



Bruxelles, 24.1.2017.  
COM(2017) 28 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**O DJELOTVORNOSTI DIREKTIVE 89/665/EEZ I DIREKTIVE 92/13/EEZ, KAKO  
SU IZMIJENJENE DIREKTIVOM 2007/66/EZ, U POGLEDU POSTUPAKA PRAVNE  
ZAŠTITE U PODRUČJU JAVNE NABAVE**

{SWD(2017) 13 final}

## 1. Opći kontekst

Direktivama o nabavi<sup>1</sup> uređuju se postupci dodjeljivanja i ograničeni aspekti izvršavanja javnih ugovora i ugovora o koncesiji iznad određenih pragova. Procijenjena vrijednost ponuda objavljenih 2014. u bazi podataka TED (*Tenders Electronic Daily*)<sup>2</sup> iznosila je 421,31 milijardu eura, što je 3,32 % BDP-a EU-a.<sup>3</sup> Otvorenim i dobro uređenim tržištima nabave pridonosi se učinkovitijem korištenju javnim sredstvima i poboljšanju kvalitete javne nabave.

Iskustvo stečeno primjenom direktiva o nabavi pokazalo je da gospodarski subjekti moraju biti u mogućnosti ostvariti prava dodijeljena tim direktivama na području cijelog EU-a kako bi se ciljevi direktiva u potpunosti ispunili. Stoga su direktive o pravnim lijekovima (direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ, kako su izmijenjene Direktivom 2007/66/EZ<sup>4</sup>) donesene kao prateće mjere<sup>5</sup>. Tim se direktivama nastojalo osigurati da, na temelju minimalnih standarda pravne zaštite EU-a, gospodarski subjekti na području cijelog EU-a imaju pristup brzim i učinkovitim postupcima pravne zaštite ako smatraju da su ugovori dodijeljeni suprotno odredbama direktiva o nabavi. Stoga su direktive o pravnim lijekovima temeljni element u strukturi sustava javne nabave, dok su u pravu EU-a jedinstven primjer njegove potpune provedbe na nacionalnoj razini.

Direktivama o pravnim lijekovima omogućava se pokretanje postupaka prije potpisivanja ugovora (predugovorni pravni lijekovi) i nakon njegova potpisivanja (poslijeugovorni pravni lijekovi). U predugovorne pravne lijekove ubrajaju se pravo na privremene mjere, obvezni rok mirovanja između donošenja odluke i sklapanja ugovora te obveza da se postupak odabira obustavi dok se istražuje žalba kako bi se spriječilo sklapanje ugovora. Poslijeugovornim pravnim lijekovima nastoji se postojeći ugovor proglasiti nevažećim ili se nastoji osigurati naknada (prvenstveno odšteta)

---

<sup>1</sup> Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama. Obje su direktive zamijenjene Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji, Direktivom 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ i Direktivom 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ. Direktivom 2014/23/EU uvedene su dodatne izmjene Direktive 89/665/EEZ i Direktive 92/13/EZ, ponajprije širenjem njihova područja primjene s obzirom na koncesije. Budući da je rok za prenošenje istekao 18. travnja 2016., njezin utjecaj nije predmet ove evaluacije.

<sup>2</sup> TED je elektronička verzija „Dodatka Službenom listu” EU-a koji je posvećen javnoj nabavi (<http://ted.europa.eu>).

<sup>3</sup> Europska komisija, 2016. „Pokazatelji javne nabave 2014.”, [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm)

<sup>4</sup> Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima; Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru i Direktiva 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi.

<sup>5</sup> Posebno se Direktivom 2007/66/EZ nastojalo omogućiti pokretanje postupaka u kojima je još uvijek moguće provođenje korektivnih mjera i omogućavajući učinkovit pravni lijek za nezakonite izravne pogodbe.

oštećenim stranama nakon što je određen ugovor potpisan. Nadalje, ostali ključni elementi direktiva o pravnim lijekovima su automatsko obavješćivanje ponuditelja o razlozima njihova neuspjeha, sustav rokova za pokretanje postupka i alternativne kazne (primjerice, skraćivanje trajanja ugovora ili nametanje novčanih kazni) u slučajevima u kojima nevaženje nije svrsishodno.

Direktivama o pravnim lijekovima predviđa se da Komisija preispituje njihovu primjenu te izvješćuje Europski parlament i Vijeće o njihovoj učinkovitosti, posebno s obzirom na alternativne kazne i rokove uvedene Direktivom 2007/66/EZ. Osim toga, godine 2013. odlučeno je da se provede evaluacija tih direktiva u okviru programa Komisije za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT). Aktualno se izvješće podnosi Parlamentu i Vijeću kako bi se ispunila pravna obveza izvješćivanja Parlamenta i Vijeća te kako bi se priopćili rezultati evaluacije primjerenosti i učinkovitosti. U radnom dokumentu službi priloženom ovom izvješću navode se dodatni detalji o provedenoj evaluaciji.

U pripremi aktualnog izvješća upotrebljavali su se sljedeći izvori podataka:

- studija *Gospodarska učinkovitost i pravna djelatnost postupaka preispitivanja i primjene pravnih lijekova za javne ugovore*<sup>6</sup>,
- otvoreno mrežno javno savjetovanje namijenjeno prikupljanju dokaza o funkcioniranju i dodanoj vrijednosti direktiva o pravnim lijekovima<sup>7</sup>,
- savjetovanja s državama članicama,
- niz ciljanih savjetovanja sa stručnjacima i pravnicima praktičarima koji se bave sporovima o provedbi postupka javne nabave i
- pregled nacionalnog zakonodavstva i sudske prakse.

Osim evaluacije uspješnosti politika obuhvaćenih direktivama, posebni naglasak evaluacije u okviru REFIT-a bio je na utvrđivanju ostvaruju li direktive o pravnim lijekovima svoju svrhu, tj. smanjuju li povezane troškove i opterećenja te povećavaju li mogućnost pojednostavnjenja.

U državama članicama trenutačno ne postoji sustav nadzora i evaluacije pravnih lijekova na razini cijelog EU-a. Podaci o poduzetim pravnim lijekovima za javne ugovore koji su bili iznad pragova određenih u svakoj državi članici ne prikupljaju se na strukturiran, usklađen i sustavan način kojim bi se omogućila analiza prikupljenih rezultata automatiziranom i lako usporedivom metodom. Zbog toga je određivanje točne mjere ili procjena učinaka direktiva o pravnim lijekovima otežana te su potrebne dodatne radnje (npr. jednokratno prikupljanje podataka i ručna analiza, što je bio slučaj u aktualnoj evaluaciji).

## **2. Provedba u državama članicama**

Sve su države članice u potpunosti prenijele direktive o pravnim lijekovima. Ipak, utvrđena su znatna i dalekosežna kašnjenja u prenošenju izmjenjujuće Direktive 2007/66/EZ (za pojedinih vidjeti

---

<sup>6</sup> Studija poduzeća Europe Economics i Milieu, travanj 2015.:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index_en.htm).

<sup>7</sup> To je savjetovanje trajalo od 24. travnja do 20. srpnja 2015. i u tom je roku prikupljeno 170 odgovora iz svih država članica. U savjetovanje su bili uključeni javni naručitelji, naručitelji, gospodarski subjekti, akademici, odvjetnici, tijela pravne zaštite i građani.

Prilog 5. radnom dokumentu službi). Budući da se direktivama o pravnim lijekovima uvodi tek minimalno usklađivanje, države članice prihvatile su nacionalna pravila različitog područja primjene i različite prirode uzimajući u obzir vlastitu pravnu tradiciju.

Kao posljedica toga u pojedinim državama članicama uspostavljena su razna tijela pravne zaštite. U 14 država članica<sup>8</sup> postoji administrativno tijelo (specijalizirano ili ne) za reviziju postupaka javne nabave. Za reviziju postupaka nabave u ostalim državama članicama nadležno je postojeće sudsko tijelo za pravnu zaštitu.

U svim državama članicama postoji obveza da postupak pravne zaštite bude dostupan svima koji su zainteresirani ili bi mogli biti zainteresirani za sklapanje određenog ugovora i kojima su povrijeđena ili kojima bi mogla biti povrijeđena prava. Osim toga, neke države članice omogućavaju i udruženjima ili tijelima koja nemaju status gospodarskog subjekta da započnu postupak pravne zaštite. To može uključivati profesionalne udruge ili tijelo nadležno za tržišno natjecanje.

U svim državama članicama postoje i odredbe o trima obveznim vrstama pravnih lijekova (privremene mjere, ukidanje odluka i odšteta), no pristup svake države razlikuje se ovisno o njezinoj pravnoj tradiciji.

Kad je riječ o ostalim ključnim elementima direktiva o pravnim lijekovima situacija je sljedeća:

- sve države članice ponuditeljima dostavljaju automatsko izvješće o razlozima neuspjeha njihove prijave u trenutku donošenja odluke o odabiru,
- u svim državama članicama primjenjuje se minimalni rok mirovanja propisan direktivama o pravnim lijekovima, u određenom je broju slučajeva utvrđen dulji rok mirovanja od minimalnog roka propisanog tim direktivama,
- sve države članice predviđaju nevaženje u slučajevima kad javni naručitelj / naručitelj donese odluku o odabiru bez prethodne objave poziva na nadmetanje u TED-u, u slučajevima kad to nije dopušteno direktivama o nabavi. Većina je država članica prenijela odredbe obavijesti za dobrovoljnu *ex ante* transparentnost (VEAT), čime se javnim naručiteljima / naručiteljima omogućava da izbjegnu kaznu nevaženja. Prema informacijama dostupnima u TED-u upotreba tih obavijesti od 2010. na relativno je stabilnoj razini te se godišnje objavi oko 10 000 takvih obavijesti,
- u većini država članica rok za pokretanje postupka po predugovornim pravnim lijekovima isti je kao i u direktivama o pravnim lijekovima tako da predviđeni rok odražava minimalni rok mirovanja. U nekim se slučajevima određuje dulji rok,
- nekoliko država članica u potpunosti slijedi strukturu direktiva o pravnim lijekovima s obzirom na rokove za podnošenje zahtjeva za nevaženje. Ostale države članice ne određuju da objavljivanjem odluke o odabiru i obavješćivanjem o toj odluci započinje rok od 30 dana. U svakom slučaju, ako ne postoji nikakva objava ili obavijest, sve države članice određuju rok od šest mjeseci koji započinje dan nakon datuma sklapanja ugovora.
- U nekim državama članicama može se primijeniti razdoblje obustave postupka nabave dok se ne donese odluka o žalbi protiv prvostupanjske odluke ili duže od toga. U velikoj većini

---

<sup>8</sup> Bugarska, Cipar, Češka, Njemačka, Danska, Estonija, Španjolska, Hrvatska, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Slovačka.

država članica sud ili tijelo nadležno za pravnu zaštitu može prijevremeno prekinuti obustavu.

- Većina je država članica kao alternativne kazne prenijela novčane kazne i/ili skraćivanje trajanja ugovora. No te se kazne upotrebljavaju samo povremeno jer se smatraju najmanje učinkovitim pravnim lijekovima. Točnije, države članice smatraju da novčane kazne predstavljaju samo premještanje financijskih sredstava.

### **3. Djelotvornost, učinkovitost, značaj direktiva o pravnim lijekovima, njihova usklađenost s ostalim politikama i dodana vrijednost EU-a**

Komisija je provela evaluaciju djelovanja direktiva o pravnim lijekovima. Upotrijebila je posebne kriterije ocjenjivanja, uključujući: i. djelotvornost; ii. učinkovitost; iii. značaj; iv. usklađenost s ostalim politikama i v. dodanu vrijednost EU-a. Detaljni pokazatelji određenih kriterija mogu se pronaći u radnom dokumentu službi koji je priložen ovom Izvješću.

Na temelju tih pokazatelja doneseni su sljedeći zaključci.

- (i) U pogledu **djelotvornosti**, općenito su ostvareni ciljevi direktiva o pravnim lijekovima – povećanje zajamčene transparentnosti i nediskriminacije, omogućavanje djelotvornog i brzog djelovanja u slučajevima kad postoji navodna povreda direktiva o nabavi te pružanje jamstva gospodarskim subjektima da će se sve ponude razmatrati pod istim uvjetima. Dostupnim podacima o stvarnoj primjeni odredbi dodatno je dokazana djelotvornost direktiva. Općenito, pravni su se lijekovi utvrđeni tim direktivama često upotrebljavali u većini država članica. U državama članicama doneseno je 50 000 prvostupanjskih odluka u razdoblju 2009. – 2012. Najčešće zahtijevana vrsta pravnog lijeka bilo je ukidanje odluke, zatim, u mnogo manjoj mjeri, privremene mjere i uklanjanje diskriminirajućih uvjeta. Kad je riječ o mišljenjima dionika, većina je subjekata koji su se odazvali na javno savjetovanje službi Komisije izrazila mišljenje da su direktive o pravnim lijekovima imale pozitivan učinak na postupak javne nabave. Smatra se da je postupak transparentniji (80,59 %), pošteniji (79,42 %) te otvoreniji i pristupačniji (77,65 %) i da snažnije potiče na usklađenost sa samostalnim pravilima javne nabave (81,77 %). Sve su zainteresirane strane potvrdile da se Direktivom 2007/66/EZ znatno povećala djelotvornost predugovornih pravnih lijekova uvođenjem minimalnog roka mirovanja između donošenja odluke o odabiru i potpisivanja ugovora.

U nekim nacionalnim sustavima postoji obveza da pravnu zaštitu u postupcima javne nabave na prvom stupnju pružaju administrativna tijela nadležna za pravnu zaštitu, a ne redoviti sudovi. Općeniti je trend da su ta tijela djelotvornija. Većina je sudionika javnog savjetovanja (74,7 %) potvrdila to mišljenje i vjeruje da postupci pred redovitim sudovima obično traju duže te završavaju manjim brojem presuda od postupaka pred specijaliziranim upravnim tijelima za pravnu zaštitu.

Iako se znatno razlikuju među državama članicama, u većini slučajeva troškovi postupka pravne zaštite nemaju snažan odvraćajući učinak na pristup pravnim lijekovima. Osim toga, direktive o pravnim lijekovima također su dobro ujednačene u pogledu uzimanja u obzir interesa svih uključenih strana. Posebno, 57,06 % ispitanika u javnom savjetovanju smatra da se direktivama jednoliko uravnotežuju interesi gospodarskih subjekata, tj. osiguravanje djelotvornosti zakona o javnoj nabavi i interesa javnih naručitelja koji žele ograničiti bespotrebne sporove. Konačno,

direktive o pravnim lijekovima djelotvorne su i za odvracanje od nepoštenog ponašanja u području javne nabave.

Direktivama o pravnim lijekovima od Komisije se zahtijeva da posebnu pozornost usmjeri na djelotvornost alternativnih kazni i rokova. Evaluacijom je utvrđeno da se alternativne kazne povremeno upotrebljavaju u državama članicama i da ih sudionici mrežnog javnog savjetovanja (koje su provele službe Komisije) te neke države članice smatraju najmanje važnim pravnim lijekom. Bez obzira na to, iskazano je mišljenje da svi pravni lijekovi utvrđeni direktivama o pravnim lijekovima doprinose odvracajućem učinku te omogućuju sveobuhvatno i djelotvorno sankcioniranje nepravilnosti u javnoj nabavi. Kad je riječ o rokovima, evaluacijom nisu prikupljeni nikakvi konkretni podaci kojima bi se pokazalo da su rokovi koji u skladu s direktivama o pravnim lijekovima predugi, čime se stvaraju nepotrebna zakašnjenja u postupku javne nabave, ili prekratki, čime se gospodarskim subjektima onemogućava ostvarivanje vlastitih prava.

Evaluacija je pokazala da bi pojedini dijelovi direktiva o pravnim lijekovima mogli biti jasnije izloženi. Sudionici savjetovanja potvrdili su to mišljenje. Primjerice, to se odnosi na pitanja kao što su uzajamno djelovanje direktiva o pravnim lijekovima i novog zakonodavnog paketa o javnoj nabavi te razvijanje kriterija koji bi se primjenjivali na poništavanje automatskog obustavljanja potpisivanja ugovora u slučaju pokretanja pravnih radnji.

Zahvaljujući evaluaciji utvrđeni su i problemi koji se pojavljuju na nacionalnoj razini. Mnogi su dionici tijekom javnog savjetovanja potvrdili da su utvrđeni problemi proizašli iz nacionalnog zakonodavstva izvan područja primjene direktiva o pravnim lijekovima ili iz nacionalnih praksi, a ne iz direktiva.

Konačno, Komisija je svjesna i da se u većini država članica informacije o nacionalnim sustavima pravnih lijekova ne prikupljaju na strukturiran način, što znatno otežava analizu uspješnosti djelovanja direktiva. Štoviše, rijetko ih se upotrebljava u svrhu oblikovanja politika (npr. utvrđivanje potrebnih izvora ili uvredljivih prigovora; dosljednost odluka utemeljenih na učinkovitim alatima za pretraživanje; utvrđivanje javnih naručitelja / naručitelja protiv kojih se podiže najviše uspješnih prijava i utvrđivanje aspekata postupaka nabave protiv kojih se podnose uspješne žalbe).

- (ii) Kad je riječ o **učinkovitosti**, direktivama o pravnim lijekovima ostvaruju se ukupne pogodnosti u skladu s očekivanim izravnim i neizravnim učincima. Postoje jasne naznake da su pogodnosti koje se ostvaruju s pomoću direktiva znatno veće od njihovih troškova. Troškovi pokretanja postupka pravne zaštite ili obrane u tom postupku (uključujući izravne i neizravne troškove) za javne naručitelje i dobavljače znatno se razlikuju diljem EU-a i uglavnom iznose od 0,4 do 0,6 % vrijednosti ugovora. Međutim, stavljanjem izvan snage direktiva o pravnim lijekovima troškovi se ne bi smanjili na nulu. Naprotiv, mogli bi se čak i povisiti zbog nacionalnih razlika u pravilima o pravnoj zaštiti i pravnim lijekovima te zbog nedovoljne ujednačenosti na razini EU-a koja bi dovela do neugodnijeg okruženja za ponuditelje i ostale.

Pogodnosti su važne za valjano financijsko upravljanje, najbolji odnos cijene i kvalitete te odvracanje, posebno ako se uzme u obzir vrijednost poziva na podnošenje ponuda objavljenih u

TED-u. U evaluaciji zakonodavstva EU-a o javnoj nabavi provedenoj 2011.<sup>9</sup> procijenjeno je da bi se ušteda od 5 % koja je ostvarena za javne ugovore u vrijednosti od 420 milijardi EUR koji su objavljeni na razini EU-a pretvorila u uštede ili znatnija javna ulaganja u iznosu višem od 20 milijardi EUR godišnje. Učinkovitim primjenom direktiva o pravnim lijekovima povećava se vjerojatnost da će se te procijenjene uštede iz direktiva o nabavi ostvariti. Naposljetku, evaluacijom nisu utvrđena nikakva administrativna opterećenja koja bi se smatrala nepotrebnima za djelovanje direktiva o pravnim lijekovima.

- (iii) U pogledu **značaja**, ciljevi direktiva o pravnim lijekovima još uvijek su relevantni. Evaluacijom je otkriveno da dobavljači, javni naručitelji i pravnici praktičari mnoge odredbe direktiva smatraju važnima. Odgovori prikupljeni tijekom javnog savjetovanja pokazuju da su najvažnije odredbe rok mirovanja (65 % ispitanika), nakon čega slijede obustava postupka sklapanja ugovora u slučajevima pokretanja postupka pravne zaštite (62 %) i automatsko obavješćivanje ponuditelja (58 %). Čak i ako se poneke odredbe smatraju nedovoljno praktičnima, one još uvijek pridonose odvrćućem učinku direktiva o pravnim lijekovima. Još jedan od pokazatelja značaja direktiva o pravnim lijekovima stvarna je upotreba postupaka koji su njima omogućeni. Općenito se dostupni pravni lijekovi često upotrebljavaju u većini država članica. U razdoblju 2009. – 2012. u državama članicama doneseno je oko 50 000 prvostupanjskih odluka<sup>10</sup>. Najčešći tip zahtijevanog pravnog lijeka bilo je ukidanje odluke, nakon čega slijede, u znatno manjoj mjeri, privremene mjere i uklanjanje diskriminirajućih uvjeta.
- (iv) Direktive o pravnim lijekovima **usklađene su s drugim politikama EU-a**. Sud Europske unije potvrdio je da je pravo na učinkoviti pravni lijek opće načelo prava EU-a<sup>11</sup>. Direktive o pravnim lijekovima u skladu su s pravima i općim načelima propisanim primarnim pravom EU-a koje se odnosi na temeljna prava. One čine temelj zakonodavstva o javnoj nabavi jer ponuditeljima omogućavaju ostvarivanje njihovih materijalnih prava. Utvrđeno je da su direktive općenito usklađene s novim zakonodavnim paketom o javnoj nabavi iz 2014., posebno jer obuhvaćaju koncesije koje podiže Direktivi 2014/23/EU. Međutim, kao što je već spomenuto, uzajamno djelovanje tih direktiva i novog zakonodavnog paketa o javnoj nabavi moglo bi biti dodatno pojašnjeno. Naposljetku, poboljšanjem djelotvornosti nacionalnih postupaka pravne zaštite, pogotovo onih koji se odnose na nezakonito izravno sklapanje ugovora, direktive o pravnim lijekovima imaju važnu ulogu i pri uspješnom sprečavanju kršenja direktiva o nabavi, što može dovesti i do pojave nepravilnosti s kaznenim posljedicama. Evaluacijom nisu utvrđena moguća proturječja s drugim područjima politike.
- (v) Prema mišljenju Komisije direktive o pravnim lijekovima predstavljaju jasnu **dodanu vrijednost EU-a**. Svi izvori informacija koji su korišteni u postupku evaluacije uglavnom su potvrdili da je postojanje zakonskih obveza EU-a o pravnim lijekovima u javnoj nabavi od presudne važnosti. Redoviti sudovi podložni redovitim postupovnim propisima ne mogu jamčiti brzu i učinkovitu pravnu zaštitu u skladu sa sudskom praksom EU-a. Primjerice, prije nego što se Direktivom

<sup>9</sup> Evaluacijsko izvješće o utjecaju i djelotvornosti zakonodavstva EU-a o javnoj nabavi, SEC(2011) 853 final.

<sup>10</sup> Prema studiji pod nazivom *Gospodarska učinkovitost i pravna djelotvornost postupaka preispitivanja i primjene pravnih lijekova za javne ugovore*.

<sup>11</sup> Odluka potpredsjednika Suda od 23. travnja 2015. u predmetu C-35/15 P(R), *Vanbreda*, točka 28.

2007/66/EZ uveo obvezni rok mirovanja, ni jedna privremena mjera pred redovitim sudovima nije bila dovoljno brza kako bi se obustavilo potpisivanje dodijeljenog ugovora.

Pravila javne nabave imaju određene posebnosti u usporedbi s ostalim područjima prava EU-a. Prvo, sve dok je ugovor iznad praga EU-a primjenjuju se materijalna pravila javne nabave, bez obzira na njihove stvarne prekogranične interese. Drugo, pri svakom natječajnom postupku koji provodi bilo koji javni naručitelj / naručitelj postoji znatna mogućnost brojnih povreda (npr. nezakonito isključenje podnositelja, nezakoniti uvjeti natječaja, nezakoniti kriteriji dodjele ugovora, upotreba pogrešnih postupaka, prihvaćanje abnormalno niskih ponuda, sukob interesa itd.). Uloga Komisije pri rješavanju pojedinačnih prigovora i mogućih povreda prava EU-a usmjerena je na osiguravanje poštovanja prava EU-a u budućnosti, a ne na omogućavanje pravnog lijeka pojedinim stranama u postupcima javne nabave, pogotovo uzimajući u obzir velik broj javnih naručitelja, ponuditelja i postupaka u EU-u te tehničkih detalja koji se pojavljuju u svakom postupku.

Odgovarajuća prava za izravno traženje pravne pomoći za ponuđače stoga su ključna za ispravno funkcioniranje materijalnog pravila javne nabave i za ispravno funkcioniranje jedinstvenog tržišta u javnom sektoru. Kao što su potvrdili brojni dionici, minimalna razina ujednačenosti koja je omogućena direktivama o pravnim lijekovima u ovom je pogledu u potpunosti nužna.

#### **4. Zaključci**

Na temelju evaluacije Komisija zaključuje da direktive o pravnim lijekovima, pogotovo izmjene uvedene Direktivom 2007/66/EZ, učinkovito i djelotvorno ispunjavaju svoje ciljeve, iako nije bilo moguće utvrditi konkretne brojčane vrijednosti njihovih troškova/pogodnosti. Ako su u nekim državama članicama uočeni posebni razlozi za zabrinutost, oni obično proizlaze iz nacionalnih mjera, a ne iz samih direktiva o pravnim lijekovima. U općem kvalitativnom smislu pogodnosti direktiva o pravnim lijekovima brojnije su od njihovih troškova. One su i dalje relevantne i donose dodanu vrijednost EU-a.

Unatoč sveukupnom pozitivnom zaključku evaluacije utvrđeno je nekoliko nedostataka.

Prvo, Komisija primjećuje da neke odredbe direktiva o pravnim lijekovima nisu potpuno jasne<sup>12</sup>. Točnije, unatoč dopunama koje su uvedene novim zakonodavnim paketom o javnoj nabavi, utvrđena je potreba za dodatnim pojašnjenjima. Primjerice, upućivanje na „obavijest o nadmetanju” u direktivama o pravnim lijekovima ne odražava činjenicu da se novom Direktivom 2014/24/EU u nekim slučajevima u svrhu pozivanja na nadmetanje dopušta upotreba prethodne informacijske obavijesti umjesto obavijesti o nadmetanju. Bilo bi poželjno objasniti i na koji se način direktive o pravnim lijekovima mogu primijeniti na izmjene ugovora o javnoj nabavi i koncesija, na prekid takvih ugovora i na blagi režim nabave.

Osim toga, Komisija zaključuje da se u većini država članica informacije o nacionalnim sustavima pravnih lijekova ne prikupljaju na strukturirani način te da se rijetko upotrebljavaju u svrhu oblikovanja politika. Time se otežava ocjenjivanje uspješnosti provedbe direktiva.

---

<sup>12</sup> Za detalje o savjetovanju koje su pokrenule službe Komisije vidjeti Prilog 3. radnom dokumentu službi (odgovori na pitanja 6. i 20.).



Naposljetku, zaključak Komisije je da su prvostupanjska upravna tijela nadležna za pravnu zaštitu učinkovitija od prvostupanjskih sudova u pogledu trajanja postupka i standarda pravne zaštite.

## **5. Sljedeći koraci**

### **(i) Općenito**

Budući da evaluacijom nije utvrđena ni jedna velika ni hitna potreba za izmjenom direktiva o pravnim lijekovima, odlučeno je da ih se u ovoj fazi zadrži u trenutačnom obliku bez kakvih preinaka.

Unatoč tome, Komisija namjerava ukloniti nedostatke utvrđene pri izvršavanju direktiva o pravnim lijekovima te zahtijevati veću usklađenost sustava pravnih lijekova u državama članicama. Komisija će upotrebljavati dosljednu kombinaciju dodatnih mjera navedenih u nastavku uzimajući u obzir proceduralnu autonomiju država članica i njihove pojedinačne zakonske tradicije.

### **(ii) Promicanje transparentnosti**

Evaluacijom se pokazalo da se informacije o nacionalnim sustavima pravnih lijekova ne prikupljaju na strukturirani način te da se rijetko koriste u svrhu oblikovanja politika. Komisija namjerava predložiti povećanje transparentnosti u pogledu uspješnosti nacionalnih sustava pravnih lijekova kako bi uklonila taj nedostatak. Za početak, podaci se trebaju prikupljati na automatizirani način bez nametanja dodatnih administrativnih opterećenja. Kao što je najavljeno u Strategiji jedinstvenog tržišta<sup>13</sup> i u skladu s novim Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva<sup>14</sup>, Komisija će zajedno s državama članicama razviti određeni broj objektivnih pokazatelja (broj pritužbi, broj uspješnih pritužbi, troškovi, trajanje postupaka itd.). Ti će pokazatelji biti objavljeni u pregledu stanja jedinstvenog tržišta. To će poslovnoj zajednici omogućiti da uspoređi djelotvornost sustava pravnih lijekova u različitim državama članicama, a državama članicama pomoći u utvrđivanju prilika za poboljšanje nacionalnih sustava pravnih lijekova.

### **(iii) Promicanje suradnje među prvostupanjskim tijelima nadležnima za pravnu zaštitu**

Evaluacijom se pokazalo da su sustavi u kojima prvostupanjsku pravnu zaštitu u postupcima javne nabave pružaju upravna tijela pravne zaštite umjesto redovitih sudova uglavnom učinkovitiji u pogledu trajanja postupka i standarda donošenja presuda. Zato će Komisija poticati prvostupanjska tijela nadležna za pravnu zaštitu na suradnju i umrežavanje kako bi se poboljšala razmjena informacija i najboljih praksi povezanih s određenim aspektima djelovanja direktiva o pravnim lijekovima te kako bi općenito osigurala učinkovito funkcioniranje nacionalnih postupaka pravne zaštite, kao što je najavljeno u Strategiji o jedinstvenom tržištu. Dobre prakse o kojima je riječ podijelit će se mrežom. Dobre prakse mogu poslužiti kao izvor inspiracije i prednosti državama članicama za poboljšanje vlastitih nacionalnih sustava pravne zaštite. U tom će se kontekstu posebna pozornost dati jačanju prvostupanjskih upravnih tijela nadležnih za pravnu zaštitu.

---

<sup>13</sup> Komunikacija „Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća”, COM(2015) 550 i radni dokument službi „Strategija jedinstvenog tržišta za Europu – analiza i dokazi”, SWD(2015) 202.

<sup>14</sup> Odluka Europskog parlamenta od 9. ožujka 2016. o sklapanju Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije (2016/2005/ACI).

#### **(iv) Smjernice**

Komisija će podijeliti smjernice o nekim izvanrednim aspektima direktiva o pravnim lijekovima kako bi olakšala razumijevanje nekih odredbi i osigurala njihovu učinkovitost. Pitanja koja bi se mogla uključiti su uzajamno djelovanje direktiva o pravnim lijekovima i novog zakonodavnog paketa o javnoj nabavi te razvijanje kriterija koji bi se primjenjivali za poništavanje automatskih obustava potpisivanja ugovora nakon pokretanja pravnih radnji. Komisija će, na temelju dosad prikupljenih dokaza, pokrenuti dijalog s državama članicama i dionicima kako bi se utvrdila druga posebna područja koja je potrebno razjasniti.

#### **(v) Dosljedne provedbene aktivnosti i nadzor**

Ako se utvrde povrede direktiva o pravnim lijekovima, Komisija će poduzeti prikladne mjere kako bi odgovarajuće nacionalne prakse uskladila s pravilima EU-a. U tom će se kontekstu Komisija usredotočiti na najvažnije i sustavne povrede kojima se narušava djelotvorno funkcioniranje sustava pravne zaštite u državama članicama.