi z obnovo postopka, se nanaša na sodbo Kühne & Heitz. [50] To sodbo so namreč veliko navajali predložitveno sodišče ter stranke v pisnem in ustnem postopku pred Sodiščem.

105. V tej zadevi je bila v skladu pravom Unije določena obveznost ponovne preučitve pravnomočnih upravnih odločb, (i) če je v skladu z nacionalnim pravom upravni organ pristojen za ponovno obravnavo te odločbe; (ii) če je zadevna upravna odločba postala pravnomočna zaradi sodbe nacionalnega sodišča, ki je odločalo na zadnji stopnji; (iii) če navedena sodba glede na poznejšo sodno prakso Sodišča temelji na napačni razlagi prava Unije, ki je bila podana, ne da bi bilo Sodišču predloženo vprašanje za predhodno odločanje, in (iv) če se je zadevna stranka obrnila na upravni organ, takoj ko se je seznanila z navedeno sodno prakso. [51]

106. Medtem ko je družba Hochtief Hungary trdila, da bi bilo treba to usmeritev sodne prakse po analogiji uporabiti tudi za pravnomočne sodne odločbe, je Komisija na obravnavi menila, da bi bilo morda treba razmisliti o neposredni uporabi te logike v zvezi z (upravno) odločbo revizijske komisije. V tem pododdelku bom preučil obe možnosti.

107. Prvič, kar zadeva morebitno uporabo sodbe Kühne & Heitz za to zadevo po analogiji (ali njeno razširitev), se pogoji, ki jih je izoblikovalo Sodišče v navedeni sodbi, jasno nanašajo na drugačno in dokaj posebno možnost, to je ponovno obravnavo pravnomočne upravne, ne pa sodne odločbe po poznejši predhodni odločbi Sodišča.

49 V zvezi s tem je treba pripomniti, da v členu 260(1)(a) zakonika o civilnem postopku med pogoji za vložitev predloga za obnovo postopka dejansko ni napoteno le na nova dejstva, ampak tudi na „kakršno koli pravnomočno sodno ali upravno odločbo“. Kaj natančno ta besedna zveza pomeni, mora znova odločiti nacionalno sodišče.

50 Sodba z dne 13. januarja 2004, (C-453/00, EU:C:2004:17).

51 Glej sodbo z dne 13. januarja 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, točka 28).

108. Četudi bi se predpostavilo, da je mogoče enako logiko uporabiti za pravnomočne sodne odločbe,[52] še vedno ne bi bila izpolnjena vsaj prvi in tretji pogoj, ki ju je izoblikovalo Sodišče v tej sodbi: v skladu s nacionalnim pravom je obnova postopka sicer prav gotovo pravno sredstvo, ki je na voljo, vendar je kljub temu očitno, da ni izoblikovano za uporabo v položajih, kot je ta iz obravnavane zadeve, poleg tega pa odločba Sodišča ni bila izdana po pravnomočni sodni odločbi, ampak pred njo.

109. Dalje, čeprav to ni izrecno navedeno kot eden od pogojev, je imela obveznost ponovne obravnave nacionalnih upravnih odločb, izoblikovana v sodbi Kühne & Heitz, vedno priokus posredne sankcije, ker nacionalno sodišče, ki je izvajalo nadzor nad to odločbo, ni izpolnilo dolžnosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe. Nasprotno pa je v obravnavani zadevi Fővárosi Ítélőtábla (regionalno višje sodišče v Budimpešti) vložilo tak predlog.

110. Nazadnje in podredno, če se sodba Kühne & Heitz obravnava ob upoštevanju bolj nedavnega pristopa Sodišča glede ponovne obravnave sodnih odločb iz sodbe XC in drugi, mora prvonavedena zadeva prav gotovo ostati izjema, ki se uporablja le za upravne organe. Usmeritev iz sodbe XC in drugi namreč potrjuje, da se v interakciji med učinkovitim uveljavljanjem prava Unije na eni strani ter upoštevanjem načel pravne varnosti in pravnomočnosti (sodnih) odločb na drugi tehtnica vsekakor prevesi v korist pravne varnosti in pravnomočnosti.

111. Zato menim, da ni potrebna nikakršna dodatna razširitev sodbe Kühne & Heitz (ali njena uporaba po analogiji za pravnomočne sodne odločbe).

112. Drugič, ne prepriča me niti predlog Komisije o neposredni uporabi sodbe Kühne & Heitz v okoliščinah obravnavane zadeve, tako da bi se ponovno obravnavala pravnomočna upravna odločba, to je odločba revizijske komisije.[53] Poleg tega, da se ta vidik sploh ne obravnava in ni na voljo dovolj informacij v zvezi z morebitnimi pravili, ki bi v nacionalni zakonodaji določala ponovno obravnavo upravnih odločb, se zdi, da se dejstva iz obravnavane zadeve bistveno razlikujejo od tistih iz zadeve Kühne & Heitz.

113. V sodbi Kühne & Heitz je bilo vprašanje obstoja morebitne dolžnosti upoštevanja sodbe Sodišča postavljeno v trenutku, ko sta bila končana že tako upravni kot tudi poznejši sodni postopek. Torej so bile vse odločbe, izdane v teh postopkih, pravnomočne. Nasprotno pa je bila v obravnavani zadevi predhodna odločba Sodišča izdana v trenutku, ko je bil končan le upravni postopek in je bila tako pravnomočna upravna odločba. Po drugi strani je sodni postopek še tekel. Iz tega razloga – pa tudi ob upoštevanju dejanskih okoliščin te zadeve, kot so bile potrjene z zelo podrobnimi pogoji, izoblikovanimi v sodbi Kühne & Heitz v utemeljitev dolžnosti ponovne obravnave upravne odločbe – se zdi, da navedeni pogoji niso izpolnjeni.

5. Vmesni predlog

114. Glede na navedene preudarke menim, da se z načelom učinkovitega sodnega varstva ne zahteva, da se v okoliščinah obravnavane zadeve dovoli obnova postopka kot izredno pravno sredstvo za uveljavitev predhodne odločbe, ki jo je izdalo Sodišče v postopku v glavni stvari in ki v tem postopku meritornega odločanja domnevno ni bila polno upoštevana. Če pa bi bilo v nacionalnem sistemu

52 Kar bi že pomenilo precej velik preskok: kot je bilo navedeno zgoraj (točke od 82 do 87 teh sklepnih predlogov), je Sodišče – v nasprotju z morebitno (napačno) upravno uporabo prava Unije – pri tehtanju med pravno varnostjo (in pravnomočnostjo) in zahtevo po učinkovitem uveljavljanju prava Unije, v primeru sodnih odločb vedno uporabilo previdnejši pristop, in sicer precej bolj v prid pravne varnosti.

53 Dodati je treba, da revizijska komisija izvaja upravni nadzor in ima tako kvazisodne funkcije. Torej ni gotovo, ali jo je mogoče opredeliti kot *upravni* organ v smislu sodbe Kühne & Heitz. Če pa bi bil upravni organ naročnik, ki je dejansko vodil postopek naročanja, bi se lahko trdilo, da se uporablja enaka logika, vendar stopnjo nižje.

določeno pravno sredstvo, ki bi dopuščalo možnost ali celo dolžnost ponovne obravnave pravnomočnih odločb, izdanih v podobnih zadevah na nacionalni ravni, bi zahteva po enakovrednosti narekovala, da se taka možnost da na voljo tudi za kršitve v zvezi s predhodnimi odločbami Sodišča, ki so bile pred tem izdane v isti zadevi.

D. Odgovornost države članice

115. Nazadnje, s prvim, drugim, osmim in desetim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje za smernice v zvezi z nekaterimi vidiki, povezanimi s tretjim krogom nacionalnega sodnega postopka, kar zadeva morebitno odgovornost države članice.

116. S prvim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje o splošnih vidikih odgovornosti države članice zaradi sodb nacionalnih sodišč: ali je treba odgovornost države članice določiti le na podlagi prava Unije ali tudi na podlagi nacionalnega prava, zlasti v zvezi s presojo pogojev za nastanek odgovornosti? Z drugim vprašanjem želi izvedeti, ali lahko v primeru, da sodba nacionalnega sodišča ni združljiva s pravom Unije, odgovornost države članice nastane kljub pravnomočnosti te sodbe.

117. Odgovora na ti vprašanji je mogoče sorazmerno preprosto izpeljati iz sodne prakse.

118. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo imeti posamezniki, ki se sklicujejo na pravo Unije, možnost pred nacionalnim sodiščem zahtevati povrnitev nastale škode, ki je bila povzročena s kršitvijo omenjenih pravic zaradi odločbe, ki jo je izdalo sodišče na zadnji stopnji. [54]

119. Sodišče je razsodilo, da obstajajo trije pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, in sicer, da je namen kršenega pravila prava Unije priznavanje pravic posameznikom, da je kršitev tega pravila dovolj resna ter da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno tem oškodovancem. [55]

120. Ti trije pogoji so potrebni in zadostni, da posamezniki v okviru prava Unije pridobijo pravico do odškodnine. Vendar lahko države članice določijo manj stroge pogoje za nastanek odgovornosti države. Kadar obstaja pravica do povrnitve škode, ki ima, ko so izpolnjeni zgoraj navedeni pogoji, podlago neposredno v pravu Unije, mora država v okviru pravil nacionalnega prava o odgovornosti povrniti posledice povzročene škode, pri čemer je treba upoštevati, da pogoji, ki jih glede povrnitve škode določa nacionalna zakonodaja, ne smejo biti manj ugodni od tistih glede podobnih zahtevkov po nacionalnem pravu in ne smejo biti določeni tako, da praktično onemogočajo ali zelo otežijo uveljavitev povrnitve škode. [56]

121. Poleg tega iz sodne prakse prav tako izhaja, da načelo pravnomočnosti ne nasprotuje uveljavitvi načela odgovornosti države za odločbo sodišča, ki odloča na zadnji stopnji. [57]

122. Torej je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je mogoče odgovornost države članice opredeliti le na podlagi pogojev, določenih s pravom Unije, čeprav so lahko z nacionalno zakonodajo določeni manj strogi pogoji. Kar zadeva drugo vprašanje, načelo pravnomočnosti ne nasprotuje uveljavitvi načela odgovornosti države za odločbo sodišča, ki odloča na zadnji stopnji.

54 Glej na primer sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 36); z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, točka 31), in z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, točka 20).

55 Glej na primer sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 51); z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, točki 42 in 45), in z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, točki 22 in 23).

56 Glej na primer sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točki 57 in 58); z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, točki 44 in 45), in z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:60, točka 38).

57 Glej na primer sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 40); z dne 28. februarja 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, točka 22), in z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 58).

123. Z desetim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je mogoče na podlagi načel o odgovornosti države v pravu Unije zahtevati odškodnino (v obliki povračila nastalih stroškov postopka) za škodo, povzročeno zato, ker je sodišče zadnje stopnje zavrnilo ponovno obravnavo zadeve. Drugače povedano, ali je vrsta odškodnine, ki jo je mogoče zahtevati, ker je sodišče zadnje stopnje domnevno kršilo pravo Unije, kakor koli omejena?

124. Negotovost glede točnega vira omejitev, na katere je napoteno v desetem vprašanju, je bila odpravljena na obravnavi, kjer sta družba Hochtief Hungary in madžarska vlada obe potrdili, da te omejitve izhajajo iz nacionalne sodne prakse.

125. Po razjasnitvi vira omejitev glede vrste odškodnine, ki jo je mogoče izterjati, menim, da je dokaj očitno, da take omejitve ne bi bile združljive s pravom Unije. Odškodnine, ki jo je mogoče zahtevati, namreč ni mogoče omejiti. Po mnenju Sodišča so pravila v zvezi z oceno škode, povzročene s kršitvijo prava Unije, določena z nacionalnim pravom posamezne države članice, pri čemer morajo nacionalne ureditve, ki določajo ta pravila, upoštevati načeli enakovrednosti in učinkovitosti.[58] Če so torej izpolnjeni vsi trije pogoji za ugotovitev odgovornosti države članice, kot so določeni s pravom Unije, potem mora biti omogočena izterjava katere koli in vsake odškodnine, vključno s stroški postopka.

126. Po tem pojasnilu je treba dodati, da vrste zahtevane odškodnine sicer res ni mogoče uporabiti za izoblikovanje „skupinske izključitve“ določene vrste škode, vendar se bo točna vrsta škode, katere povrnitev tožeča stranka zahteva, seveda upoštevala na drugi ravni, to je pri dokazovanju neposredne vzročne zveze med to škodo in očitano „dovolj resno kršitvijo“ prava Unije.

127. Z osmim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali v okoliščinah obravnavane zadeve to, da sodišče zadnje stopnje (tožena stranka) zavrne vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe na zahtevo stranke, kar zadeva vprašanje, ali bi bilo treba dovoliti obnovo postopka, pomeni „dovolj resno kršitev prava Unije“, da povzroči odgovornost države članice. V drugem delu vprašanja predložitveno sodišče še sprašuje, v kolikšnem obsegu mora nacionalno sodišče svojo odločitev o nevložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe obrazložiti ob upoštevanju sodbe CILFIT.[59]

128. Odgovor na to vprašanje je nekoliko bolj zapleten.

129. Uvodoma je treba spomniti, da ni vloga Sodišča, da odloči o morebitni odgovornosti države članice v posamezni zadevi. Lahko pa poda smernice v zvezi z uporabo meril glede odgovornosti, zlasti tistega glede „dovolj resne kršitve“ prava Unije.

130. Dalje, morda je prav tako koristno spomniti, da je odločitev, ali se pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, izključni privilegij in odgovornost nacionalnega sodišča. Stranke v postopku v glavni stvari lahko seveda podajo predlog v zvezi s tem, ne morejo pa od Sodišča zahtevati predhodne odločbe.[60]

131. Ob upoštevanju teh uvodnih pojasnil – in znova ne glede na nekatere navedbe v zvezi z dejanskim stanjem, ki jih je predložitveno sodišče vključilo v vprašanje in jih Sodišče ne more komentirati – sta v vprašanju predložitvenega sodišča navedeni dve nadaljnji spremenljivki: „standard iz sodbe Köbler“ v zvezi z „dovolj resno kršitvijo“ in „standard iz sodbe CILFIT“ v zvezi s tem, da je lahko sodišče zadnje stopnje oproščeno obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki jo ima na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU.

58 Glej na primer sodbo z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, točki 38 in 39).

59 Sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335).

60 Glej na primer sodbo z dne 22. junija 2010, Melki in Abdeli (C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 63), in sklep z dne 16. julija 2015, Striani in drugi (C-299/15, neobjavljen, EU:C:2015:519, točka 33).

132. S „standardom iz sodbe Köbler“ je pogoj glede „dovolj resne kršitve“ prilagojen morebitni napačni uporabi prava Unije s strani sodišč. Kot je navedlo Sodišče, je treba za ugotovitev, ali obstaja dovolj resna kršitev prava Unije, upoštevati vse dejavnike, ki so značilni za zadevo, ki je bila predložena nacionalnemu sodišču. Med dejavnike, ki jih je mogoče upoštevati v zvezi s tem, spadajo zlasti stopnja jasnosti in natančnosti kršenega pravila, obseg polja proste presoje, ki ga kršeno pravilo pušča nacionalnim organom, namernost ali nenamernost storjene kršitve ali povzročene škode, opravičljivost ali neopravičljivost morebitne napačne uporabe prava in okoliščina, da so lahko ravnanja institucije Unije prispevala k sprejetju ali ohranitvi nacionalnih ukrepov ali prakse, ki so v nasprotju s pravom Unije, ter neizpolnitev obveznosti zadevnega sodišča, da na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU poda predlog za sprejetje predhodne odločbe. Vsekakor pa se kršitev prava Unije šteje za dovolj resno, kadar je bila storjena z očitnim neupoštevanjem sodne prakse Sodišča z zadevnega področja.[61]

133. „Standard iz sodbe CILFIT“ se posebej osredotoča na sodišča zadnje stopnje in njihovo morebitno neupoštevanje dolžnosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe. Po mnenju Sodišča mora v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU sodišče, zoper katerega odločitev po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, kadar se pred njim postavi vprašanje iz prava Unije, izpolniti obveznost predložitve, razen če ugotovi, da postavljeno vprašanje ni upoštevno ali da je zadevno določbo prava Unije Sodišče že razložilo ali da je pravilna uporaba prava Unije tako očitna, da ne dopušča nobenega razumnega dvoma. Ali gre za tak primer, je treba presoditi ob upoštevanju značilnosti, ki so značilne za pravo Unije, posebnih težav pri njegovi razlagi in tveganj glede razhajanj v sodni praksi Evropske unije.[62] Tako je treba vsako določbo prava Unije, vključno s sodno prakso Sodišča z zadevnega področja, obravnavati v okviru njenega sobesedila in jo razlagati ob upoštevanju vseh določb tega prava, njenih ciljev in razvoja v trenutku uporabe zadevne določbe.[63]

134. Veliko bi bilo mogoče napisati o potrebi po (i) ponovni razlagi sodbe CILFIT, da bi jo bilo mogoče spet upoštevati (če jo je dejansko sploh kdaj bilo mogoče[64]), (ii) tem, da bi bilo treba razjasniti točen odnos med pogoji iz sodbe Köbler in tistimi iz sodbe CILFIT ter jih po možnosti povezati v smiselno celoto,[65] ter hkrati (iii) vključitvi in upoštevanju standarda, ki ga je treba uporabiti za morebitne neizpolnitve obveznosti sodišč zadnje stopnje v primeru uvedbe postopka za ugotavljanje kršitev na podlagi člena 258 PDEU.[66]

135. Vendar bi se težko trdilo, da je obravnavana zadeva prava priložnost za take podvige. Za koristen odgovor predložitvenemu sodišču v tej zadevi je dovolj spomniti, da je standard, na podlagi katerega je treba presojati kakršno koli tako vprašanje odgovornosti države, merilo iz sodbe Köbler, opisano v točki 132 teh sklepnih predlogov. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da do dovolj resne kršitve prava Unije ne privede standard iz sodbe CILFIT, ampak zgolj „očitno neupoštevanje sodne prakse Sodišča z zadevnega področja“.[67] O tem, ali je bila zadevna neizpolnitev obveznosti nacionalnega sodišča dejansko tako očitna, da je povzročila nedvomno neupoštevanje sodne prakse Sodišča, ker bodisi prava Unije sploh ni upoštevalo bodisi ga je razlagalo očitno neprimerno, se mora znova prepričati predložitveno sodišče.

61 Glej na primer sodbi z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točke od 54 do 56), in z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, točki 25 in 26).

62 Glej sodbe z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 21); z dne 18. oktobra 2011, Boxus in drugi (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, EU:C:2011:667, točka 31), in z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, točka 50).

63 Glej na primer sodbo z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, točka 49).

64 Ob tem lahko le spomnim na modre misli, ki jih je v zvezi s tem zapisal generalni pravobranilec F. G. Jacobs že leta 1997 v zadevi Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, točka 44 in naslednje).

65 Zlasti ob upoštevanju novejše sodne prakse, za katero se zdi, da zavzema bolj „liberalno“ stališče do dolžnosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe – glej zlasti sodbo z dne 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito in drugi (C-160/14, EU:C:2015:565, točki 41 in 42).

66 Glej nedavno sodbo z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Francija (Précompte mobilier) (C-416/17, EU:C:2018:811, točke od 111 do 113).

67 Sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 56); z dne 12. decembra 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, točka 214); z dne 25. novembra 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, točka 52), in z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, točka 26).

V. Predlog

136. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Székesfehérvári Törvényszék (višje sodišče v Székesfehérvárju, Madžarska), odgovori:

– Na podlagi člena 4(3) PEU in člena 267 PDEU se zahteva, da mora nacionalno sodišče, ko uveljavlja predhodno odločbo, za katere sprejetje je bil pred tem vložen predlog pri Sodišču, polno uveljaviti smernice iz te odločbe. Če je treba za izvršitev smernic, ki jih je podalo Sodišče v predhodni odločbi, izvesti presojo določene vrste ali v določenem obsegu, ki se običajno ne izvaja na ravni zadevnega predložitvenega sodišča, to bodisi ne sme uporabiti nacionalnih postopkovnih pravil, ki omejujejo njegovo pristojnost v zvezi s tem, bodisi mora razveljaviti odločbo in zadevo vrniti v razsojanje na ustrezno sodno ali celo upravno raven, na kateri je izvedba take presoje mogoča.

– Z načelom učinkovitega sodnega varstva se ne zahteva, da se dovoli obnova postopka kot izredno pravno sredstvo za uveljavitev predhodne odločbe, ki jo je izdalo Sodišče in ki v predhodnem postopku meritornega odločanja, v katerem je bila izdana predhodna odločba, domnevno ni bila polno upoštevana. Če pa bi bilo v nacionalnem pravu določeno pravno sredstvo, ki bi dopuščalo možnost ali dolžnost ponovne obravnave pravnomočnih odločb, izdanih v podobnih zadevah na nacionalni ravni, bi zahteva po enakovrednosti narekovala, da se taka možnost ali dolžnost da na voljo tudi za odločbe Sodišča, ki so bile pred tem izdane v isti zadevi.

– Pravila Unije in njena načela glede odgovornosti držav članic je treba razlagati tako, da:

  – ugotovitev odgovornosti zaradi kršitve prava Unije s strani nacionalnega sodišča (zadnje stopnje) temelji na merilih, izoblikovanih s pravom Unije;

  – načelo pravnomočnosti odločbe sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, s katero je bilo kršeno pravo Unije, ne preprečuje priznanja odgovornosti države za to kršitev;

  – z nacionalno zakonodajo ni mogoče izključiti možnosti, da se zahtevajo nekatere vrste odškodnine, če je bilo dokazano, da je taka odškodnina neposredna posledica dovolj resne kršitve prava Unije;

  – je kršitev prava Unije s strani sodišča zadnje stopnje, ki v nasprotju s členom 267, tretji odstavek, PDEU ne vloži predloga za sprejetje predhodne odločbe, dovolj resna, če je v očitnem nasprotju s sodno prakso Sodišča s področja, ki ga obravnava navedeno sodišče.