



## **SIGMA**

**Program podrške unapređenju uprave i menadžmenta**  
Zajednička inicijativa OECD i Evropske unije, koju pretežno finansira Evropska unija

# **REVIZIJA I PRAVNI LIJEKOVI U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI U EVROPSKOJ UNIJI**

**SIGMA DOKUMENT BR. 41, 2007.**

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi izneseni u ovom dokumentu ni na koji način ne odražavaju zvanični stav Evropske unije, a niti nužno odražavaju stavove OECD-a niti zemalja korisnica koje učestvuju u programu Sigma.

## PROGRAM SIGMA

Program Sigma — Program podrške za unapređenje javne uprave i rukovođenja — predstavlja zajedničku inicijativu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije koji se uglavnom finansira sredstvima Evropske unije.

U saradnji s zemljama korisnicama programa, Sigma podržava načelo adekvatnog načina upravljanja putem:

- Procjenjuje napredak u reformama i identificira prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*)
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući provođenje.

U 2007. u program Sigma uključene su sljedeće zemlje partneri:

- **Nove države članice EU** — Bugarska i Rumunija
- **Države kandidati za članstvo u EU**— Hrvatska, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija i Turska
- **Države Zapadnog Balkana** — Albanija, Bosna i Hercegovina (Država, Federacija BiH i Republika Srpska), Crna Gora, Srbija i Kosovo (kojim od juna 1999. upravlja privremena misija UN-a na Kosovu – UNMIK)
- **Ukrajina** (aktivnosti finansiraju Švedska i Velika Britanija).

Program Sigma pomaže reformske aktivnosti koje zemlje partneri poduzimaju u sljedećim oblastima:

- Pravni i administrativni okviri , državna služba i pravosuđe; sistemi javnog integriteta
- Interna finansijska kontrola, eksterna revizija, suzbijanje korupcije i upravljanje fondovima EU
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžetom i sistemom trezora
- Javna nabavka
- Kreiranje javnih politika i koordinacija
- Javna politika bolje regulative

Dodatne informacije možete potražiti na našoj web stranici:

<http://www.sigmaweb.org>

### Copyright OECD, 2007

Ovaj dokument je prvobitno objavljen na engleskom jeziku, pod naslovom: *Public Procurement Review and Remedies System in the European Union*.

Zahtjev za korištenjem ili prevođenjem dijelova ili dokumenta u cjelini dostavlja se na adresu: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## UVODNA RIJEČ

Neuspješan ponuđač koji smatra da je procedura javne nabavke obavljena u suprotnosti s važećim zakonima mora imati na postupak revizije i pravne lijekove. Postupak revizije oštećenim ponuđačima nudi pristup učinkovitim pravnim lijekovima. Cilj ovog dokumenta je omogućivanje boljeg razumijevanje i poznavanja načina na koji su **zemlje članice Evropske unije<sup>1</sup> organizirale svoje sisteme razmatranja prigovora na ugovore o javnim nabavkama i pravnih lijekova**. Razmotrena su i obrazloženja za korištenje različitih modela. Nadamo se da će ovaj dokument potaknuti sadašnje i buduće zemlje kandidate za članstvo u EU, zemlje partnere programa Sigma i Zemlje članice da tamo gdje je potrebno unapređuju kvalitet sistema revizije i pravnih lijekova. Poseban naglasak bit će stavljen na dostupnost lijekova u sklopu provedbe Direktive Evropske zajednice o pravnim lijekovima u javnom sektoru 89/665 i Direktiva Evropske zajednice o pravnim lijekovima u slučaju kršenja propisa u oblasti vodoprivrede, energetike, transporta i telekomunikacija. Pored toga, dokument obrađuje i pitanje pristupa vođenju revizije i upotrebe pravnih lijekova i praktične primjene ovih sistema.

U 2000. u okviru programa Sigma objavljen je dokument *Procedure revizije javnih nabavki (Public Procurement Review Procedures*, Sigma dokument br. 30) koji je jako dobro primljen i ocijenjen u zemljama kandidatima za ulazak u EU koje rade na uspostavi organizacija i postupaka za upućivanje prigovora, reviziju i pravne lijekove, u skladu s važećim evropskim propisima. Čini se da je ovaj dokument korišten kao referentna dokumentacija i vodič za široki spektar vlada, uključujući i one novih zemalja članica EU, koje rade na uspostavi učinkovitih mehanizama razmatranja prigovora na ugovore o javnim nabavkama. Ipak, u neprekidnim razgovorima s zemljama partnerima Sigme pokazalo je da je za većinu njih oblast revizije i pravnih lijekova i danas ključni problem. One su pokazale interes za upoznavanje s načinima na koji su druge zemlje organizirale svoje sisteme revizije i kako koriste neke mehanizme revizije. Stoga je već posljednjih nekoliko godina jedan od prioriteta saradnje s zemljama partnerima osiguravanje stručne pomoći i procjene na ovom polju, kao i organizacija konferencija i seminara o ovoj temi.

Situacija se značajno promijenila od izdavanja Sigma dokumenta br. 30 nazvane *Procedure revizije javnih nabavki*. Najvažnije promjene se ogledaju u sljedećem:

- Krug zemalja koje pokazuju neposredan ili posredan interes za sisteme pravnih lijekova u postupcima javne nabavke u Evropskoj uniji proširio se na skoro 40 zemalja (zemlje članice EU, zemlje Evropskog ekonomskog prostora (EEA) i Evropske slobodne trgovinske zone (EFTA), zemlje kandidati za članstvo u EU i zemlje Zapadnog Balkana.
- Nekoliko presuda Evropskog suda pravde u slučajevima javne nabavke, posebno u slučaju Alcatela<sup>2</sup>, značajno su utjecale na postupke revizije javnih nabavki u zemljama članicama EU.
- Države ne samo da teže uspostavi postupaka revizije koji su usklađeni s pravom Evropske zajednice (što je ranije postavljano kao glavni prioritet) nego pokazuju poseban interes da u kontekstu vlastitih iskustava postupak revizije učine što bržim i učinkovitijim u praksi, i to putem razvijanja odgovarajućih struktura i upravnih postupaka. Zemlje članice EU imaju pravo na odabir načina organizacije i postupaka revizije sve dok se prava i korektivne mjere provode u skladu s direktivama Evropske zajednice.

<sup>1</sup> U kontekstu skorog pristupanja Bugarske i Rumunije Evropskoj uniji 1. januara 2007, ove države će u ovom dokumentu biti tretirane kao zemlje članice Evropske unije.

<sup>2</sup> Ove presude (C-81/98 i C-212/02), predviđaju korištenje roka mirovanja između dodjele ugovora i njegovog zaključivanja kako bi se omogućilo učinkovito preispitivanje dodjele ugovora tokom postupka revizije.

Ovo dovodi do pojave različitih mehanizama revizije u zemljama članicama EU, od uključivanja pravosuđa u svim fazama postupka dodjele ugovora, do oslanjanja na modele arbitraže i tribunala, sa ili bez pravosudnih kapaciteta. Postoje različita objašnjenja i opravdanja za odabir posebnog modela, ali njegov razvoj i iskustva koja proističu iz njegove upotrebe predstavljaju dragocjen izvor informacija za zemlje partnere u njihovom aktivnostima na unapređenju sistema revizije javnih nabavki.

- U skladu s novim trendovima u postupcima javne nabavke u Evropskoj uniji, javila se potreba za obukom i informiranjem velike grupe aktera u oblasti revizije javnih nabavki, poput sudaca, arbitara, advokata, kreatora javne politike i ostalih lica uključenih u razmatranje prigovora.

Iz tih razloga bi se ažuriranje Sigma dokumenta br.30, uz širi spektar ciljeva, trebalo pokazati korisnim u smislu pružanja informacija zemljama koje rade na reformama i unapređivanju svojih sistema revizije i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki. Ova studija nudi komparativnu analizu sistema revizije i pravnih lijekova koji se koriste u zemljama članicama EU, a da se pri tom ne bavi ocjenjivanjem njihovih prednosti/mana ili preporučivanjem nekih od institucionalnih rješenja.

## SADRŽAJ

UVODNA RIJEČ .....	3
SADRŽAJ .....	5
SAŽETI PREGLED .....	7
METODOLOGIJA .....	10
1. Uvod .....	12
1.1 Direktive o pravnim lijekovima .....	12
1.2 Ugovor o EZ i sudska praksa Evropskog suda pravde.....	13
1.3 Praksa u drugim državama.....	14
2. Institucionalni okviri: kako su države članice EU organizirale svoje sisteme revizije i pravnih lijekova .....	14
2.1 Podnošenje prigovora ugovornim organima .....	14
2.2 Podjela sistema revizija na dvojne i jedinstvene sisteme .....	15
2.3 Opći sudovi i specijalizirana tijela nadležna za reviziju .....	16
2.4 Žalbe .....	18
2.5 Tijela za reviziju najviše instance.....	18
2.6 Atestacija i mirenje .....	19
2.7 Ombudsman i savjetodavna tijela .....	20
2.8 Najvažniji forumi za reviziju .....	20
3. Dostupni pravni lijekovi.....	20
3.1 Ukidanje odluka o javnim nabavkama .....	20
3.2 Privremene mjere .....	21
3.3 Poništavanje zaključenih ugovora .....	22
3.4 Odšteta .....	23
3.5 Novčane kazne i periodično plaćanje kazne .....	24
4. Pravni okviri sistema revizije u zemljama članicama EU.....	24
4.1 Područje primjene sistema revizije i pravnih lijekova .....	24
4.2 Procesno pravo .....	25
5. Okruženje i pristup reviziji javnih nabavki .....	31
5.1. Obuka .....	32
5.2 Vjerodostojnost i odnos prema postupcima revizije javnih nabavki .....	33
5.3 Funkcioniranje sistema revizije i pravnih lijekova u praksi .....	34
5.4 Civilno društvo.....	36
6. Zaključci .....	36
<b>PRILOG: PRIKAZ SISTEMA REVIZIJE I PRAVNIH LIJEKOVA U ZEMLJAMA ČLANICAMA EU</b> .....	<b>39</b>
1. Austrija .....	39
2. Belgija .....	42
3. Bugarska.....	46
4. Kipar .....	48
5. Češka Republika .....	50
6. Danska.....	53
7. Estonija .....	56
8. Finska .....	60
9. Francuska .....	62
10. Njemačka .....	67

11.	Mađarska .....	71
12.	Irska .....	76
13.	Latvija.....	77
14.	Litvanija.....	81
15.	Luksemburg .....	82
16.	Malta .....	85
17.	Nizozemska.....	88
18.	Poljska .....	91
19.	Portugal.....	95
20.	Rumunija.....	97
21.	Republika Slovačka.....	99
22.	Slovenija .....	102
23.	Švedska .....	104
24.	Velika Britanija .....	107

## SAŽETI PREGLED

Sistemi revizije i pravnih lijekova u postupcima javne nabavke u zemljama članicama EU moraju biti uspostavljeni i razvijani u skladu sa posebnim zahtjevima koje definiraju Direktiva 89/665/EEZ i Direktiva 92/13/EEC, Ugovor o Evropskoj zajednici i sudska praksa Evropskog suda pravde. Ovi sistemi oštećenim ponuđačima moraju ponuditi **brzu, učinkovitu, transparentnu i nediskriminirajuću** reviziju i pravne lijekove. Postoji izvjestan broj dodatnih zahtjeva, ali oni ne obuhvataju sve detalje sistema revizije i pravnih lijekova i tako ostavljaju dosta prostora zemljama članicama EU za izbor rješenja.

Postoji značajni **zajednički temelji**, ali i brojne **razlike** među sistemima revizije i pravnih lijekova u postupcima javnih nabavki u 24 zemlje članice EU <sup>3</sup> koje su obrađene u ovoj studiji. Ove sličnosti i razlike povezane su s institucionalnim okvirima, dostupnim pravnim lijekovima, pravnim okvirima koji reguliraju područje primjene i postupke, kao i s pristupom vođenju revizije.

U pogledu **institucionalnih okvira** tj. načina organizacije sistema revizije u pojedinačnim zemljama članicama EU, zajednička osnova sastoji se u tome da je u većini ovih zemalja omogućeno podnošenje **izravnih prigovora ugovornim organima** koji su navodno prekršili zakon o javnim nabavkama, što predstavlja neposrednu ili posrednu prvu fazu revizije. Ipak, ova mogućnost se ne tretira kao prva faza procesa revizije kako to nalažu važeće direktive EZ. Stoga se javljaju razlike na planu podnošenja prigovora kao obavezne prve faze revizije ili iskorištavanja ove mogućnosti od strane ponuđača u praksi i detalja vođenja postupka, poput vremenskih ograničenja. U svim zemljama članicama EU provode se **sudska ili kvazisudska** revizija odluka o javnim nabavkama na prvostepenom nivou.

Neke zemlje su razvrstane prema načelu **dvojnog** ili **jedinstvenog** sistema revizije javnih nabavki. U zemljama s jedinstvenim sistemom postoji jedan set tijela nadležnih za reviziju (od prvostepenih do trećestepenih instanci), dok u zemlje s dvojnim sistemom karakteriziraju dva odvojena smjera vršenja revizije. Često se dešava da je zaključivanje ugovora faktor koji u zemljama s dvojnim sistemom razdvaja dva smjera vršenja revizije. Osim toga, oni mogu biti podijeljeni i prema tome je li okrivljeni ugovorni organ javni ili privatni. Zemlje članice EU kao institucije nadležne za reviziju koriste redovne ili upravne sudove ili **specijalizirana tijela nadležna za reviziju javnih nabavki**. Na reviziju na prvostepenom nivou koju vrši specijalizirano tijelo može se, uz nekoliko izuzetaka, podnijeti žalba pred redovnim ili upravnim sudom. Mali broj država ima posebne senate ili komore nadležne za javne nabavke u okviru ovih redovnih ili upravnih sudova. U nekim zemljama članicama, druga instanca je ujedno i posljednja, dok izvjestan broj zemalja dozvoljava i uključivanje treće instance u postupku sudske revizije. Sva tijela nadležna za reviziju u najvišoj instanci ispunjavaju zahtjeve suda, kako je to navedeno u presudama u predmetima *Dorsch* i *Salzmann* vođenim pred Evropskim sudom pravde.<sup>4</sup> Mnoge zemlje članice su uspostavile **alternativna tijela za rješavanje sporova** poput arbitražnog vijeća, pri čemu i institucija ombudsmana može igrati određenu ulogu.

Na kraju, u nekim zemljama članica EU postoje i nesudska savjetodavna tijela sastavljena od predstavnika obiju strana uključenih u reviziju postupka javne nabavke, ali ona obično ne donose zakonski obavezujuće odluke.

<sup>3</sup> U ovom dokumentu Bugarska i Rumunija bit će tretirane kao zemlje članice EU, iako je njihov formalni prijem u EU planiran za 1. januar 2007.

<sup>4</sup> Prema ovoj presudi, neko tijelo se može tretirati kao sudsko pod uvjetom da je uspostavljeno temeljem zakona ili u skladu sa zakonom, da je trajno, da se njegove odluke donose u skladu s zakonskim propisima i da su zakonski obavezujuće i da se postupak vodi kao *inter partes* postupak. Sud je neovisan od izvršne vlasti, uprave ili nekog drugog segmenta vlasti i njegove odluke su pravosudne naravi.

Među zemljama članicama EU postoje sličnosti i razlike u oblasti **dostupnih pravnih lijekova**. Ovi lijekovi uključuju i ukidanje nezakonitih odluka o javnim nabavkama, privremenih mjera, odštete, a u nekim zemljama članicama u slučaju nabavki u komunalnom sektoru i periodično plaćanje kazni. Prvo, zemlje članice EU tijelima nadležnim za reviziju dozvoljavaju da **ukidaju nezakonite odluke koje se tiču javnih nabavki** i prije zaključenja ugovora. Zaključenje ugovora je ključni moment u postupku javne nabavke, nakon kojeg je u mnogim zemljama članicama EU dozvoljena jedino odšteta. Kako bi se omogućilo ukidanje odluke o dodjeli ugovora, a u skladu s presudama Evropskog suda pravde u slučaju *Alcatel*<sup>2</sup> u mnoga zakonodavstva uveden je **rok mirovanja** u trajanju od 7-30 dana između donošenja odluke o dodjeli ugovora i zaključivanja ugovora. Ipak, učinkovitost roka mirovanja razlikuje se od zemlje do zemlje, zbog postojanja razlika u pogledu toga da li pokretanje sudskog postupka predstavlja obustavu postupka dodjele ugovora, da li zaključivanje ugovora tokom roka mirovanja taj ugovor čini ništavnim i nevažećim, a i u pogledu vremenskih rokova unutar kojih suci moraju donijeti odluku o reviziji. Uopćeno gledajući, zaključen ugovor može biti poništen samo ako se za to ispune strogo definirani zahtjevi.

Drugo, **privremene mjere** su također dostupne, ali u njihovoj primjeni postoje razlike od države do države. U manjem broju zemalja članica EU, pokretanje spora ima učinak obustave postupka javne nabavke. U većini zemalja, ponuđači moraju podnijeti poseban zahtjev tijelu za reviziju za primjenu privremenih mjera, poput prekida postupka. Tijelo nadležno za revizije može primijeniti privremene mjere tokom trajanja postupka donošenja konačne odluke, pri čemu se uzimaju u obzir potencijalne posljedice privremenih mjera po sve interese koji mogu pretrpjeti štetu, uključujući i javni interes, kao i odlučiti da se takve mjere ne primjenjuju u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. U načelu, svi pravni lijekovi se mogu primijeniti kao privremene mjere, a postoje i zajedničke osnove u pogledu zahtjeva. Osim toga, postoje i zajedničke osnove koje se tiču dostupnosti, i, okvirno, zahtjeva za odštetu, koji se obično razmatraju nakon zaključenja ugovora. **Periodično plaćanje kazne** služi provođenju presuda ili predstavlja pravni lijek u komunalnom sektoru u nekim zemljama članicama EU.

Postoje i sličnosti i razlike u pogledu **pravnih okvira** sistema revizije javnih nabavki u zemljama članicama EU. Prvo, pravni okvir se tiče **područja primjene** samog sistema. U najvećem broju zemalja članica EU, ovaj sistem se jednako primjenjuje na **ugovore čija vrijednost prelazi ili ne prelazi vrijednosne razrede** koji su utvrđeni Direktivama o javnim nabavkama 2004/17 i 2004/18. U manjem broju zemalja, sistem revizije i pravnih lijekova obuhvata samo ugovore čija je vrijednost prelazi utvrđene vrijednosne razrede, dok se u drugim zemljama za ugovore ispod utvrđenog vrijednosnog razreda koriste posebni pravni lijekovi, tijela nadležna za reviziju i proceduralni zahtjevi. Slično, u mnogim zemljama članicama EU sistemi revizije i pravnih lijekova primjenjuju se istovjetno na sve ugovorne organe i tijela, dok u ostalim postoje različiti pravni temelji za tijela nadležna za reviziju u zavisnosti od toga da li ugovor dodjeljuje neko javno tijelo ili komunalno preduzeće i da li je ugovorni organ javni ili privatni. Drugo, pravni okvir se za potrebe revizije naslanja na **procesno pravo** koje regulira pitanja poput onih koja se tiču prava na pokretanje postupka, rokova za njegovo vođenje, troškova, uključivanja eksperata, uzimanje povjerljivosti u obzir i načina na koji se podnositelji zahtjeva informiraju o toku postupka.

Na kraju, postoje sličnosti i razlike u pogledu **pristupa vođenju revizije** u zemljama članicama EU, što je pojam koji obuhvata obuku, stavove, vjerodostojnost i primjenu sistema u praksi. Dostupni vidovi **obuke** iz oblasti zakona o javnim nabavkama, tehnološke i ekonomske pozadinom javne nabavke i vođenju postupka u praksi namijenjeni sucima i članovima komisija za reviziju, pravnicima, ponuđačima i službenicima na poslovima ugovaranja javnih nabavki, međusobno se značajno razlikuju. U mnogim zemljama članicama EU postoji širok spektar programa obuke, od poduke i istraživanja iz oblasti javnih nabavki koja se nude u okviru

<sup>5</sup> Slučajevi C-81/98 i C-212/02.



univerziteta i ostalih institucija visokog obrazovanja, konferencija, stručnih pravnih i sličnih revija i privatno organiziranih seminara, dok ostale zemlje nude jako ograničene mogućnosti za obuku. Ponuđači aktivno koriste sisteme revizije za ispravku nedostataka i promociju vlastitih interesa. Ipak, u mnogim zakonodavstvima ponuđače obeshrabruju veliki troškovi i bojazan u vezi sa sljedećim ugovorom, dok ugovorni organi u nekim zemljama krive ponuđače za zloupotrebu sistema u svrhu opstruiranja postupka javne nabavke ili eliminiranja konkurencije. Stav većine sudaca smatra se nepristrasnim i izbalansiranim. Sistemi na nivou država značajno se razlikuju po kriteriju uspješnosti podnesenih prigovora ili pokrenutih sporova u prvostepenom postupku. U drugoj i trećoj instanci postupka, ponuđači su uglavnom neuspješni. U nekim zemljama nevladine organizacije su uključene u sistem revizije na način da savjetuju ponuđače, a ponekad i finansiraju vođenje postupka. U manjem broju zemalja članica EU, ove nevladine organizacije mogu inicirati i pokretanje postupka.

## METODOLOGIJA

Ova studija se u slučaju svake pojedinačne zemlje članice EU fokusira na četiri oblasti: zakonodavni okvir, institucionalni okvir, pristup vođenju revizije i korištenju pravnih lijekova, kao i njihovu praktičnu primjenu. Bilo je pokušaja da se ova problematika tretira odvojeno po oblastima, ali to nije uvijek bilo moguće. Zakonodavni i institucionalni okviri, primjerice, imaju neizbježan utjecaj na pristup vođenju revizije i korištenja pravnih lijekova i upravljanje sistemom.

Studiju je izradio projektni tim Sigma, a procjenu stručni tim. Potrebni podaci su prikupljeni uz pomoć detaljnih upitnika koji su upućivani na adrese kontaktnih tačaka u 25 zemalja članica EU i Bugarskoj i Rumuniji. U studiji je obrađeno stanje na terenu u zemljama članicama EU u prvoj polovici 2006. Svi predstavnici kontaktnih tačaka unutar javne uprave u zemljama članicama EU imali su priliku da prokomentiraju i odobre nacрте izvještaja o pojedinačnim zemljama nakon što ih je izradio projektni tim Sigma.

Glavni zadatak **projektnog tima Sigma** bilo je provođenje aktivnosti iz sfere planiranja, organizacije i vođenja izrade studije, sve do uspješnog okončanja pripreme izvještaja i izdavanja ovog Sigma dokumenta. Članovi projektnog tima bili su Martin Trybus, Peder Blomberg i Piotr-Nils Gorecki.

**Tim za kolegijalni pregled (Peer Team)** okupio je ljude koji su dostavljali svoje komentare o korištenoj metodologiji, nacrtima i konačnim verzijama izvještaja za potrebe studije. U njemu su učestvovali Joël Arnould (Francuska), David d'Hooghe (Belgija), Jens Fejō (Danska) i Tomaž Vesel (Slovenija).

**Mreža kontaktnih tačaka** unutar javnih uprava zemalja članica EU uspostavljena je s ciljem da projektnom timu Sigma osigura potrebnu dokumentaciju i informacije o načinu organizacije i percepcije sistema revizije, uključujući i statističke podatke koji se tiču prigovora tamo gdje je to moguće. Kontaktne tačke su odabrane ili preporučene među članovima **Evropske mreže za javne nabavke** (Public Procurement Network – PPN), koja predstavlja mrežu za saradnju službenika koji rade na poslovima javnih nabavki u svim zemljama članicama EU, zemljama koje pristupaju EU, zemljama Evropskog ekonomskog prostora, Švicarskoj, zemljama kandidatima za članstvo u EU i ostalim evropskim zemljama.

Projektni tim Sigma pripremio je detaljne upitnike koji su unutar mreže kontaktnih tačaka distribuirani s ciljem njihovog ispunjavanja, uključujući i statističke podatke o pravnim lijekovima, gdje je to moguće. Projektni tim Sigma i tim za stručnu procjenu su u granicama svojih mogućnosti obavili analizu pravnih tekstova na koje se upitnici izravno pozivaju, bilo da se radi o originalnim verzijama ili dostupnim prijevodima. U periodu između marta i avgusta 2006. ukupno 24 upitnika dostavljena su projektnom timu Sigma, i to iz Austrije, Belgije, Bugarske, Cipra, Republike Češke, Danske, Estonije, Finske, Francuske, Njemačke, Mađarske, Irske, Latvije, Litvanije, Luksemburga, Malte, Nizozemske, Poljske, Portugala, Rumunije, Slovačke, Slovenije, Švedske i Velike Britanije.

Potrebno je razjasniti nekoliko pojedinosti koje se tiču **ograničenja ovog metodološkog pristupa**. Prvo, tri zemlje članice EU nisu poslale ispunjene upitnike, tako da studija ne predstavlja kompletni pregled sistema revizije i pravnih lijekova u svim zemljama članicama EU. Ipak, 24 zemlje od njih 27 poslale su ispunjene upitnike i to predstavlja pozitivnu reakciju koja nudi dovoljno osnova za izradu smislenog pregleda.

Jedan broj sistema revizije i pravnih lijekova na nivou država obuhvata više od onog što zahtijevaju važeće direktive EZ, a, u različitoj mjeri, uključuje i ugovore izvan područja primjene direktiva EZ. U ovoj studiji su ponuđene korisne informacije o djelokrugu tog proširenog područja

primjene, ali zbog ograničenja u pogledu metodologije nije bilo izvedivo sistematski se pozabaviti tim pitanjima u okviru ove studije.

U ovoj studiji nije uzimana u obzir razlika na temelju prirode samih ugovora (javni ili koncesijski ugovori), što može imati posljedica na donošenje zaključaka u poglavlju koje donosi usporedni pregled rješenja. Ovo je naročito važno u slučaju zemalja članica EU, u kojim se odgovornost za pravne lijekove u sferi koncesija tretira drugačije nego u slučaju javnih ugovora.

Zbog toga se u studiji ne navode sistematizirane informacije o načinu na koji države članice EU koriste pravne lijekove u odnosu na posebne vrste ugovora.

## 1. Uvod

Glavni zadatak uspostave sistema razmatranja prigovora i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki je osiguravanje praktične primjene važećih zakonskih propisa o javnim nabavkama. Ovaj sistem zakonskim propisima daje potrebnu "oštricu": mogućnost primjene revizije i pravnih lijekova služi kao sredstvo odvratanja od kršenja zakona i potiče njegovo poštovanje. Štaviše, tako je moguće korigirati povrede zakona, kao i prave greške. Na taj način funkcionalan sistem revizije nabavki i pravnih lijekova može doprinijeti postizanju ciljeva samih propisa, poput odsustva diskriminacije i ravnopravnog tretmana za sve, transparentnosti i ostvarivanja dobiti. Sistemi revizije i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki u zemljama članicama EU moraju ispunjavati zahtjeve koji proističu iz prava Evropske zajednice: Ugovor o EZ, Direktiva Evropske zajednice o pravnim lijekovima u javnom sektoru 89/665/EEZ i Direktiva Evropske zajednice o pravnim lijekovima u slučaju kršenja propisa u oblasti vodoprivrede, energetike, transporta i telekomunikacija 92/13/EEZ. Ove dvije direktive se trenutno revidiraju.<sup>3</sup> Štaviše, ovi sistemi revizije i pravnih lijekova obično su usklađeni u aspektima koje ne obuhvata područje primjene direktiva o pravnim lijekovima, poput sudske prakse Evropskog suda pravde, člana 47 Povelje o temeljnim pravima EU koji se tiče poštivanja prava na učinkovit pravni lijek i pravično suđenje, obaveze da se osigura pravično suđenje koja proističe iz člana 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i aspekata povezanih s dobrom praksom na nivou država.

### 1.1 Direktive o pravnim lijekovima

Direktiva Evropske zajednice o pravnim lijekovima u javnom sektoru 89/665/EEZ i Direktiva Evropske zajednice o pravnim lijekovima u slučaju kršenja propisa u oblasti vodoprivrede, energetike, transporta i telekomunikacija 92/13/EEZ definirale su minimalne zahtjeve u pogledu sistema revizije i pravnih lijekova u zemljama članicama EU. Ti zahtjevi se tiču ugovora koji se dodjeljuju u skladu s primjenom Direktive o nabavkama u javnom sektoru EZ 2004/18/EC i Direktive EZ o javnim nabavkama za organe koje djeluju u sektorima voda, energije, saobraćaja i pošte 2004/17/EC. Zahtjevi definiraju načela, pravni status, pravne lijekove, tijela nadležna za reviziju, kao i ograničenja. Ipak, sistemi revizije i pravnih lijekova na nivou država također mogu obuhvatati i ugovore izvan područja primjene direktiva o javnim nabavkama, poput ugovora izvan područja njihove primjene i koncesija za usluge.

Generalno, zemlje članice EU moraju osigurati mogućnost da odluke koje donose ugovorni organi budu podvrgnute učinkovitoj i što je moguće bržoj reviziji, u slučaju da one krše pravo Evropske zajednice u oblasti javnih nabavki ili propise na nivou države kojim se taj zakon provodi. Pojam "**učinkovitosti**" sistema revizije i pravnih lijekova razjašnjen je sudskom praksom Evropskog suda pravde (vidi npr. predmet C-92/00, stav 67 i slučaj C-390/98 *Banks v Coal Authority and Secretary of State for Trade and Industry* [2001] ECR I-6117, stav 121, predmet C-453/99 *Courage and Crehan* [2001] ECR I-6297, stav 29). Konkretnije, pokazalo se da sistem mora uzeti u obzir operativna tijela nadležna za reviziju, propise o pravnom statusu pred tijelima nadležnim za reviziju, troškove, propise o učinku podnošenja prigovora, područja primjene, mogućnost ukidanja pojedinačnih odluka o javnim nabavkama, uključujući i one o dodjeli ugovora, odštetu i privremene mjere. Štaviše, aspekti učinkovitosti uključuju i pitanja pristupa i ponuđačevog zadovoljstva postojećim sistemom (učestalost pokretanja postupka, žalbi na prvostepene odluke itd.) i, vjerovatno, ukupne transparentnosti ili čak i jednostavnosti sistema.

<sup>3</sup> Commission proposal for a Directive amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts [COM(2006) 195 final/2] of 4 May 2006: see [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/remedies/remedies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/remedies/remedies_en.htm).

Štaviše, srodni pojam “**brzine**” podrazumijeva potrebu da se postupak vodi i zaključi što je moguće brže. Pored potrebe da budu učinkoviti i brzo primjenjivi, pravni lijekovi zbog postojanja razlika na koje upućuju direktive EZ ne bi smjeli odražavati postojanje razlika između državnih propisa kojim se implementiraju zakoni Evropske zajednice i ostalih državnih propisa. Postupci revizije definirani u obje direktive o pravnim lijekovima EZ uključuju i sljedeće ovlasti: uvođenje privremenih mjera putem pokretanja postupka rješavanja prethodnog pitanja, ukidanje ili omogućavanje ukidanja nezakonito donesenih odluka i odšteta za lica koja su oštećena kršenjem zakona. Zemlje članice EU se mogu odlučiti na angažiranje tijela koja nemaju sudski kapacitet, ali se u tom slučaju mora osigurati da njihove odluke budu podvrgnute sudskoj reviziji. Njega mora provesti sud ili tijelo nadležno za reviziju koje je nezavisno od tijela zaduženog za inicijalnu reviziju i ugovornog organa i ono se mora pridržavati standarda koji su zamalo identični onim koji važe za sudove.

Direktive o pravnim lijekovima ne reguliraju sveobuhvatno sisteme revizije i pravnih lijekova iz oblasti javnih nabavki u zemljama članicama EU. Na primjer, ne postoje zahtjevi koji nalažu da se revizija vrši preko redovnih, posebnih ili upravnih sudova ili oni koji se tiču tipa zakona u okviru kojeg se koristi sistem revizije i pravnih lijekova. Štaviše, direktive o pravnim lijekovima navode i “mogućnosti”, čime se zemljama članicama EU ostavlja manevarski prostor tokom implementacije pravnih lijekova. Na primjer, prema Direktivi EZ o pravnim lijekovima u slučaju kršenja propisa u oblasti vodoprivrede, energetike, transporta i telekomunikacija, zemlje članice EU mogu izabrati da tijelima nadležnim za reviziju daju ovlasti da ukidaju odluke iz oblasti javnih nabavki ili ovlasti da određuju novčane kazne. Tako je ostavljeno dosta prostora za varijacije u pogledu sistema revizije i pravnih lijekova u 24 zemlje koje su obrađene u ovoj studiji.

Ipak, radi preciznije interpretacije navedenih direktiva, zemlje članice EU prema članu 2 (1) Direktive 92/13/EEZ imaju pravo da 1) poduzimaju privremene mjere i 2) ukidaju odluke ili 3) poduzimaju drugačije mjere u odnosu na one naznačene pod 1) i 2), posebno u slučaju isplate određenog novčanog iznosa. Takva isplata na taj način predstavlja samo jednu od potencijalnih mjera koje se mogu poduzeti.

## 1.2 Ugovor o EZ i sudska praksa Evropskog suda pravde

Temeljno načelo koji neposredno proističe iz Ugovora o EZ i s kojim su usaglašeni sistemi revizije i pravnih lijekova zemalja članica EU je načelo **nediskriminacije** po osnovi nacionalne pripadnosti (članak 12 Ugovora o EZ). Iako direktive EZ o javnim nabavkama posebno tretiraju neke aspekte ovog načela, šire okvirno načelo primjenjuje se na sve slučajeve koji nisu izričito navedeni u okviru ovih pravnih instrumenata. Ostala važna načela Ugovora o EZ su transparentnost i proporcionalnost. Praktična primjena ovih načela često je razjašnjena u okviru presuda Evropskog suda pravde.

Iako se u pravu Evropske zajednice *izričito* ne navodi doktrina **pravnog presedana** po kojoj bi Evropski sud pravde morao postupati prema ranijoj sudskoj praksi, ona ipak igra veoma važnu ulogu. Sud se oslanja na prethodne odluke u gotovo svim slučajevima i često navodi ranije presude. Osim toga, autoritet koji ovaj Sud uživa kao izvorni tumač prava Evropske zajednice omogućuje mu da pojašnjava zakone i, po potrebi, popunjava neizbježne praznine koje je iza sebe ostavio zakonodavac. Neke od brojnih presuda Suda koje se tiču zakona o javnim nabavkama služe za pojašnjavanje evropskih propisa u svjetlu njihovih utvrđenih ciljeva. Na taj način se ključne odluke Suda koje se tiču revizije i pravnih lijekova moraju uključiti u pravni okvir s kojim sistemi revizije i pravnih lijekova zemalja članica EU moraju biti usklađeni. Osim toga, nekoliko presuda Suda tretiraju okvirne aspekte pravnih lijekova koji nisu posebno obrađeni Direktivom 89/665/EEZ i Direktivom 92/13/EEZ. Prava na pravično suđenje uređena članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima imaju važnu ulogu u okviru sistema revizije i pravnih lijekova.

### 1.3 *Praksa u drugim državama*

Kao što je već rečeno, Direktive o pravnim lijekovima 89/665/EEZ i 92/13/EEZ ne tretiraju sveobuhvatno sisteme revizije i pravnih lijekova u zemljama članicama EU. Isto tako, ni praksa Evropskog suda pravde ne tretira sva pitanja koja se mogu javiti u ovom kontekstu. Praksa u oblasti revizije i pravnih lijekova koja se koristi u pojedinim državama u nekim svojim aspektima nije izričito tretirana direktivama o pravnim lijekovima. Međutim, granica između “prakse na nivou država” i općih načela učinkovite i brze revizije koju nalažu direktive o pravnim lijekovima i praksa Evropskog suda pravde nije uvijek jasno povučena. Ipak, neki aspekti prakse poput davanja obrazloženja prilikom razmatranja prigovora, saslušavanje svih strana ili potvrđivanje prijema prigovora mogu se klasificirati kao dobra praksa, iako ih pravo Evropske zajednice, osim u okvirnom smislu, ne zahtijeva izričito ili eksplicitno.

## 2. **Institucionalni okviri: kako su države članice EU organizirale svoje sisteme revizije i pravnih lijekova**

*U ovoj studiji se ne pravi razlika po tipovima ugovora (javni ili koncesijski) i to se odražava na zaključke navedene u ovom odjeljku. Ovo se posebno odnosi na zemlje članice EU, gdje se odgovornost za pravne lijekove u oblasti koncesija ne tretira jednako kao ona u slučaju javnih ugovora.*

U ovom odjeljku se govori o različitim institucijama (sudovima, kvazisudskim tijelima nadležnim za reviziju i ostalim tijelima za reviziju) koje se bave revizijom i pravnim lijekovima iz oblasti javnih nabavki u zemljama članicama EU. Među ovim institucijama postoje brojne sličnosti, ali i značajne razlike. Detaljnije informacije o institucionalnoj organizaciji unutar pojedinačnih zemalja članica EU možete potražiti u izvještajima po zemljama u dodatku.

### 2.1 *Podnošenje prigovora ugovornim organima*

Najprije je potrebno pojasniti razliku između prethodnog prigovora upravnom organu, gdje ponuđač podnošenjem prigovora izravno ugovornom organu traži rješavanje spora, i prethodnog obavještenja kojim se traži vršenje revizije prema članu 1(3) direktiva o pravnim lijekovima. Dostavljanje prethodnog obavještenja nije obavezno prema direktivama o pravnim lijekovima i predstavlja tek informaciju kojom se ugovornom organu najavljuje da će pred prvostepenim nadležnim organom za revizije uložiti žalba.

Ova studija je pokazala da zajednički element sistema revizije i pravnih lijekova u zemljama članicama EU predstavlja mogućnost da se **prigovori podnose izravno ugovornom organu ili tijelu** koje dodjeljuje ugovore ili njima nadređenim institucijama, i to po pitanju navodne povrede zakona o javnim nabavkama. Ipak, postoje značajne razlike koje se tiču korištenja ove mogućnosti u praksi i one se temelje na tome je li ona preduvjet za pokretanje sudske revizije ili u smislu njenog detaljnog zakonskog reguliranja. Prethodni prigovor koji se podnosi ugovornom organu sam po sebi predstavlja **obaveznu prvu fazu revizije** u nekim zemljama, poput Kipra i Njemačke. U Portugalu prethodni prigovor tog tipa nije obavezan, ali je u svakom slučaju najčešći način rješavanja sporova u oblasti javnih nabavki i većina prigovora se ne procesuirala dalje. U Latviji, prethodni prigovor predstavlja preduvjet za sudsku reviziju odluka o javnim nabavkama samo u slučaju dostave neregularnih ugovornih dokumenata. Podnošenje prigovora ugovornom organu može ponuditi očite **prednosti**, posebno u slučajevima kada spor proističe iz nenamjerne i očite greške, a ne iz namjerne povrede zakona o javnim nabavkama, kao i u instancama kada slučaj zahtijeva “precizno” tumačenje zakona. Ovo je razlog zbog kojeg neke zemlje članice EU poput Mađarske i Finske, od ponuđača koji traže kvazi-sudsku ili sudsku reviziju odluka, zahtijevaju slanje primjerka prigovora ili prepisa tužbe relevantnom ugovornom organu. Štoviše, ugovorni organ time dobiva priliku da korigira nenamjernu grešku (ako je to moguće učiniti bez oštećivanja bilo koje strane). Ponuđač može **izbjeći sporenje** s ugovornim

organom ako dođe do sudske ili kvazisudske revizije odluka. Ovo može predstavljati **najbrži način za korigiranje** povreda zakona. Konačno, tako je moguće izbjeći **troškove** koje sa sobom povlači postupak revizije. S druge strane, dugotrajni postupak u povodu prigovora može prolongirati ukupni postupak revizije ako on predstavlja tek uvod u kvazisudsku ili sudsku reviziju odluke. U takvim situacijama dolazi do gubljenja dragocjenog vremena tokom čekanja na odluku ugovornog organa po pitanju uloženog prigovora. U kontekstu izravnog podnošenja prigovora ugovornom organu, kao preduvjeta za kvazisudsku ili sudsku reviziju odluke, potreba za pravnim lijekovima za brzu primjenu koju nameću direktive EZ o pravnim lijekovima mora biti uzeta u obzir, posebno kada se propisuje rok u kojem odgovarajući organi trebaju donijeti odluku o uloženom prigovoru. U mnogim zemljama članicama EU, ugovorni organi moraju donijeti odluku o uloženim prigovorima u roku od nekoliko dana. Međutim, u slučaju kada se paralelno s tim podnese originalno prethodno obavještenje, više ne postoji potreba za čekanjem na odluku ugovornog organa.

U Irskoj je potreba za podnošenjem prigovora i sudskom revizijom svedena na najmanju mjeru zahvaljujući praksi **informiranja** u okviru koje ugovorni organi ponuđaču daju informacije i obrazlaže prednosti i slabosti pojedinačnih ponuda. Ova praksa nije obavezna, ali je poželjna kao način promoviranja **konstruktivnog i transparentnog dijaloga** između ugovornih organa i ponuđača.

## **2.2 Podjela sistema revizija na dvojne i jedinstvene sisteme**

Institucionalni okviri 24 zemlje članice EU koje su obuhvaćene ovom studijom može se ugrubo podijeliti u dvije grupe: dvojne i jedinstvene sisteme, koji se također dijele u dvije podgrupe. O njima će više riječi biti u nastavku teksta.

Često, ali ne i uvijek, zemlje članice EU u kojim postoji jasna podjela između javnog i građanskog prava imaju **dvojni sistem revizija javnih nabavki**. Većina zemalja članica EU (vidi tabelu 1) posjeduje takve dvojne sisteme. U tim zemljama, neki pravni lijekovi (poput dodjele odštete) mogu se potraživati isključivo pred redovnim ili građanskim sudovima. Štoviše, ovi pravni lijekovi su obično dostupni tek nakon zaključivanja ugovora. Stoga čin zaključivanja ugovora često predstavlja ključni kriterij po kojem se razdjeljuju nadležnosti dva tijela zadužena za reviziju, od kojih svako ima najviše tri instance. Pravni lijekovi koji ne podrazumijevaju odštetu, a posebno obustava ili ukidanje odluka iz oblasti javnih nabavki, podliježu reviziji koju vrše posebna tijela nadležna za nju. To mogu biti regularni upravni sudovi, kao što je slučaj u Švedskoj. U drugom slučaju, specijalizirana tijela nadležna za reviziju javnih nabavki bave se slučajevima na prvostepenom nivou, i njihove odluke je moguće osporiti žalbom pred najvišim upravnim sudom, kao što je to slučaj u Austriji, na Kipru i u Češkoj Republici. U Francuskoj i Luksemburgu, jasna podjela između javnog i građanskog prava ima veliku važnost. Ugovorni organi i javna komunalna preduzeća u Francuskoj mogu pred upravnim sudovima zatražiti da se izvrši revizija, dok se u Luksemburgu to odnosi isključivo na ugovorne organe. U Francuskoj redovni ili građanski sudovi se bave revizijom odluka iz oblasti javnih nabavki u slučaju komunalnih preduzeća u privatnom vlasništvu, dok se u Luksemburgu to odnosi na sve kompanije.

Ostale zemlje članice EU spadaju u kategoriju država čija **tijela nadležna za reviziju javnih nabavki djeluju u okviru jedinstvenog smjera vršenja revizije**, i gdje su ona zadužena za primjenu svih dostupnih pravnih lijekova (vidi tabelu 1). U toj grupi su Bugarska, Irska, Latvija i Velika Britanija. Danska je poseban slučaj jer odštetu mogu dodijeliti i redovni sudovi i specijalizirana tijela nadležna za reviziju javnih nabavki. Vrste tijela nadležnog za reviziju, kao i broj instanci izrazito variraju u ovakvim sistemima. Grupa zemalja s jedinstvenim sistemom revizija javnih nabavki može se podijeliti na dvije podgrupe u zavisnosti od toga je li prva instanca specijalizirano tijelo nadležno za reviziju iz oblasti javnih nabavki ili neki opći sud. Štoviše, u nekim zemljama članicama EU ovi sudovi su **građanski sudovi**, a u drugim su to **upravni**

**sudovi.** Još jedna značajna razlika tiče se instance prvostepenih tijela nadležnih za reviziju. U Portugalu, primjerice, prvostepena tijela nadležna za reviziju predstavljaju najnižu instancu (regionalnih) upravnih sudova, dok u drugim zemljama poput Irske ili Velike Britanije, visoki sud predstavlja prvostepeno tijelo nadležno za reviziju. Prvostepeni nivo ima utjecaja na visini troškova, brzinu i dostupnost u odnosu na strane u sporu. Postupak pred sudom više instance može biti skup, dugotrajan i rješavan daleko od geografskog područja obuhvaćenog ugovorom o javnoj nabavci. Ovi faktori mogu odvratiti ponuđače od pokretanja postupka. Za razliku od ovih slučajeva, postupak pred nižim prvostepenim sudom može biti jeftiniji, brži i rješavan u geografskom području koji je obuhvaćeno ugovorom o javnoj nabavci. S druge strane, ova tijela mogu imati problema s nedostatkom iskustva ili stručnosti.

**Tabela 1. Pregled sistema revizije u zemljama članicama EU**

Sistem/Sud	Redovni sudovi	Specijalizirana tijela nadležna za reviziju
<b>Jedinstveni sistem</b>	Irska, Litvanija, Nizozemska, Portugal, Velika Britanija	Bugarska, Latvija, Malta, Rumunija, Slovačka
<b>Dvojni sistem</b>	Belgija, Francuska, Švedska	Austrija, Kipar, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Njemačka, Mađarska, Luksemburg, Poljska, Rumunija, Slovenija

### **2.3 Opći sudovi i specijalizirana tijela nadležna za reviziju**

Većina zemalja članica, bez obzira na to imaju li jedinstvene ili dvojne sisteme revizija javnih nabavki, uspostavila je **specijalizirana tijela nadležna za postupke revizije u oblasti javnih nabavki**:

- Austrija: Savezni ured za javne nabavke i regionalne institucije
- Bugarska: Komisija za zaštitu konkurencije
- Kipar: Uprava za reviziju ponuda
- Češka Republika: Ured za zaštitu konkurencije
- Danska: Odbor za prigovore iz oblasti javnih nabavki
- Estonija: Komisija za javne nabavke
- Njemačka: 17 komora za javne nabavke
- Mađarska: Vijeće za javne nabavke i njegov posebni ogranak Arbitražni odbor
- Latvija: Zavod za javne nabavke
- Malta: Odbor za žalbe odjela za ugovore
- Poljska: Ured za javne nabavke (nadležan za upravljanje sistemom arbitara)
- Rumunija: Državno vijeće za pravne sporove
- Slovačka: Ured za javne nabavke
- Slovenija: Državna revizijska komisija za reviziju postupaka javnih nabavki

Ova tijela nadležna za reviziju se sastoje od komisija u kojim sjede stručnjaci iz oblasti javnih nabavki, a vode ih kvalificirani pravnici, kao što je to slučaj u Austriji, Bugarskoj ili Njemačkoj. **Članovi komisija** se često imenuju po postupku koji je isti ili sličan postupku odabira sudija. Štoviše, oni moraju zadovoljiti iste uvjete, kao što su posjedovanje državljanstva zemlje članice



EU o kojoj se radi, poznavanje službenog jezika i prethodno nekažnjavanje. Osim toga, oni ne mogu biti na bilo kojoj drugoj plaćenju poziciji, osim one u institucijama visokog obrazovanja, i ne smiju ostvarivati nikakvu korist od privatnog sektora. Ipak, u ovim komisijama mogu se naći i eksperti za javne nabavke iz oblasti ekonomije, transporta, građevinarstva ili inženjerstva, kao i zainteresirane strane koje nemaju pravničko obrazovanje.

Ova studija je pokazala da su odluke specijaliziranih tijela nadležnih za reviziju **obavezujuće** i da se na njih mogu podnijeti žalbe pred redovnim ili upravnim sudovima, ali da i tu postoje izvjesni izuzeci. U nekim zemljama članicama EU poput Malte, Poljske ili Slovačke, specijalizirana tijela za reviziju javnih nabavki predstavljaju nezavisni dio ureda za javne nabavke koji se također bavi ostalim pitanjima vezanim za javne nabavke, poput izrade zakonskih propisa, objavljivanja tendera ili kreiranja politike. Žalba na odluke komisija za reviziju u okviru ovih ureda koja se podnosi njihovom **predsjedavajućem** ili predsjedniku može biti posebna faza u postupku revizije. To je slučaj u Češkoj Republici i Poljskoj. Procesno pravo se često regulira u okviru zakona ili odluka o javnim nabavkama, umjesto općim propisima o vođenju parničnih ili upravnih postupcima. Prednost specijaliziranih tijela za reviziju postupaka javne nabavke leži u tome da se stručni kapaciteti na polju javnih nabavki mogu objediniti i da se njihovim pravnim, tehnološkim, ekonomskim i praktičnim implikacijama mogu baviti eksperti iz ovih oblasti. U nekim zemljama članicama EU specijalizirana tijela za reviziju javnih nabavki uopće ne postoje, ali se te države oslanjaju na upravne ili građanske sudove (vidi tabelu 2). U Belgiji, Francuskoj, Irskoj, Litvaniji, Nizozemskoj, Portugalu, Švedskoj i Velikoj Britaniji revizija odluka o javnim nabavkama je u isključivoj nadležnosti **redovnih sudova**. U Portugalu upravni sudovi rješavaju sporove iz oblasti javnih nabavki; u Irskoj, Litvaniji, Nizozemskoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji time se bave građanski sudovi, a u Francuskoj i Luksemburgu i upravni i građanski sudovi. Trgovački sud u Finskoj specijaliziran je za slučajeve javne nabavke, ali se bavi i ostalim oblastima obuhvaćenim privrednim pravom.

U većini zemalja članica EU u kojim postoje specijalizirani mehanizmi za reviziju javnih nabavki, upravni i građanski sudovi i dalje igraju važnu ulogu, jer se protiv odluka specijaliziranih tijela za reviziju javnih nabavki mogu podnijeti žalbe pred **vrhovnim upravnim sudom** ili čak i **vrhovnim sudom**. U Slovačkoj se žalbe podnose pred dvjema instancama redovnih sudova, u Njemačkoj i Danskoj pred visokim državnim sudovima, a u Mađarskoj i Poljskoj pred **redovnim sudovima nižih instanci**. U mnogim zemljama članicama **odšteta** je izvan domena nadležnosti specijaliziranih tijela za reviziju javnih nabavki i o njoj odlučuju građanski ili redovni sudovi.

**Tabela 2. Revizija na prvostepenom nivou prije i nakon zaključivanja ugovora**

	<b>Specijalizirana tijela nadležna za reviziju</b>	<b>Građanski ili redovni sud</b>	<b>Upravni sud</b>
<b>Prije zaključivanja ugovora</b>	Austrija, Bugarska, Kipar, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Njemačka, Mađarska, Latvija, Malta, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija	Belgija (komunalno preduzeće), Danska, Francuska (komunalno preduzeće u privatnom vlasništvu), Irska, Litvanija, Luksemburg (komunalno preduzeće), Nizozemska, Velika Britanija	Belgija (javni sektor), Estonija, France (javni sektor), Luksemburg (javni sektor), Portugal, Švedska
<b>Nakon zaključivanja ugovora (odšteta)</b>	Danska	Belgija (komunalno preduzeće), Kipar, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska,	Belgija (javni sektor), Francuska (javni sektor), Luksemburg (javni sektor),

		Francuska (komunalno preduzeće u privatnom vlasništvu), Njemačka, Mađarska, Irska, Latvija, Litvanija, Luksemburg (komunalno preduzeće), Malta, Nizozemska, Poljska, Slovačka, Slovenija, Švedska, Velika Britanija	Portugal, Rumunija
--	--	---	--------------------

## 2.4 Žalbe

U većini zemalja članica EU dozvoljeno je podnošenje žalbe na prvostepenu odluku o reviziji postupka javne nabavke; drugim riječima, omogućeno je drugostepeno poništavanje ili izmjena odluke prvostepenih tijela nadležnih za reviziju, kako je i navedeno ranije u tekstu. Samo se u Belgiji, Malti i Sloveniji ne dopušta podnošenje žalbe na odluke o reviziji koje se donesu prije zaključivanja ugovora.

Tijela druge instance razlikuju se, između ostalog, i po tome da li zemlja članica EU ima jedinstveni ili dvojni sistem revizije postupaka javnih nabavki. U brojnim zemljama članicama Eu gdje se nakon zaključivanja ugovora odšteta mora potraživati pred građanskim sudovima, ponuđačima koji su nezadovoljni odlukama u postupku revizije dostupni su **građanski apelacioni sudovi**

Građanski apelacioni sudovi predstavljaju drugostepene organe i u zemljama članicama EU koje imaju jedinstveni sistem revizije postupaka javnih nabavki, poput **vrhovnih sudova** ili **apelacionih sudova**. U zemljama kao što su Kipar, Irska i Danska, vrhovni sudovi su drugostepena tijela, i, ujedno, i najviše sudske instance. U Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Finskoj i Portugalu, ponuđači podnose žalbe izravno **vrhovnim upravnim sudovima**, u Austriji i **Ustavnom sudu**, dok u Francuskoj i Švedskoj postoje drugostepeni **upravni apelacioni sudovi** prije vrhovnih upravnih sudova u trećoj instanci.

Zemlje u kojim su specijalizirana tijela nadležna za reviziju javnih nabavki prvostepeni organi, redovni sudovi su obično drugostepeni (apelacioni) organi. To nije slučaj u Češkoj i Poljskoj, gdje predsjednici Ureda za zaštitu konkurencije i Ureda za javne nabavke djeluju kao poseban "drugostepeni" organ u postupku revizije u odnosu na prvostepene odluke njihovih komisija za žalbe.

U Rumuniji i Njemačkoj, specijalizirana tijela nadležna za reviziju postupaka javnih nabavki vode prvostepenu reviziju. Ipak, ponuđači u drugoj instanci mogu podnijeti žalbu općem sudu. U Rumuniji Apelacioni sud ima posebnu komisiju za javne nabavke, dok u Njemačkoj visoki državni sudovi imaju posebne senatate za javne nabavke koji se bave ovim žalbama.

## 2.5 Tijela za reviziju najviše instance

U pogledu **tijela za reviziju najviše instance** prisutne su sličnosti među sistemima revizije i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki svih zemalja koje su obuhvaćene ovom studijom. Najviša i posljednja instanca u postupku revizije javnih nabavki, prije ili poslije zaključivanja ugovora, jeste upravni ili redovni sud. Uz neke izuzetke, poput Malte i Slovenije, specijalizirani odbori nadležni za reviziju predstavljaju najvišu instancu u sporovima prije zaključivanja ugovora, dok se onim koji se pokrenu nakon zaključivanja ugovora bave redovni sudovi. Sva ova sudska tijela uspostavljena su prema važećim ustavima i odlukama parlamenata i ona ispunjavaju kriterije za sudove definirane u presudi Evropskog suda pravde u predmetima *Dorsch* i *Salzmann*. Oni su

osnovani temeljem i u skladu s zakonom, stalni su, njihove odluke su pravno obavezujuće, postupci koji se vode pred njima su *inter partes*, a odluke se donose temeljem važećih pravnih propisa. Svi sudovi su nezavisni u odnosu na izvršnu, upravnu ili bilo koji drugi nivo vlasti i njihove odluke su pravomoćne. Suci u ovim tijelima moraju biti iskusni i priznati pravni stručnjaci. Obično se radi o najiskusnijim sucima u postojećem sudskom sistemu. Suće se imenuje u skladu s općim postupkom. Državni zakoni zemalja članica EU od sudaca traže da budu nezavisni i ne može ih se razriješiti dužnosti, osim pod jasno definiranim uvjetima. Predsjedavajuće ili predsjednike svih sudova imenuju vlada, parlament, posebni odbori za imenovanje ili ih biraju sami sudovi. Potrebno je istaći da različita prvostepena ili drugostepena tijela nadležna za reviziju u zemljama članicama EU koja su navedena u dva posljednja odjeljka također ispunjavaju iste zahtjeve kao i redovni sudovi.

Razlike su prisutne u pogledu **broja instanci** u postupku revizije odluka o javnim nabavkama koje su dostupne ponuđačima. U slučaju revizije odluka prije zaključenja ugovora ponuđačima je na raspolaganju jedna instanca u zemljama kao što su Belgija, Malta i Slovenija, dok njihove kolege u Litvaniji, Nizozemskoj, Slovačkoj i Velikoj Britaniji mogu iskoristiti i do tri instance u ovim postupcima. U svim ostalim zemljama članicama EU u postupke revizije odluka iz oblasti javnih nabavki uključene su dvije instance, i to prije zaključivanja ugovora. Praktično korištenje mogućnosti podnošenja žalbi tijelima za reviziju najviše instance bit će dodatno razjašnjeno dalje u tekstu u kontekstu pristupa reviziji u postupku javnih nabavki.

**Tabela 3. Instance u postupku revizije odluka iz oblasti javnih nabavki prije zaključenja ugovora**

Instanca	Posebno tijelo za reviziju	Upravni sud	Redovni sud
<b>Prva instanca</b>	Austrija, Bugarska, Kipar, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Njemačka, Mađarska, Latvija, Malta, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija	Belgija, Estonija, Francuska (javni sektor), Luksemburg (javni sektor), Švedska	Danska, Francuska (komunalno preduzeće u privatnom vlasništvu), Irska, Litvanija, Luksemburg (komunalno preduzeće), Nizozemska, Velika Britanija
<b>Druga instanca</b>		Austrija, Bugarska, Češka Republika, Estonija, Finska, Francuska (javni sektor), Latvija, Luksemburg (javni sektor), Portugal, Švedska	Kipar, Danska, Francuska (komunalno preduzeće u privatnom vlasništvu), Njemačka, Mađarska, Irska, Litvanija, Luksemburg (komunalno preduzeće), Nizozemska, Poljska, Rumunija, Slovačka, Velika Britanija
<b>Treća instanca</b>		Latvija, Portugal, Švedska	Estonija, Francuska (komunalno preduzeće u privatnom vlasništvu), Mađarska, Litvanija, Nizozemska, Slovačka, Velika Britanija

## 2.6 Atestacija i mirenje

U skladu s Direktivom 92/13/EEZ, mehanizmi **atestacije** i **mirenja** su dostupni za komunalni sektor u zemljama članicama EU. Ipak, ova studija je pokazala da se ti mehanizmi rijetko koriste

u praksi. Izgleda da se trenutno razmatra ukidanje ovih instrumenata u okviru sadašnjih verzija direktiva o pravnim lijekovima.

## 2.7 Ombudsman i savjetodavna tijela

U nekim zemljama članicama EU poput Nizozemske, državni **ombudsman** se može uključiti u spor iz oblasti javnih nabavki. Ova nezavisna institucija koja ima pristup svim segmentima vlasti može riješiti sporove između ponuđača i ugovornih organa, čime se zaobilazi skupi i vremenski zahtjevni zakonski instrumenti.

U Njemačkoj, ponuđači mogu osporiti odluke iz oblasti javnih nabavki pred **odborima za reviziju postupaka javnih nabavki**. Oni mogu biti uspostavljeni na nivou saveznih država i na saveznom nivou i imaju ovlasti da ugovornim organima nareda da, na zahtjev ili po službenoj dužnosti, opozovu nezakonitu odluku ili da poduzmu zakonske mjere. Odbori nisu ovlašteni za obustavljanje tenderskog postupka. Postupak revizije pred takvim odborom ne predstavlja preduvjet za podnošenje zahtjeva za revizijom komorama za javne nabavke. Slično tome, danska Uprava za konkurenciju i luksemburška Komisija za tendere su savjetodavna tijela i njihove odluke nisu obavezujuće za ugovorne organe niti ih se može osporiti u okviru postupka sudske revizije. Mogućnost postizanja izvansudske nagodbe predstavlja mirniju, konstruktivniju, jeftiniju i bržu alternativu u odnosu na standardne sudske sporove.

## 2.8 Najvažniji forumi za reviziju

Kada se razmotre **najvažniji forumi za reviziju postupaka javne nabavke u praksi** lako je uočiti razlike među zemljama članicama EU po pitanju institucionalnog okvira u kojem egzistiraju sistemi revizije i pravnih lijekova u njima, čime se otežava njihovo razvrstavanje u pojedinačne veće grupe. Pojam "najvažniji forum" označava instituciju ili tijelo nadležno za reviziju gdje se većina sporova iz oblasti javnih nabavki rješava u praksi. To se može odnositi na ugovorne organe i sama tijela, njihove nadređene u upravi (Portugal), nezavisne odbore za reviziju postupaka javnih nabavki (Danska, Estonija, Njemačka, Mađarska, Latvija i Poljska), tijelo nadležno za konkurenciju (Češka Republika), prvostepeni ili drugostepeni administrativni sudovi (Francuska i Švedska), prvostepeni ili drugostepeni redovni sudovi (Litvanija i Nizozemska) ili viši sudovi (Irska i Velika Britanija).

## 3. Dostupni pravni lijekovi

*U ovoj studiji nije uzimana u obzir razlika na temelju prirode samih ugovora (javni ili koncesijski ugovori), što može imati posljedica na donošenje zaključaka u poglavlju koje donosi usporedni pregled rješenja. Ovo je naročito važno u slučaju zemalja članica EU, u kojim se odgovornost za pravne lijekove u sferi koncesija tretira drugačije nego u slučaju javnih ugovora*

Drugo važno pitanje tiče se pravnih lijekova koje tijela nadležna za reviziju i sudovi dodjeljuju oštećenom ponuđaču ako je njegov zahtjev potvrđen kao opravdan. Dostupni pravni lijekovi koje mogu dodijeliti tijela nadležna za reviziju u većini pravosudnih sistema uključuju (i) **ukidanje** pojedinačnih odluka o javnim nabavkama, uključujući i odluku o dodjeli ugovora, (ii) **privremene mjere**, (iii) **poništanje zaključenog ugovora** (u nekim pravosudnim sistemima) i (iv) **odštetu**. **Periodično plaćanje kazne** u slučaju komunalnog sektora predstavlja lijek koji nije dostupan u svim zemljama članicama EU.

### 3.1 Ukidanje odluka o javnim nabavkama

Ukidanje pojedinačnih odluka o javnim nabavkama koje su donesene tokom postupka nabavke, a prije zaključivanja ugovora je uobičajeni dostupni pravni lijek u svim zemljama članicama EU.

Pojedinačne odluke o dodjeljivanju ugovora mogu biti ukinute zbog nezakonite obavijesti o ugovoru, diskriminacijskih specifikacija ili tenderske dokumentacije, nezakonite odluke o podobnosti ponuđača i uvrštavanju u uži izbor, ili čak i same odluke o dodjeli ugovora. Štaviše, tijela nadležna za reviziju mogu, primjerice, naložiti uklanjanje ili izmjenu specifikacija i ostale tenderske dokumentacije, kao i ponavljanje cijelog postupka javne nabavke ili jedne njegove faze. Ovaj tip pravnog lijeka dostupan je u svim zemljama članicama EU. Pravna zaštita se može primijeniti u slučaju odluka donesenih **prije zaključenja** ugovora, a u nekim zemljama članicama EU to je moguće i nakon zaključenja ugovora, iako je tada zaštita manje učinkovita u praksi. Preduvjet za ovo je postojanje **povrede** zakona o javnim nabavkama ili nekih drugih propisa koji se tiču odluke za koju podnositelj zahtjeva traži da se ukine. Postoje različiti tipovi povrede zakona, poput diskriminacije ponuđača, kršenja načela pravičnog tretmana, nedostatka transparentnosti ili diskriminacijskih kriterija za dodjelu ugovora. Teret dokazivanja je obično na podnositelju zahtjeva, ali u nekim pravosudnim sistemima je moguće da ponuđači tek ustvrde da je došlo do povrede zakona, nakon čega ugovorni organ ili tijelo moraju dokazati da se to nije desilo ili tijelo nadležno za reviziju mora osigurati neke dokaze u tom smislu (istražni sistem prikupljanja dokaza).

U zemljama koje imaju specijalizirano tijelo za reviziju javnih nabavki uobičajeno je da to tijelo može ukidati ili obustaviti izvršenje odluke, ali, u Danskoj, primjerice, to mogu raditi i redovni sudovi. U zemljama koje nemaju specijalizirano tijelo za reviziju javnih nabavki, ovaj pravni lijek je obično dostupan na prvostepenom nivou. Ukidanje pojedinačnih odluka o javnim nabavkama sa sobom može povući i ponovno pokretanje cijelog postupka ili jedne njegove faze. U nekim pravosudnim sistemima, zaključivanje ugovora usprkos i protivno rješenju tijela nadležnog za reviziju u pogledu odluke o dodjeli ugovora ili neke druge odluke donesene tokom provođenja postupka, sam ugovor čini ništavnim i može dovesti do dodjeljivanja odštete. To je slučaj u Bugarskoj, Estoniji, Poljskoj i Rumuniji.

Pravno utemeljenje za ovakav pravni lijek može se pronaći u zakonu o javnim nabavkama ili u samoj odluci. Ipak, u nekim zemljama članicama EU, on je prisutan i u okviru građanskog zakonika, zakona o parničnom postupku ili sudske prakse (Nizozemska), posebno kada u zemlji članici EU ne postoji specijalizirano tijelo za reviziju javnih nabavki.

### **3.2 Privremene mjere**

U većini zemalja članica EU, podnošenje prigovora ili pokretanje spora ne moraju u sebi imati automatski suspenzivni učinak na nastavak postupka javnih nabavki. Tek manji broj sistema revizije u zemljama članicama EU, poput onih u Estoniji, Njemačkoj, Poljskoj, Rumuniji i Sloveniji ima automatski **suspenzivni učinak** u smislu pokretanja postupka revizije. Dostupnost privremenih mjera je preduvjet učinkovitosti sistema revizije i pravnih lijekova, pošto se, u odsustvu suspenzivnog učinka, postupak javnih nabavki može nastaviti sve do zaključenja ugovora, bez mogućnosti korigiranja nezakonitih postupaka ili odluka. Kako je to navedeno u prethodnom odjeljku, zaključivanje ugovora može biti poništeno u ograničenom i strogo definiranom broju slučajeva. Odšteta nakon zaključivanja ugovora tako često predstavlja jedini preostali pravni lijek. Zanimljivo je da novi zakon o javnim nabavkama u Estoniji predviđa ukidanje automatskog suspenzivnog učinka. Na taj način, u većini zemalja članica EU, ponuđač koji smatra da su njegovi interesi ugroženi nastavkom postupka javne nabavke mora podnijeti poseban zahtjev tijelu nadležnom za reviziju za uvođenje privremenih mjera, uključujući i, primjerice, obustavu postupka javne nabavke. Nakon toga, tijelo nadležno za reviziju može naložiti uvođenje privremenih mjera prije donošenja konačne odluke, pri čemu se uzimaju u obzir moguće posljedice njihovog uvođenja u odnosu na različite interese koji mogu biti ugroženi, uključujući tu i interes javnosti, a moguće je i da se donese odluka o neuvođenju privremenih mjera u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice bile izraženije od prednosti. U načelu,

svi pravni lijekovi se mogu uvesti kao privremene mjere. **Zahtjevi** za takvu vrstu «prethodne odluke» ili «naloga» u svim pravosudnim sistemima su: jasno definirani interesi podnositelja prigovora i postojanje sumnje ili vjerovatnoće da je došlo do povrede zakona. U pojedinačnim zemljama članicama EU mogu postojati i dodatni zahtjevi.

**Rok mirovanja** u uobičajenom trajanju od deset dana između donošenja odluke o dodjeli ugovora i zaključivanja ugovora, kako je to i objašnjeno ranije, povezan je s suspenzivnim učinkom. Ako ne postoji automatski suspenzivni učinak ili ako obustava postupka javne nabavke ne može biti donesena na brz ili jednostavan način od strane sudaca ili članova komisije za reviziju, rok mirovanja i vremenski rokovi za donošenje odluke moraju se uskladiti kako bi se osigurala učinkovitost revizije. Ako je, primjerice, rok mirovanja period od deset dana, a sudac ima na raspolaganju 20 dana da donese odluku o sporu pokrenutom tokom roka mirovanja, postoji mogućnost da donošenje sudske odluke dođe prekasno, jer se dotada, po zakonu, ugovor može već zaključiti.

U Njemačkoj i Sloveniji, podnošenje prigovora ima automatski suspenzivni učinak, kako je to i navedeno ranije. Ta situacija je **obrnuta** u odnosu na onu u većini ostalih zemalja članica EU, jer u Njemačkoj ugovorni organ ili tijelo mogu od tijela nadležnog za reviziju zatražiti dozvolu da zaključe ugovor tokom trajanja postupka revizije. Komora im to može odobriti nakon isteka roka od dvije sedmice od objavljivanja odluke ako, nakon razmatranja interesa svih strana koje mogu biti oštećene, uključujući i javni interes, zaključi da su negativne posljedice obustave postupka izraženije u odnosu na potencijalnu korist. U Sloveniji, Državna revizijska komisija može donijeti odluku da dozvoli nastavak postupka javne nabavke, osim u slučaju zaključenja ugovora.

### 3.3 Poništavanje zaključenih ugovora

Poništavanje zaključenih ugovora ili proglašavanje ugovora ništavnim od strane treće ugovorne strane predstavljaju dostupne pravne lijekove u nekim zemljama članicama EU, koji se koriste barem kada je ugovor zaključen tokom roka mirovanja. Mogućnost poništavanja dodijeljenog ugovora predstavlja važan pravni lijek, pošto u pravosudnim sistemima koji je ne predviđaju odšteta predstavlja jedini dostupni pravni lijek nakon ovog pravnog čina. Zbog toga su mnoge zemlje članice EU postupile prema presudi Evropskog suda pravde u predmetu *Alcatel* i uvele **rok mirovanja** u trajanju od oko deset dana između donošenja odluke o dodjeli ugovora i zaključenja ugovora (vidi tabelu 4). Ovaj rok omogućuje ponuđačima da iniciraju postupak revizije koji ima za cilj ukidanje odluke o dodjeli ugovora. Prije uvođenja roka mirovanja, dodjela i zaključivanje ugovora tretirani su kao jedan pravni čin ili nešto što se odvija istovremeno, što je onemogućilo osporavanje odluke o dodjeli ugovora i ograničilo dostupne pravne lijekove za odštetu. Najvažniji razlog za poništavanje zaključenog ugovora tiče se činjenice da je ugovorni organ zaključio ugovor tokom roka mirovanja, iako se čini da to nije slučaj u svim zemljama članicama EU. U preostalim slučajevima, koji se ne tiču zaključivanja ugovora tokom roka mirovanja, teško ili skoro nemoguće osigurati poništavanje zaključenog ugovora. Na primjer, na Kipru, u Češkoj Republici i Latviji, poništenje ugovora je moguće tek na sudu, dok se ukidanje ostalih odluka iz oblasti javnih nabavki može osigurati i preko specijaliziranih tijela nadležnih za reviziju. Prema francuskom upravnom zakonu, samo prefekt može zatražiti poništenje zaključenog ugovora. Ugovorne strane mogu od nadležnog suda zatražiti proglašenje ugovora nevažećim. Treća strana to ne može učiniti, ali ako osigura poništenje akta koji se tiče dodjeljivanja ugovora, ona može zatražiti od suda da ugovornom tijelu naredi da podnese zahtjev za proglašenje nevažećim ugovora zaključenog na temelju poništenog akta. U Litvaniji, poništenje je moguće samo u slučajevima kada se utvrde nezakonitosti u odredbama ugovora. U Austriji je poništenje teoretski moguće, ali se nikad ranije primijenilo u praksi, dok u Belgiji ono može potrajati i četiri do pet godina. U Nizozemskoj, sud može **poništiti** zaključenje ugovora samo ako je došlo do kršenja javnog reda (*ordre public*). U Švedskoj i Velikoj Britaniji, poništenje

je moguće samo u slučajevima prevare ili pod okolnostima u kojim je prekršen zakon. U Irskoj postoji teorijska mogućnost da se odlukom suda poništi javni ugovor ako je on dodijeljen u suprotnosti s važećim državnim zakonima koji su utemeljeni na direktivama EZ o javnim nabavkama. To se, ipak, nikada nije desilo u praksi.

**Tabela 4. Rok mirovanja između donošenja odluke o dodjeli ugovora i zaključivanja ugovora (broj dana)**

Austrija	7 ili 14	Litvanija	10
Bugarska	10	Luksemburg	15
Češka Republika	15	Malta	10
Danska	7-10	Nizozemska	15
Estonija	14	Poljska	7
Finska	21 ili 28	Portugal	10
Francuska	10	Rumunija	15
Njemačka	14	Slovačka	14
Mađarska	8	Slovenija	20
Irska	14	Švedska	10
Italija	30		

### 3.4 Odšteta

U mnogim slučajevima ponuđač može pretrpjeti štetu kao posljedicu kršenja propisa iz oblasti javnih nabavki od strane ugovornog organa ili tijela, koju ponuđač otkrije nakon zaključenja ugovora, to jest, u fazi kada nisu dostupni pravni lijekovi pomoću kojih se može doći do ukidanja odluke o javnoj nabavci ili obustave njenog izvršenja, ili, čak, i poništenja ugovora. U ovim slučajevima gubitak se može nadoknaditi tek dodjelom odštete. Ta vrsta naknade primjenjuje se u većini zemalja članica EU.

**Zahtjevi** koji se tiču dodjele odštete za pretrpljene gubitke, koji su slični u svim pravosudnim sistemima, tiču se sljedećeg: potraživač je pretrpio gubitak (novčani ili neki drugi), došlo je do povrede zakona od strane ugovornog organa ili tijela, postoji kauzalitet (odnos uzorka i posljedice, tj. da je gubitak nastao zbog povrede zakona). Ostali zahtjevi tiču se svakog pravosudnog sistema pojedinačno. Na primjer, u Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj i Švedskoj, potraživač mora dokazati da je postojala objektivna šansa da dobije ugovor, u slučaju da je postupak vođen po zakonu. Pravno utemeljenje za dodjelu odštete može se često pronaći u okviru općeg građanskog prava (građanski zakonik, zakon o parničnom postupku, zakon o obligacionim odnosima, sudska praksa) ili, u slučaju Francuske i Rumunije, u okviru upravnog prava. U finskoj i Mađarskoj, tu ulogu ima poseban zakon ili akt o javnim nabavkama. Isti slučaj je u Danskoj, gdje Odbor za prigovore iz oblasti javnih nabavki odlučuje o pojedinačnim slučajevima, dok redovni sudovi dodjeljuju odštetu na temelju zakona o obligacionim odnosima. U ostalim zemljama, građanski sudovi, a ponegdje, kao u Francuskoj i Rumuniji, i upravni sudovi, imaju ovlasti da dodjeljuju odštetu, a ne specijalizirana tijela za reviziju javnih nabavki. U većini zemalja članica EU nije neophodno da se sporna odluka ukine prije potraživanja odštete. Što se tiče **obračuna odštete**, troškovi učešća na tenderu (*damnum emergens*) se nadoknađuju u većini zemalja članica. Razlike su prisutne na planu izgubljene očekivane dobiti (*lucrum cessans*). U danskoj, Finskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Latviji, Litvaniji, Nizozemskoj, Portugalu, Švedskoj i Velikoj Britaniji je moguće dobiti naknadu za izgubljenu dobit, dok je u Francuskoj to izvedivo jedino u slučaju da je potraživač imao *ozbiljne* šanse da dobije ugovor (više nego teoretske šanse). Kako je objašnjeno ranije, ponuđač obično ima obavezu da dokaže da je imao realne šanse da dobije ugovor, koje su umanjene nezakonitim odlukama. Ako podnositelj žalbe ne zadovolji ovaj uvjet, nadoknadit će mu se tek troškovi učešća na tenderu. U Latviji iznos

odštete rijetko prelazi iznos troškova učešća na tenderu, a u većini zemalja članica EU je jako teško osigurati dokaze koji su potrebni da bi se dobila naknada za izgubljeni očekivanu dobit. Stoga je u većini zemalja broj zahtjeva za odštetu relativno mali, kao i broj presuda u korist podnositelja žalbi.

### **3.5 Novčane kazne i periodično plaćanje kazne**

Prema stavu 1c, člana 2 Direktive 92/13/EEZ, sudovi u svrhu primoravanja ugovornih organa i tijela na poštovanje sudskih odluka, mogu odrediti periodična plaćanja kazne, kojim se ugovornom organu ili tijelu zabranjuje nastavak vođenja postupka dodjele ugovora dok se povreda jednog takvog propisa ne ispravi. Ova mogućnost postoji u zemljama poput Kipra, Danske i Luksemburga, dok se u Francuskoj primjenjuje jedino u komunalnom sektoru. Štaviše, u Češkoj Republici, Mađarskoj, Nizozemskoj, Poljskoj i Sloveniji, ugovornim organima i institucijama može se nametnuti plaćanje novčanih kazni i taksi. Ove kazne ne predstavljaju dostupni pravni lijek za oštećene ponuđače, nego čine dio sisteme revizije postupaka javnih nabavki koji postoje u ovim zemljama članicama EU.

## **4. Pravni okviri sistema revizije u zemljama članicama EU**

Pravni okvir sistema revizije i pravnih lijekova je još jedan orijentira kojim se vodi ova studija. Pojam "pravnog okvira" podrazumijeva širok koncept koji obuhvata pravne temelje za osnivanje tijela za reviziju, područje funkcioniranja sistema i procesno pravo. Procesno pravo, između ostalog, regulira pitanja koja se tiču prava na pokretanje postupka revizije (parnične sposobnosti), brzine njihovog pokretanja (vremenski rokovi), učinaka pokretanja postupka revizije na postupak javne nabavke (suspenzivni učinak, rok mirovanja) i troškova njihovog vođenja. Usaglašenost s općim i posebnim zahtjevima koji proističu iz Direktiva o pravnim lijekovima 89/665/EEZ i 92/13/EEZ i, općenito, pravom Evropske zajednice predstavljaju važna pitanja u ovom kontekstu jer oni trebaju predstavljati zajedničke temelje za sve sisteme revizije na nivou pojedinačnih država. To se dotiče i pitanja da li i u kojoj mjeri sistemi revizije i pravnih lijekova obuhvataju i ugovore koji su izvan područja primjene direktiva o javnim nabavkama i da li se isti sistem primjenjuje na javna tijela i komunalna preduzeća.

### **4.1 Područje primjene sistema revizije i pravnih lijekova**

Sve dok se pozivaju na odredbe direktiva o pravnim lijekovima, državni zakoni o javnim nabavkama i sistemi revizije i pravnih lijekova mogu se generalno i posebno primjenjivati na sve ugovore koje dodjeljuju **ugovorni organi i komunalna preduzeća u privatnom i javnom vlasništvu**. Alternativa je da se oni primjenjuju samo ako je njihova vrijednost iznad vrijednosnih razreda koji su definirani direktivama o javnim nabavkama EZ ili da se odnose samo na ugovore koje dodjeljuju javna tijela, uz postojanje posebnog sistema za ugovore koje dodjeljuju preduzeća u komunalnom sektoru i tijela koja imaju status privatnih kompanija ali se vode javnim pravom. Konačno, sistemi revizije i pravnih lijekova nekih zemalja članica EU također se primjenjuju i na ugovore izvan područja primjene direktiva o javnim nabavkama EZ, na primjer, na one koji se tiču koncesija za usluge.

#### **4.1.1 Obuhvaćenost ugovora čija je vrijednost ispod ili iznad vrijednosnih razreda utvrđenih direktivama o javnim nabavkama Evropske zajednice**

U osnovi, postoje tri različita odgovora na pitanje da li se sistem revizije i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki primjenjuje jednako na ugovore čija je vrijednost ispod ili iznad vrijednosnih razreda utvrđenih direktivama o javnim nabavkama Evropske zajednice. Prvo, u najvećoj grupi zemalja članica EU, sistem revizije i pravnih lijekova **primjenjuje se jednako** na ugovore čija



vrijednost prelazi ili ne prelazi utvrđene vrijednosne razrede. U toj grupi su Kipar, Estonija, Francuska, Mađarska, Litvanija, Nizozemska, Portugal, Rumunija, Slovenija i Švedska. Drugo, u manjoj grupi zemalja članica EU sistem revizije i pravnih lijekova **primjenjuje se samo na ugovore čija vrijednost prelazi utvrđene vrijednosne razrede**. U ovoj grupi su Njemačka, Irska i Velika Britanija. Treće, u malom broju zemalja članica EU postoje **značajne razlike** u pogledu sistema revizije i pravnih lijekova kada se radi o ugovorima čije vrijednosti ne prelaze spomenute vrijednosne razrede. U Češkoj Republici, na primjer, potrebno je ispuniti dodatne zahtjeve u slučaju nekih pravnih lijekova, u Danskoj u nekim situacijama postoje različiti pravni temelji za primjenu pravnih lijekova, dok je u Finskoj na snazi potpuno drugačiji smjer vršenja sudske revizije.

#### 4.1.2 *Razlike u organizacijskoj pokrivenosti – Ugovorni organi nasuprot komunalnih preduzeća*

Razlike u sistemima revizije i pravnih lijekova u zemljama članicama EU mogu ovisiti o tome da li ugovor dodjeljuje neko javno tijelo ili komunalno preduzeće. Štaviše, moguće je da se za komunalna preduzeća u privatnom i javnom vlasništvu primjenjuju različiti setovi propisa. Ipak, u mnogim zemljama članicama EU, poput Bugarske, Estonije, Litvanije i Nizozemske sistem revizije i pravnih lijekova se **jednako primjenjuje** na sve ugovorne organe i tijela. U Francuskoj postoje različiti pravni temelje i **različita tijela nadležna za reviziju** u odnosu na to da li ugovor dodjeljuje neko tijelo u javnom ili u privatnom vlasništvu, kako je to definirano francuskim zakonom. U Luksemburgu, to ovisi o tome je li komunalno preduzeće u javnom ili privatnom vlasništvu. U Latviji, revizija i pravni lijekovi za koje je odgovoran Zavod za javne nabavke nisu dostupni za ugovore čija vrijednost ne prelazi vrijednosne razrede koje utvrđuju komunalna preduzeća. U Poljskoj se, također, ne vrše revizije za potrebe ugovora čija vrijednost ne prelazi vrijednosne razrede koje utvrđuju komunalna preduzeća.

## 4.2 *Procesno pravo*

Procesno pravo definira vođenje postupka pred sudom i ostalim tijelima nadležnim za reviziju. Ono se tiče pitanja poput parnične sposobnosti, tj. prava na pokretanje postupka revizije, vremenskih ograničenja, to jest rokova za pokretanje postupka, taksi i troškova, objavljivanja presuda i žalbi. Procesno pravo definira ključna pitanja, poput pristupa postupku revizije (parnična sposobnost) i brzine njegovog provođenja (vremenska ograničenja). Način na koji procesno pravo regulira rad tijela nadležnog za reviziju ovisi o njegovom institucionalnom karakteru. Generalno, procesno pravo koje se tiče redovnih i građanskih sudova regulirano je (i) državnim **zakonima o vođenju postupka pred građanskim sudovima**, isto je u slučaju upravnih sudova regulirano (ii) državnim **zakonima o vođenju postupka pred upravnim sudovima**, dok u slučaju specijaliziranih tijela nadležnih za reviziju tu ulogu ima **zakon o javnim nabavkama ili posebni pravilnik o vođenju postupka**. U mnogim zemljama članicama radi se o kombinaciji različitih pravnih izvora, poput:

- U Bugarskoj, Češkoj Republici, Estoniji, Latviji, Portugalu i Rumuniji, primjena procesnog prava je regulirana zakonom o javnim nabavkama i pravnom regulativom, u kombinaciji s zakonom o vođenju općeg upravnog postupka pred upravnim sudovima.
- U Njemačkoj, Litvaniji, Nizozemskoj, Poljskoj i Velikoj Britaniji, zakon o javnim nabavkama, pravna regulativa i zakon o vođenju parničnog postupka predstavljaju izvore koji reguliraju primjenu procesnog prava.
- U Francuskoj, Mađarskoj, Luksemburgu i Švedskoj postupak se vodi prema zakonima o vođenju upravnog i parničnog postupka.

- Slovenija ima poseban zakonik koji se tiče vođenja postupka revizija iz oblasti javnih nabavki i njime se regulira vođenje postupka revizije u svim instancama.

#### 4.2.1 Parnična sposobnost

Naravno, nije svakome dozvoljeno da dovodi u pitanje postupak javne nabavke putem pokretanja postupka revizije. Propisi koji se tiču *locus standi* ili parnične sposobnosti određuju **ko može pokrenuti postupak revizije**. Oni mogu biti jako složeni i razlikovati se prema kriteriju traženog pravnog lijeka, vrsti tijela za reviziju i fazi postupka javne nabavke kada je iniciran postupak revizije, posebno u vezi s tim je li ugovor već zaključen ili ne. Može se pozvati na član 1(3) direktiva o pravnim lijekovima kojim se definiraju zahtjevi koji se tiču *locus standi*. U većini zemalja članica EU ponuđači koji žele osporiti vođenje tenderskog postupka putem pokretanja postupka revizije moraju iskazati **poseban interes** u kontekstu ugovora koji se osporava. U drugom slučaju im neće biti dopušteno da pokrenu postupak revizije. Ponuđači obično mogu dokazati postojanje takvog interesa u odnosu na postupak, ali u nekim slučajevima privredni subjekti koji nisu ponuđači mogu imati *locus standi* (vidi slučaj Grossmann C-230/02). Na taj način se može steći dojam da, primjerice, u Estoniji, jedino ponuđači koji se natječu za dodjelu određenog ugovora mogu inicirati pokretanje postupka revizije. Status ponuđača ionako podrazumijeva dostavljanje ponude na tenderu za dodjelu ugovora koji se sada osporava. Na Kipru, u Bugarskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Latviji i Poljskoj, podnositelji zahtjeva za pokretanje postupka sudske revizije moraju dokazati postojanje interesa za učešće u postupku javnog nadmetanja, dok se on u Nizozemskoj kvalificira kao “ utemeljen interes”, a u Rumuniji kao “opravdan interes”. U Švedskoj svaki dobavljač ili pružatelj usluga koji pokaže interes za dodjelu ugovora, čak i ako nije dostavio svoju ponudu, ima pravo da inicira postupak. U Njemačkoj, u slučajevima kada podnositelj zahtjeva za revizijom još nije dostavio ponudu, on ima obavezu dokazati da mu je postupcima ugovornog organa onemogućeno učešće u javnom nadmetanju. U Luksemburgu, postupak revizije može inicirati svako lice koje zadovoljava kriterije učešća u javnom nadmetanju i smatra da je oštećeno uslijed povrede zakona. Na kraju, u Sloveniji podnositelj zahtjeva mora dokazati postojanje interesa za dodjelu ugovora i pružiti dokaze o postojanju stvarne mogućnosti da je kao strana pretrpio gubitak.

U **Francuskoj**, parnična sposobnost zavisi od vrste postupka. U skraćenom postupku koji se vodi prije dodjele ugovora, *locus standi* imaju samo stvarni kandidati i ponuđači, ili lica kojim je na nezakonit način, primjerice zbog neoglašavanja tendera, onemogućeno učešće u javnom nadmetanju. Ipak, u redovnom postupku podnošenja zahtjeva za poništenjem ugovora, i druge strane mogu imati pravni položaj, kao npr. članovi lokalnog vijeća ili i lokalni poreski obveznici.

Štoviše, u nekim zemljama članicama EU, **treća strana** koja ne predstavlja stvarnog ili potencijalnog ponuđača ili ugovorni organ, može imati parničnu sposobnost u okviru postupka revizije. Na primjer, slovački Ured za javne nabavke može sam pokrenuti taj postupak i to često i radi. Prigovore u pismenoj formi danskom Odboru za prigovore iz oblasti javnih nabavki može dostaviti svako lice koje ima pravni interes u tom kontekstu, danska Uprava za konkurenciju, Ministarstvo stanovanja i urbanizma, kao i (stručne) organizacije i javna tijela kojim je učešće u postupku pred Odborom za odobrenje od strane Ministarstva ekonomije i poslovanja. Učešće ovih organizacija i javnih tijela u postupku dozvoljeno je radi omogućavanja iniciranja revizije odluka iz oblasti javnih nabavki u slučaju da se nijedan pojedinačni ponuđač ne odluči na podnošenje prigovora. Postupak revizije pred finskim Trgovačkim sudom mogu inicirati jedna od involviranih strana, Ministarstvo trgovine i industrije i Ministarstvo finansija u slučajevima koji se tiču izvođenja ugovorenih radova ili ostalih pitanja, kao i javno tijelo koje je u okviru ugovora zagarantiralo pružanje državne pomoći za realizaciju ugovora o izvođenju radova. Glavna prednost davanja pravnog statusa svim ovim akterima leži u činjenici da se tako rješava problem

s kojim se suočavaju mnogi ponuđači, a tiče se njihovih bojazni da bi ulaganje prigovora ili pokretanje spora umanjilo njihove šanse za dobivanje nekog budućeg ugovora.

#### 4.2.2 Vremenska ograničenja

U nekim zemljama članicama EU, postupak revizije javnih nabavki nije moguće pokrenuti u bilo koje vrijeme. U nekim zemljama članicama, također, ne postoje vremenska ograničenja za to ili se ona tumače na fleksibilan način po kojem se svaka odluka koja se donese tokom postupka dodjele ugovora može osporiti nakon objavljivanja odluke o dodjeli ugovora. Podnositelji zahtjeva za revizijom, naravno, imaju obavezu da iniciraju postupak u određenim vremenskim rokovima, počevši od trenutka kada su saznali za navodnu povredu zakona o javnim nabavkama. U pogledu **pravnih lijekova koji ne obuhvataju odštetu** ova vremenska ograničenja imaju za cilj da uspostave ravnotežu između privatnih interesa ponuđača s jedne i javnog interesa u pogledu **pravne sigurnosti** koja je neophodna za realizaciju ugovora s druge strane. Prigovori koji se podnose izravno ugovornom organu ili tijelu moraju biti uloženi unutar jako kratkih vremenskih rokova, primjerice, u roku od deset dana. U mnogim zemljama članicama EU postoji generalni vremenski tok od deset do 15 dana za podnošenje prigovora nadležnom tijelu za reviziju. U skladu s općim propisima u okviru građanskog prava i zbog činjenice da ova vrsta pravnog lijeka obično ne utječe na validnost i realizaciju ugovora, vremenski rokovi za potraživanje **odštete** su često veoma povoljni, i mogu trajati, primjerice, i jednu godinu u Švedskoj, pet godina u Nizozemskoj i 30 godina u Luksemburgu.

S tim je povezano i pitanje vremenskih rokova u okviru kojih sudovi i tijela nadležna za reviziju moraju donijeti presudu ili odluku. U mnogim zemljama članicama EU jako su kratki vremenski rokovi u okviru kojih **ugovorni organi** i tijela moraju riješiti prigovore na neku od svojih odluka o javnim nabavkama. Na primjer, oni u Sloveniji iznose 15 dana, u Poljskoj deset, u Litvaniji pet, a u Latviji tek dva radna dana.

**Specijalizirana tijela nadležna za reviziju javnih nabavki** moraju brzo donositi relevantne odluke. Estonska Komisija za javne nabavke to mora obaviti u roku od deset dana, njihove bugarske kolege u roku od 14 dana, dok kiparska Uprava za reviziju ponuda isto mora učiniti u roku od 30 dana. Mađarsko Vijeće za javne nabavke odluke mora donijeti u roku od 15 dana u slučaju kada nema rasprave, dok je isti rok produžen na 30 dana kada je potrebno obaviti raspravu. U Poljskoj, komisije za reviziju u sklopu Ureda za javne nabavke za donošenje odluka imaju na raspolaganju rok od 15 dana, dok direktor Ureda za javne nabavke isto mora učiniti u roku od mjesec dana, pri čemu je u zavisnosti od složenosti slučaja, moguće i produžavanje rokova. Češki Ured za zaštitu konkurencije donosi odluke u roku od 30 dana, koji se u složenijim slučajevima produžuje na 60 dana. Rumunjsko Državno vijeće za pravne sporove odluke donosi u roku od deset dana, a u složenijim slučajevima i u roku od 20 dana. Njemačke komore za javne nabavke donose odluke o svim slučajevima u roku od pet sedmica.

**Sudovima** je obično potrebno znatno više vremena za donošenje odluka. Na primjer, kiparskom Vrhovnom sudu za to je potrebno 75 dana, poljskim okružnim sudovima dva do tri mjeseca, svim trima instancama latvijskog sistema upravnih sudova dvije godine, finskom trgovačkom sudu u prosjeku 6,2 mjeseci, a u složenijim slučajevima i do godinu dana. Švedski građanski i upravni sudovi su posebno ekspeditivni jer im za donošenje odluka treba između tri i četiri sedmice. Irski Visoki sud donosi odluke u roku od nekoliko sedmica.

Potrebno je spomenuti da u nekim zemljama poput Finske, Švedske i Velike Britaniji nema obavezujućih vremenskih rokova u okviru kojih nadležna tijela moraju donijeti odluke, bez obzira na to odnosi li se odluka na postupak prije dodjele ugovora ili nakon njegovog zaključivanja (zahtjeva za odštetom).

#### 4.2.3 Učinak podnošenja prigovora ili pokretanja spora

Sistemi revizije javnih nabavki koji su obuhvaćeni ovom studijom mogu se ugrubo podijeliti u dvije grupe, po kriteriju da li pokretanje postupka pred tijelom nadležnim za reviziju javnih nabavki ima automatski suspenzivni učinak ili ga nema. U Estoniji, Njemačkoj, Poljskoj, Rumuniji i Sloveniji, pokretanje ovakvog postupka ima automatski suspenzivni učinak na postupak dodjele ugovora. U ostalim zemljama članicama EU, ponuđač mora tražiti donošenje prethodne odluke, kako je to objašnjeno u odjeljku 3.2.

#### 4.2.4 Rok mirovanja

Kako je to ranije navedeno, mnoge zemlje članice EU uvele su rok mirovanja koji obuhvata vremenski period između donošenja odluke o dodjeli ugovora i stvarnog zaključivanja ugovora, nakon čijeg isteka ponuđač često ima pravo isključivo na odštetu. U zemljama članicama EU, tokom trajanja ovog roka između osam i 28 dana, ponuđači imaju priliku da ospore odluku o dodjeli ugovora putem iniciranja postupka njene revizije. Učinkovitost roka mirovanja zavisi od toga da li pokretanje postupka revizije ima automatski suspenzivni učinak (vidi odjeljak 4.2.3.) i da li zaključivanje ugovora tokom trajanja roka mirovanja isti ugovor čini ništavnim, kao i od vremenskog roka u kojem suci moraju donijeti presudu. Ako, primjerice, rok mirovanja traje deset dana, pokretanje postupka nema suspenzivnog učinka, ugovor ne postaje ništavan njegovim zaključivanjem u toku roka mirovanja i presude se donose u roku od 20 dana (vidi odjeljak 4.2.2.), onda rok mirovanje nije učinkovit.

#### 4.2.5 Obavještavanje o presudama

Ponuđači koji ulažu prigovor ili pokreću spor moraju, zajedno s ugovornim organima i tijelima, biti informirani o ishodu postupka revizije. Najčešći način informiranja strana o žalbama ili sporovima u vezi s odlukama o javnim nabavkama koji koriste specijalizirana tijela nadležna za reviziju javnih nabavki ili sudovi u zemljama članicama EU je putem redovne **pošte**. Štoviše, mnoga tijela nadležna za reviziju objavljuju svoje odluke i presude na svojim web stranicama. Osim toga, praksa je da se najvažnije odluke, posebno onih sudova viših instanci, objavljuju u godišnjacima, stručnim časopisima, službenim **biltenima** i pravnim publikacijama. Ova praksa se može primijeniti na sve relevantne presude, kao i isključivo na one najvažnije. U slučaju nižih sudova u Litvaniji, strane moraju tražiti kopiju primjerka odluke, što se posebno naplaćuje. Ipak, strane u postupku revizije postupka javnih nabavki se o odlukama i presudama obavještavaju poštom i putem web stranica, dok se najvažnije odluke od šireg interesa često objavljuju u službenim biltenima i pravnim publikacijama.

#### 4.2.6 Troškovi, takse i depozit

U mnogim zemljama članicama EU ponuđači moraju platiti sudske troškove, položiti depozit, kao snositi troškove angažiranja vještaka i usluga pravnog zastupanja. Propisi o ovim finansijskim aspektima revizije razlikuju se od jedne zemlje članice do druge. Oni se mogu razlikovati prema tijelu koje je nadležno za reviziju, pravnom lijeku, vrijednosti ugovora, njegovu vrijednost u odnosu na vrijednosne razrede utvrđene direktivama o javnim nabavkama Evropske zajednice, kao i prema tome da li se postupak vodi u slučaju ugovora o javnom snabdijevanju, uslugama ili radovima. Ono što je zajedničko većini država članica EU je činjenica da je podnošenje prigovora ugovornom organu ili tijelu besplatno. U nekim zemljama članicama EU se ne plaćaju ni **sudski troškovi** za potrebe tijela nadležnih za reviziju ili sudova. Ponuđači jedino riskiraju obavezu plaćanja dodatnih troškova, poput onih za usluge pravnog zastupanja ili angažiranja eksperata. U nekim zemljama članicama EU postoje "**jedinstvene naknade**" koje se plaćaju za sve postupke,

bez obzira na vrstu ili vrijednost ugovora, i to u Danskoj (500€ za Odbor za potraživanja), Finskoj (204€), i Litvaniji (30€). U Sloveniji ta jedinstvena naknada iznosi oko 420 € za ugovore o snabdijevanju i pružanju usluga, dok ona u slučaju ugovora o izvođenju radova ispod vrijednosnih razreda utvrđenih direktivama o javnim nabavkama Evropske zajednice iznosi oko 840 €. Ovi iznosi su udvostručeni u slučaju ugovora čija je vrijednost prelazi spomenute vrijednosne razrede. U Mađarskoj se također naplaćuju različiti iznosi taksi u odnosu na to da li vrijednost ugovora prelazi vrijednosne razrede utvrđene spomenutim direktivama ili to nije slučaj. Međutim, u drugim zemljama članicama EU, ulogu takse ima obaveza polaganja depozita u iznosu određenog **procenta vrijednosti ugovora** i on u Estoniji iznosi 3% od ove vrijednosti, 5% u slučaju visokih sudova u Njemačkoj, 1% u Češkoj Republici ili 1% u slučaju sudskih naloga u Bugarskoj. Konačno, u mnogim zemljama članicama EU, visina taksi zavisi od vrijednosti ugovora, kao što je to slučaj na Kipru i u Velikoj Britaniji. Poljski Ured za javne nabavke predviđa plaćanje takse za registraciju koja zavisi od vrijednosti ugovora, u odnosu na to da li ona prelazi ili ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama o javnim nabavkama EZ i da li se radi o ugovoru o snabdijevanju, pružanju usluga ili izvođenju radova. Kada su u pitanju takse i drugi troškovi (pravno zastupanje, putni troškovi, angažiranje vještaka itd.) u mnogim zemljama članicama EU postoji propis po kojem strana koja izgubi spor mora snositi sve ili dio troškova koje je imala strana koja je dobila spor.

#### 4.2.7 Obrasci

Tijela nadležna za reviziju moraju posjedovati osnovne informacije, poput imena i adrese podnositelja zahtjeva, predmeta spora, predmeta postupka javne nabavke, činjenične i pravne razloge i dokaze. Stoga zakoni o javnim nabavkama u zemljama članicama EU podrazumijevaju da se osnovne obavezne informacije dostave u sklopu uloženi prigovora ili tužbi. Štoviše, postoje razlozi za korištenje obaveznih ili neobaveznih obrazaca za podnesene prigovore i tužbe. U njima se u postupku revizije javnih nabavki navodi ograničena količina informacija. Ipak, korištenje obaveznih obrazaca nije obavezno u velikom broju zemalja članica EU. U Nizozemskoj i Velikoj Britaniji. Ne postoji jedinstveni obrazac koji se koristi tokom postupka revizije javnih nabavki, ali se za slučajeve javnih nabavki koriste standardni obrasci za različite vrste sporova. U Nizozemskoj se također koristi standardni obrazac za obavještanje ugovornog organa o podizanju tužbe, iako se zapravo radi o standardnom obrascu, a ne dokumentu specifično namijenjenom za korištenje u slučajevima koji se tiču javnih nabavki. Na Kipru se koriste posebni obrasci za vođenje postupaka u oblasti javnih nabavki.

#### 4.2.8 Povjerljivost — pregled

Iako postoji potreba za **otvorenošću** i **transparentnošću** u pogledu vođenja postupka revizije javnih nabavki pred sudovima i ostalim tijelima nadležnim za reviziju, ona se mora uskladiti sa zahtjevima koji se tiču povjerljivosti u pogledu ličnih, državnih i poslovnih tajni. Stoga mnoge zemlje članice EU u okviru svojih sistema revizije i pravnih lijekova imaju rješenja za pitanje povjerljivosti. Opće načelo otvorenosti i transparentnosti postupka revizije javnih nabavki ima i neka jasna definirana i limitirana ograničenja. Tokom njihove primjene se, prema procesnom pravu, može dopustiti vođenje postupka *in camera* (bez prisustva javnosti), ograničiti pristup dokumentima ili obavezati učesnike u postupku na čuvanje povjerljivosti. Pitanje povjerljivosti može imati i šire implikacije. Na primjer, u sistem revizije koji ne poznaju povjerljivost, ponuđač se može uzdržati od iniciranja postupka ako to podrazumijeva i otkrivanje poslovnih tajni.

**Austrijski** Savezni ured za javne nabavke može poduzeti odgovarajuće mjere kako bi zaštitio povjerljivost koja se tiče strana u postupku javne nabavke i one uključuju uskraćivanje ili ograničavanje pristupa dokumentima i dosjeima, kao i vođenje postupka bez prisustva javnosti. U **Belgiji** ne postoje specifična proceduralna rješenja kojim se tretira potreba zaštite povjerljivih

poslovnih informacija, ali prema revizorskoj preporuci vrhovi upravni sud Conseil d'Etat može odrediti da se potreba za zaštitom povjerljivih informacija uzme u obzir u ovim slučajevima. Tada se dokazi moraju dostaviti isključivo Conseil d'Etatu, a ne konkurenciji. Osoblje i konsultantski stručnjaci **češkog** Ureda za zaštitu konkurencije imaju obavezu da štite povjerljivost u slučaju svih činjenica do kojih se dođe tokom vođenja postupka. Ta obaveza ne postoji u slučaju da se ova lica pozovu na svjedočenje pred sudom ili nekim državnim istražnim tijelom ili da ovim tijelima dostave dokaze u pisanoj formi u skladu s krivičnim zakonom. Ako Ured sazna da neka informacija spada u domenu poslovne tajne, on ima obavezu da poduzme adekvatne mjere kako bi se izbjeglo njeno otkrivanje. Ponuđačevo pravo da izvrši provjeru ugovorne dokumentacije zavisi od toga hoće li Ured za to pribaviti saglasnost svih ostalih ponuđača. U **Sloveniji** je moguće vođenje postupka *in camera*, ali ne i u Estoniji i Poljskoj. U **Francuskoj** je to moguće u izvanrednim okolnostima, to jest ako je u pitanju zaštita reda i zakona, poštivanja privatnosti ili čuvanja tajni koje su zaštićene zakonom (primjenjivo u slučaju ugovora koji se tiču vojske). Ipak, vođenje postupka *in camera* je relativno novo rješenje na upravnim sudovima i teško ga se provodi u praksi. U **Finskoj**, sud, po potrebi, može donijeti odluku o održavanju rasprave bez prisustva javnosti, kada god se radi o provjeri nekog dokumenta povjerljive prirode ili kada se tokom rasprave otkrivaju informacije za koje postoji obaveza da ih se tretira kao povjerljive. **Njemačke** komore za javne nabavke imaju obavezu da zabrane pristup dokumentaciji u svrhu zaštite tajni ili povjerljivih poslovnih dokumenata. U načelu, rasprave koje vodi **mađarsko** Vijeće za javne nabavke su otvorenog tipa, ali Vijeće može donijeti odluku o vođenju postupka *in camera* ako je to potrebno radi zaštite poslovnih, profesionalnih ili državnih tajni. Uz neke izuzetke koji se uglavnom tiču zaštite poslovnih tajni, pristup tenderskoj dokumentaciji je zagarantiran svim stranama u postupku.

Prema **litvanskom** zakonu o javnim nabavkama, povjerljivim informacijama se smatraju sve one koje ponuđač ili ugovorni organ ocijene kao takve i one se bez njihovog pristanka ne mogu otkrivati trećim stranama, za šta su također predviđeni izuzeci, posebno ako se radi o kriminalnim aktivnostima. U **Nizozemskoj** je vođenje postupka "iza zatvorenih vrata", po potrebi, također, izvedivo s ciljem zaštite povjerljivih poslovnih tajni. Sud može svim stranama zabraniti javno otkrivanje informacija koje se tiču postupka tokom i nakon njegovog okončanja. U **Slovačkoj** je postupak supervizije nije javan i državni službenici imaju obavezu da čuvaju sve informacije koje doznaju tokom vođenja postupka. Ipak, konačna odluka je dostupna javnosti, iako se identifikacijski podaci brišu. Slična načela se primjenjuju i kod žalbenog postupka. U **Sloveniji** se tokom vođenja postupaka ovog tipa poštuje potreba za zaštitom povjerljivih poslovnih informacija, primjerice putem vođenja postupka *in camera*. Ipak, prednost ima načelo transparentnosti, tako da su proceduralna rješenja podložna i zakonskim propisima o slobodi pristupa informacijama. U **Velikoj Britaniji** podnositelj zahtjeva može tražiti da mu se odobri **pristup** dokumentaciji o javnoj nabavci u sklopu redovnog postupka za otkrivanje informacija u javnom interesu koji vode sudovi u Engleskoj i Walesu. Ipak, sudu je moguće podnijeti zahtjev da se povjerljive informacije ne objelodanjuju u sferi koja se ne tiče vođenja sudskog postupka. O tome odluku donosi nadležni sudac. Osim toga, podnositelj zahtjeva može tražiti pristup informacijama na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama 2000. Međutim, ugovorni organ može zabraniti pristup informacijama na osnovu spomenutog zakona u slučaju kada su informacije navedene u dokumentaciji o javnoj nabavci zaprimljene zajedno s posebnim uputama o zaštiti njihove povjerljivosti i da bi njihovo otkrivanje predstavljalo narušavanje povjerljivosti na osnovu kojeg ponuđač može tražiti pokretanje sudskog postupka ili da se otkrivanjem ugrožavaju poslovni interesi drugog lica.

#### 4.2.9 *Angažiranje vještaka u postupcima revizije*

U svim zemljama članicama EU suci su, uključujući i one angažirane u tijelima nadležnim za reviziju, obično ljudi iz pravne struke. Ipak, u nekim slučajevima postoji potreba za posebnim

stručnim vještačenjem, koje se nalazi izvan sfere pravne naobrazbe i iskustva potrebnog za vođenje postupka revizije javnih nabavki. Ono se može odnositi na oblast finansija, tehničkih znanosti, poslovnog upravljanja i tehnologije. Jedan od načina za rješavanje ovog pitanja je angažiranje vještaka iz ovih oblasti kao sudaca porotnika u sudskim komorama, senatima ili komisijama za reviziju. Jedna od mogućnosti je i saslušavanje nezavisnih vještaka u funkciji dokaza tokom postupka revizije. Ipak, prilikom angažiranja vještaka potrebno je razmotriti i vremenske rokove i potencijalne troškove.

U **Njemačkoj**, na primjer, stručnjaci za tehničke i druge oblasti u postupku revizije angažiraju se kao članovi Komore za javne nabavke. Zapravo, jedan od tri člana Komore je uvijek počasni član koji iza sebe ima više godina profesionalnog iskustva u oblasti javnih nabavki. Prema **austrijskom** zakonu o javnim nabavkama, osobe izvan struke u senatu za reviziju u sklopu Saveznog ureda za javne nabavke su stručnjaci iz oblasti javnih nabavki i njih imenuju ponuđači i ugovorna tijela.

Saslušanje vještaka je, između ostalog, opcija koju predviđaju i tijela nadležna za reviziju u **Austriji, Estoniji, Francuskoj i Mađarskoj**. Na sudovima u **Belgiji**, jedino sudac može imenovati vještake. Troškove snosi zainteresirana strana, ali ih na kraju plaća strana koja izgubi spor. Ista praksa u pogledu troškova angažiranja vještaka tokom vođenja postupka primjenjuje se i u slučaju **bugarske** Komisije za zaštitu konkurencije, **nizozemskih** sudova, tijela nadležnih za reviziju u **Rumuniji** ili sudova u **Velikoj Britaniji**. Tokom vođenja postupka revizije pred **češkim** Uredom za zaštitu konkurencije, o potencijalnom angažiranju vještaka (poput pravnika ili prevoditelja), odlučuje Odjel za javne nabavke zajedno s Odjelom za ekonomska pitanja. Troškovi angažiranja vještaka se isplaćuju sredstvima iz posebnog budžeta koji vodi Ured. Ista praksa se primjenjuje tokom vođenja postupaka pred **danskim** Odborom za prigovore iz oblasti javnih nabavki, pred **malteškim** Odborom za žalbe pri Odjelu za ugovore, kao i pred **slovačkim** Uredom za javne nabavke.

## 5. Okruženje i pristup reviziji javnih nabavki

Pojam "okruženja i pristupa reviziji javnih nabavki" u zemljama članicama EU obuhvata različita pitanja koja se tiču funkcioniranja ovog sistema u praksi.

Kao prvo, ovaj pojam se odnosi na **osoblje** uključeno u vođenje postupka revizije javnih nabavki. Aspekti povezani s tim odnose se na opći nivo znanja sudaca i sudaca porotnika o zakonu o javnim nabavkama, kao i zakonima Evropske zajednice, općenito, njihovo poznavanje postupaka javnih nabavki, kao i s njima povezanih tehničkih i finansijskih značajki. Štoviše, stavovi o javnom interesu, s jedne, i privatnim interesima ponuđača s druge strane, kao i potreba njihovog usklađivanja predstavljaju važne faktore koji utječu na ishod postupaka revizije javnih nabavki.

Drugo, on je povezan s **ponuđačima** koji traže reviziju odluka koje se tiču javnih nabavki. Relevantni aspekti povezani s tim odnose se na pravnu, finansijsku i administrativnu pozadinu postupka javne nabavke. Pored toga, važan je i generalni stav prema postupcima revizije u ovoj oblasti. On se može kretati u okvirima stava da se "ne siječe grana na kojoj se sjedi" do "tužimo ih, za svaki slučaj". I ovakvi generalni stavovi imaju utjecaja na izvjestan broj dobivenih sporova.

Treće, pristup reviziji i korištenju javnih lijekova tiče se i **ugovornih organa i tijela** u postupku revizije. Aspekti povezani s tim tiču se pravnog utemeljenja za javne nabavke i stavova prema ponuđačima koji ulažu prigovore ili traže sudsku reviziju odluka iz oblasti javnih nabavki.

Četvrto, ovaj pojam se odnosi na **pravnike**, advokate pravom zastupanja na sudu, pravne zastupnike i braniocce na sudu koji zastupaju ponuđače i ugovorne organe i tijela tokom postupka revizije. Aspekti povezani s tim tiču se njihovog poznavanja prava Evropske zajednice i zakona o javnim nabavkama.

Peto, ovaj pojam se odnosi i na **kreatore politika** u tijelima vlasti i zakonodavnim strukturama. Aspekti povezani s tim tiču se podizanja nivoa svijesti o sistemu revizije i pravnih lijekova ili uključivanja tema koje se tiču ovih postupaka u parlamentarne rasprave.

Šesto, ovaj pojam se odnosi i na monitoring i lobiranje drugih učesnika od strane **civilnog društva**. To podrazumijeva pitanje da li postoje neka udruženja ili organizacije koje imaju poseban interes za sistem revizije i pravnih lijekova. To može imati izravne posljedice po učinkovitost sistema. Na primjer, neko udruženje može platiti takse i ostale troškove postupka ili pokrenuti postupak radi stvaranja presedana. Neki od mogućih učesnika u ovom procesu su nevladine organizacije, poput privrednih komora, asocijacija građevinskih poduzetnika ili organizacije za borbu protiv korupcije.

### 5.1. **Obuka**

Ključno pitanje koje se tiče nivoa znanja koje posjeduju suci i članovi komisija za reviziju koji odlučuju o slučajevima revizije javnih nabavki, ponuđača koji traže pokretanje postupka revizije, službenika na poslovima ugovaranja u okviru ugovornih organa i tijela, kao i pravnika koji ih savjetuju i zastupaju tokom postupka revizije jeste postojanje dostupnih programa obuke iz oblasti zahtjeva Evropske zajednice, pravnog utemeljenja za funkcioniranje državnih sistema revizije i pravnih lijekova i ekonomskih, finansijskih i tehničkih aspekata javnih nabavki u zemljama članicama EU. Štoviše, neizostavno je i pitanje da li se ovi organizatori programa obuke i pružatelji informacija zaista koriste u praksi. Adekvatnu obuku i informacije na ovom planu pružaju ekonomski, pravni i drugi fakulteti u sklopu univerziteta i koledža, zatim agencije za javne nabavke, ministarstva i državne upravne akademije, tečajevi koje organizira privatni sektor, međunarodne i organizacije Evropske unije, informacije prikupljene na seminarima i konferencijama, udruženja koje se bave javnim nabavkama i ostala poslovna udruženja, naučne i stručne publikacije i web stranice.

Širok spektar programa obuke za suce, pravnike, ponuđače i službenike na poslovima ugovaranja postoji u svim zemljama članicama EU, iako tu postoje značajne razlike u pogledu obima i načina organizacije programa obuke u pojedinačnim zemljama. U nekim zemljama, obrazovanje iz oblasti pravne nauke na univerzitetskom nivou obuhvata i zakone o javnim nabavkama, kao i zakone Evropske zajednice. Postoje knjige, web stranice i specijalizirani stručni časopisi iz oblasti javnih nabavki, udruženja koje se bave javnim nabavkama, a vode se i istraživanja na tom polju. U Francuskoj, Njemačkoj, Velikoj Britaniji postoje postdiplomski programi za studij zakonskih propisa iz oblasti javnih nabavki, kao i instituti koji se bave ekonomijom, politikom i istraživanjima koja se tiču javnih nabavki. Jedan dio programa obuke iz oblasti javnih nabavki nude i privatne institucije u saradnji s univerzitetima i vladinim institucijama, dok konferencije i seminare vode domaće i regionalne udruženja koje se bave javnim nabavkama.

U nekim zemljama članicama EU ne postoje univerzitetski i akademski programi iz oblasti javnih nabavki, kao ni privatni centri za obuku, a nema ni stručnih publikacije ili udruženja koja se bave ovom problematikom. Međutim, tamo se održavaju različiti seminari i konferencije o pitanjima javnih nabavki. Vrijedi spomenuti da pravници i ugovorni organi u Luksemburgu koriste mogućnosti za obuku koje se pružaju u Belgiji, Francuskoj i Njemačkoj. U ostalim zemljama članicama EU, glavninu programa obuke iz oblasti javnih nabavki pružaju centralne agencije za javne nabavke. Ipak, u svim zemljama članicama EU navedeno je da većina sudaca, ponuđača i službenika na poslovima ugovaranja, koji predstavljaju glavne stručne autoritete na tom polju, stječe potrebna znanja preko iskustava do kojih se dolazi "kroz radno iskustvo", to jest "kroz praksu".



## 5.2 Vjerodostojnost i odnos prema postupcima revizije javnih nabavki

Još jedno pitanje kojim se potrebno pozabaviti u kontekstu pristupa reviziji i pravnim lijekovima u zemljama članicama EU jeste stav ponuđača, službenika na poslovima ugovaranja i sudaca prema postupcima revizije javnih nabavki.

U mnogim pravosudnim sistemima, ponuđači postupke revizije vide samo kao **posljednje sredstvo**. Ovakva situacija je prisutna u Austriji, Češkoj Republici, Danskoj, Finskoj, Njemačkoj, Luksemburgu i Rumuniji. Isto važi i za neke ponuđače u Mađarskoj, Portugalu i Slovačkoj.

Ipak, kod nekih ponuđača na odluku o iniciranju ili uzdržavanju od iniciranja postupka revizije javnih nabavki utječu i **drugi faktori**. Na primjer, neki ponuđači nemaju namjeru da iniciraju postupak revizije jer ne žele time ugroziti svoje šanse za dobijanje nekog budućeg ugovora.

Štoviše, u velikom broju zemalja se često dešava da ponuđač podnosi prigovor isključivo kako bi **omeo** postupak javne nabavke putem iniciranja postupka njegove revizije. U slovačkoj neki ponuđači "ne oklijevaju da poduzmu sve dostupne pravne korake kako bi bili uspješni u procesu dodjele ugovora, čak i po cijenu potencijalnog pogoršanja poslovnih odnosa s ugovornim organom."

Osim toga, neki ponuđači žele ostvariti **finansijsku dobit** putem pokretanja postupka revizije, u pokušaju da profitiraju od ugovora koji im nije dodijeljen. Ovakvi slučajevi su kod manjeg broja ponuđača zabilježeni u Njemačkoj, Portugalu i Slovačkoj.

Tačni iznosi troškova nisu bili dostupni za potrebe ove studije, ali se ipak zna da su neke ponuđače od iniciranja postupka sudske revizije odvratile i visoke cijene sudskih taksi, kao i općenito visoki troškovi (uključujući i troškove pravnog zastupanja) ili, u nekim slučajevima, i dugotrajnost samog procesa.

**Stavovi sudaca i članova komisija** tijela za reviziju prema privatnim interesima ponuđača koji traže reviziju s jedne, i javnom interesu s druge strane, uglavnom su opisani kao nepristrasni i izbalansirani.

**Stavovi ugovornih organa** značajno se razlikuju među državama članicama EU. U Austriji postoje izvjesne rezerve prema postupcima revizije jer se njima odgađa zaključivanje ugovora, ali su oni ipak generalno prihvaćeni jer se smatra da nude pravnu sigurnost. U Belgiji postoji stav da su službenici na poslovima ugovaranja nenaklonjeni pokretanju postupka revizije, dok se u Poljskoj na njih "ne podstiče". U ostalim zemljama članicama situacija je nešto bolja: njihovi stavovi su ocijenjeni kao "nepristrasni" u Češkoj Republici, "uglavnom nepristrasni" u Švedskoj, "neutralni" u Estoniji i Latviji, "izbalansirani" u Njemačkoj i "uglavnom pozitivni" u Francuskoj. U Irskoj, službenici na poslovima ugovaranja i njihovi nadređeni koji se bave rješavanjem prigovora i zahtjeva za sudskom revizijom koje podnose ponuđači, opisani su kao uvjereni u ispravnost svog načina vođenja postupka i spremni na njegovo pravdanje. U Portugalu postoji "opći ambijent poštovanja i svijesti o zakonskim pravima koja se tiču prigovora i objektivnosti vođenja postupaka u odnosu na ponuđače". U slučaju Slovenije se navodi da kod službenika na poslovima ugovaranja i njihovih nadređenih postoji svijest o mogućnostima sudske zaštite ugovarača. Oni općenito nemaju ništa protiv podnositelja prigovora, ali su ipak neskloni pokretanju postupka revizije odluka iz oblasti javnih nabavki. U slučaju Velike Britanije se navodi da službenici na poslovima ugovaranja imaju obavezu da djeluju u skladu s propisima koji se tiču javnih nabavki, i to na nepristrasan i razuman način, poštujući pri tom generalna načela javnog prava. Svaki prigovor se mora tretirati u skladu s ovim pravilima i načelima.

### 5.3 *Funkcioniranje sistema revizije i pravnih lijekova u praksi*

Ključno pitanje u kontekstu pristupa reviziji i pravnim lijekovima u zemljama članicama EU tiče se funkcioniranja ovog sistema u praksi. Tu spadaju pitanja poput onih o učestalosti "korištenja" sistema revizije i pravnih lijekova od strane ponuđača, podnošenja žalbi na prvostepene odluke u drugoj i trećoj instanci, uspješnosti i zadovoljstva ponuđača u pogledu općeg ishoda postupaka, kao i pravnih lijekova koji se primjenjuju u praksi. Mnoge od ovih aspekata je teško evaluirati. Ipak, broj podnesenih prigovora, tužbi i žalbi može se protumačiti kao indikator povjerenja u sistem revizije i pravnih lijekova. Mali broj slučajeva kojim se bave tijela nadležna za reviziju može biti indikator nedostatka povjerenja ili narušenog kredibiliteta, previsokih troškova, percepcije sudaca kao pristranih u korist javnog interesa, kao i ostalih nedostataka unutar sistema revizije, poput striktnih vremenskih ograničenja i/ili rokova za ostvarivanje potraživanja, odustajanja od strane ponuđača iz poslovnih razloga ili nepostojanja prakse osporavanja ovih odluka. S druge strane, to također može značiti da se većina ugovora o javnim nabavkama realizira u skladu s zakonom i da revizija samim tim i nije potrebna. Veliki broj otvorenih postupaka može upućivati na postojanje brojnih nezakonitih ugovora o javnim nabavkama, ali je moguće i da se radi o društvu sklonom vođenju parnica ili su u pitanju poslovni interesi [uslijed obimnih investicija (finansiranih iz fondova Evropske unije) koje se realiziraju u zemljama članicama EU nakon datuma pristupanja Uniji]. Skoro polovica od 24 zemlje članice EU koje su ispunile upitnike za potrebe ove studije poslala je i podatke koji se tiču funkcioniranja sistema u praksi, i to u Austriji, Češkoj Republici, Estoniji, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Latviji, Poljskoj, Rumuniji, Slovačkoj i Švedskoj. Podaci i brojke koje se tiču funkcioniranja sistema revizije i pravnih lijekova u zemljama članicama EU navedeni su u Izvještaju o procjeni učinaka za 2002. godinu koji je izradila Evropska komisija. Ovaj izvještaj (SEC(2006) 557) je dostupan na internetu na sljedećoj adresi:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/remedies/remedies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/remedies/remedies_en.htm).

Kao glavno tijelo nadležno za revizije na saveznom nivou, **austrijski** Savezni ured za javne nabavke u prosjeku razmotri 200 zahtjeva godišnje (ukupno oko 1100 zahtjeva u periodu od 1. septembra 2002. do 31. decembra 2005.). Od 732 odluke donesene u ovom intervalu, na 52 su podnesene žalbe Saveznom ustavnom sudu, a 30 Vrhovnom upravnom sudu. Samo devet njih iz posljednje skupine nisu u potpunosti potvrđeni.

**Češki** Ured za zaštitu konkurencije vodio je 334 postupka u 2005. godini, od čega je 184 inicirano na traženje ponuđača, a 152 po zahtjevu samog Ureda. Doneseno je 228 odluka, pri čemu su 104 postupka obustavljena, a 64 su okončana kaznama za ugovorne organe.

**Estonskom** Uredu za javne nabavke podnesena je 281 pritužba u 2005. godini, od ukupno 7.569 postupaka dodjele ugovora. Od tog broja, njih 65 nisu riješene, 67 ih je zadovoljilo zahtjeve za vođenje postupka, 52 nije, 66 ih je podnio ugovorni organ, 28 je povučeno, a samo u četiri slučaja Ured je donio odluku da poništi postupak dodjele ugovora. Ured je kao glavno tijelo nadležno za revizije iste obavilo za u prosjeku četiri posto odluka iz oblasti javnih nabavki.

U 2005. godini, podneseno je 500 prigovora na odluke iz oblasti javnih nabavki **finskih** ugovornih organa, a tamošnji Trgovački sud je donio presude u 206 slučajeva. Od njih je 26% bilo potvrđeno, 33% odbijeno, 8% odbačeno, a 33% ih je povučeno ili isteklo.

Broj slučajeva koji se tiču javnih nabavki (uključujući i sporove iz sfere provedbe ugovora) pred **francuskim** upravnim sudovima raste još od 2001. godine: 2001. zabilježeno je 4365 slučajeva u prvoj instanci, 4627 u 2002. godini, 4743 u 2003. godini i 5048 u 2004. godini; u drugoj instanci zabilježena su 499 slučaja u 2001. godini, 683 u 2002. godini, 724 u 2003. godini i 755 u 2004. godini; Državno vijeće kao upravni sud najviše instance rješavalo je 165 slučajeva u 2001. godini, 128 u 2002. godini i 133 u 2004. godini. Ipak, treba napomenuti da se velika većina ovih

slučajeva odnosi na provedbe ugovora, koje reguliraju francuski zakoni i koje nisu povezani s postupcima dodjele ugovora.

Što se tiče odluka koje prethode zaključenju ugovora, broj donesenih odluka koje u cijelosti ili djelimično idu u korist podnositelja zahtjeva je znatno veći u usporedbi s odlukama po kojim se zahtjevi odbacuju. U 2004. godini, prvostepeni upravni sudovi su donijeli 2538 odluka u korist podnositelja zahtjeva, dok ih je 1515 zahtjeva odbačeno. Žalbe pred upravnim apelacionim sudovima i Državnim vijećem obično imaju negativan ishod. Razlog zbog kojeg upravni sudovi viših instanci potvrđuju odluke koje donesu niže instance leži u činjenici da upravni suci posebno paze na postupak vođenja tendera od strane ugovornih organa, kao i na njihove ugovorne obaveze. Broj zahtjeva za revizijom u sklopu predugovornih skraćenih postupaka pred prvostepenim upravnim sudovima raste od 2000. godine: 149 zahtjeva u 2000. godini, 173 u 2001. godini, 265 u 2002. godini, 290 u 2003. godini, 474 u 2004. godini. Ovo povećanje upućuje na zaključak da se nezakonita dodjela ugovora može brzo i lako korigirati i da primjena presude u slučaju Alcatel koja se tiče roka mirovanja osigurava učinkovitije pravne lijekove. U 2004. godini, u 139 odluka upravnih sudova je djelimično ili u potpunosti odobrena primjena traženih pravnih lijekova, dok se su prema 174 odluke podneseni zahtjevi odbačeni. Štoviše, brojka od 139 odluka također obuhvata djelimično povoljne odluke kojim se ugovorni organ obavezuje na isplatu jako ograničenih iznosa.

U 2004. **njemačke** komore za javne nabavke zaprimile su 1493 zahtjeva za revizijom, a državni visoki sudovi 314 prigovora. Odluke **mađarskog** Vijeća za javne nabavke uglavnom nisu bile osporavane pred sudovima. U **Irskoj** većina prigovora bude povučena prije nego što se donesu odluke o njima, a ugovorni organi su obično pripremljeni za opravdavanje svog pristupa vođenju postupaka.

**Latvijski** Zavod za javne nabavke u zadnjih nekoliko godina godišnje zaprimi više od 200 prigovora, od kojih je oko 70% neutemeljenih. Za 30% podnesenih prigovora, Zavod izriče mjeru zabrane zaključivanja ugovora, ako se otkriju krupnije povrede zakona, a može i utjecati na odluku o davanju prava u vezi s javnim nabavkama. Razlozi za ovakve ishode podnošenja prigovora uključuju i pristranost ugovornih organa u odnosu na ponuđače, kao i restriktivne tehničke specifikacije. Godišnje se na između deset i 18 odluka Zavoda podnose žalbe pred sudom. Iako je većina slučajeva još uvijek neriješena, ishod gotovo uvijek odgovara ranijim odlukama Zavoda.

U **Luksemburgu** je u periodu od 1997. do 2005. godine pred tijelima nadležnim za reviziju iz oblasti javnih nabavki riješeno između 60 i 70 slučajeva. U 2005. godini, **poljski** Ured za javne nabavke zaprimio je ukupno 4094 žalbe, od čega je njih 308 povučeno, 1714 potvrđeno, 440 odbačeno, a 406 ih nije ni razmatrano zbog neplaćanja takse za registraciju. U 2005., poljski okružni sudovi su zaprimili 506 predstavki. Od tog broja, 12,5 % njih je riješeno presudama o poništavanju odluka koje je donio Ured za javne nabavke.

Upravni sudovi su glavni forum za reviziju iz oblasti javnih nabavki u **Švedskoj**. U 2005. pokrenuto je 1280 slučajeva, od čega većina otpada na upravne sudove. Jako mali broj slučajeva pokrenuli su ponuđači iz drugih zemalja članica, ali većina međunarodnih kompanija ima svoje firme kćerke u Švedskoj. Na manje od 1% od svih ugovora koji se tiču javnih nabavki uloženi su prigovori. Temeljem nekih 30% presuda, ugovornim organima ili tijelima naložena je korekcija (13%) ili ponavljanje (17%) postupaka javnih nabavki. Mnogi slučajevi nisu završeni donošenjem presude jer su ugovorna tijela ili organi obustavili ili korigirali postupak ili je ugovor već zaključen. Većina slučajeva revizije ticala se procesa evaluacije ponuda.

**Slovačkom** Uredu za javne nabavke je u 2005. pristiglo 1089 prigovora, od kojih su 83 stigla iz inozemstva, a 108 ih se odnosilo na ugovore čija vrijednost prelazi vrijednosne razrede koji važe u Evropskoj uniji (što je za 50% više u odnosu na 2004.). Ured je donio 500 odluka u vezi s

prigovorima koji su uloženi prije zaključenja ugovora i devet odluka u vezi s prigovorima uloženi nakon zaključenja ugovora (u skladu s Zakonom o javnim nabavkama iz 2006., žalbe uložene nakon zaključenja ugovora su nevažeće). Od ovih odluka, 44% njih je bilo povoljno po podnositelje prigovora, dok je njih 56% odbačeno kao neutemeljeno. Postupak je prekinut u slučaju 578 uloženi prigovora. Ukupno 18 odluka Ureda za javne nabavke osporeno je pred sudom. Supervizija se prvenstveno odnosila na nezakonito korištenje izravne pogodbe u pregovaračkom postupku. Od ukupno 856 vođenih postupaka dodjele ugovora, u 489 njih registrirani su slučajevi kršenja zakona. U 2005. godini, novčano je kažnjen 21 ugovorni organ i jedno ugovorno tijelo. U 2005. godini, rasprave u većini sudskih postupaka otpočele su u prethodnoj godini. Ured je zaprimio 30 prvostepenih sudskih presuda, a u 25 slučajeva pokretanje sudskog postupka (po osnovu tužbe) je odbačeno ili je sudski postupak obustavljen. U tri od pet slučajeva čiji ishod nije bio povoljan po Ured za javne nabavke, Ured se žalio drugostepenom sudu. Od slučajeva koje je prvostepeni sud odlučio u korist Ureda za javne nabavke, na 11 njih su podnesene žalbe drugostepenom sudu, od čega je deset presuđeno u korist Ureda za javne nabavke.

Neke zemlje članice EU nisu poslale podatke o funkcioniranju njihovih sistema revizije i pravnih lijekova, a u slučaju nekih od njih ti podaci su bili nepotpuni. Tržišta javnih nabavki, pravne tradicije i veličina zemlje predstavljaju značajne faktore različitosti među zemljama članicama EU, ali je ipak moguće izvući neke uopćene zaključke o funkcioniranju sistema revizije i javnih nabavki u praksi.

Samo u malom broju slučajeva ponuđači i ostali učesnici u ovom procesu su podnosili **žalbe** na odluke prvostepenih tijela za reviziju u drugoj i trećoj instanci.

#### **5.4 Civilno društvo**

Involviranost civilnog društva u vidu lobističkih grupa ili nevladinih organizacija u sistemu revizije i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki je relativno ograničena u većini zemalja članica EU. U većini njih ne postoji posebno udruženje koje se bavi javnim nabavkama. One postoje u Francuskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj i Nizozemskoj. Štaviše, u mnogim zemljama članicama EU, privredne komore pokrivaju oblast javnih nabavki.

Posebni ogranci Transparency International-a postoje u Bugarskoj, Češkoj Republici, Litvaniji, Slovačkoj i Velikoj Britaniji. Među ostalim relevantnim organizacijama su različite privredne federacije, specijalizirana udruženja unutar građevinske industrije, udruženja arhitekata, manje poslovne organizacije, posebna udruženja u okviru privrednih sektora, organizacije za zaštitu okoliša i organizacije lokalnih vlasti. Iako je glavni fokus djelovanja ovih organizacija usmjeren na legislativu koja se tiče javnih nabavki, one često nude i usluge obuke i organiziraju konferencije. One također svoje članova savjetuju o generalnim pitanjima koja se tiču javnih nabavki, a u određenom mjeri i o pokretanju pravnih postupaka.

Mediji i televizija se redovno bave postupcima revizije javnih nabavki u Bugarskoj, Češkoj republici i Sloveniji, a povremeno i u Francuskoj i Velikoj Britaniji. U Danskoj medijski interes za ovu oblast sve više raste, dok ga u Finskoj gotovo i nema.

## **6. Zaključci**

Može se zaključiti da većina zemalja obuhvaćenih ovom studijom posjeduje **funkcionalne sisteme revizije i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki** koji sačinjavaju specijalizirana tijela nadležna za reviziju, redovni sudovi, građanski ili upravni sudovi ili kombinacije oba tipa. U većini zemalja članica EU postoji mogućnost podnošenja žalbe u drugoj, a često i u trećoj instanci. Normalno je da ne samo tijela za reviziju najviše instance, nego i sve instance institucija koje se bave revizijom, ispunjavaju zahtjeve suda na način kako to definira Evropski sud pravde.

Postoje jedinstveni sistemi s jedinstvenim smjerom vršenja revizije, kao i dvojni sistemi u kojim se revizija može vršiti pred dvije posebne vrste sudova; odšteta se mora tražiti pred drugim forumom u odnosu na ostale pravne lijekove. Oštećeni ponuđači imaju priliku ili obavezu da podnesu prigovor izravno ugovornom organu, prije ili paralelno s podnošenjem zahtjeva za sudskom ili kvazisudskom revizijom.

**Područje primjene** sistema revizije i pravnih lijekova koji postoje u zemljama članicama EU obuhvaćenih ovom studijom uvijek obuhvata ugovore koji prelaze vrijednosne razrede utvrđene direktivama o javnim nabavkama Evropske zajednice. U mnogim zemljama, ovim sistemom jednako su obuhvaćeni i ugovori koji ne prelaze naveden vrijednosne razrede. Ipak, u nekim zemljama članicama EU ovakvi ugovori se rješavaju unutar jednostavnijeg ili ograničenijeg smjera vršenja revizije. U mnogim zemljama se ne prave razlike među ugovornim organima javnih tijela i komunalnih preduzeća, dok u nekim za ova posljednja postoje posebna tijela nadležna za reviziju i posebni zahtjevi za pokretanje postupka, kao i pravni lijekovi. Štaviše, negdje se prave razlike i po tome je li komunalno preduzeće privatizirano ili je u javnom vlasništvu.

Sistemi koji postoje na nivou država omogućavaju **ukidanje** različitih pojedinačnih odluka koje se donesu tokom trajanja postupka javne nabavke, uključujući tu i odluku o dodjeli ugovora. Poništenje zaključenog ugovora moguće je jedino, ako i ikako, tek nakon ispunjavanja strogo definiranih zahtjeva, što je složeno samo po sebi. Kako bi se, stoga, ponuđačima omogućilo da ospore dodjelu ugovora, u skladu sa sudskom praksom u slučaju Alcatel, u većini zemalja članica postoji rok mirovanja između dodjele i zaključivanja ugovora. U zemljama članicama također postoje privremene mjere koje se mogu uvesti prije konačne odluke, a u nekim od njih, pokretanje spora ima automatski suspenzivni učinak na nastavak postupka javne nabavke. U svim zemljama članicama je moguće dobiti i odštetu. Pravni lijekovi su dostupni pod relativno sličnim uvjetima.

Dok se **stavovi** sudaca i članova komisija za revizije u odnosu na interese strana u postupku mogu opisati kao nepristrasni i izbalansirani, značajne razlike su prisutne među ponuđačima koji traže primjenu pravnih lijekova u pravosudnim sistemima obuhvaćenim ovom studijom. U mnogim zemljama, ponuđači pokretanje postupka revizije smatraju posljednjom opcijom za zaštitu svojih legitimnih interesa, postizanje pravednog rješenja ili korekciju počinjenih grešaka. Ipak, u nekim pravosudnim sistemima ponuđači navodno zloupotrebljavaju ovaj sistem kako bi opstruirali vođenje postupka javne nabavke ili oduzeli ugovor konkurenciji. U mnogim sistemima revizije ova zloupotreba se pokušava spriječiti uvođenjem vremenskih ograničenja, procjene parnične sposobnosti, sudskih taksi i depozita, a ponekad i kaznama za neosnovana potraživanja.

Zakoni Evropske unije predviđaju da sistemi revizije i pravnih lijekova zemalja članica nude **brzo primjenjive i učinkovite** pravne lijekove. Iako su u većini zemalja obuhvaćenih ovom studijom svi pravni lijekovi, uključujući i odštetu, dostupni u razumnim vremenskim rokovima, primjena pojedinih pravnih lijekova, poput dodjele odštete ili poništavanja zaključenog ugovora u nekim zemljama članicama može potrajati godinama. To se rijetko dešava zbog vremenskih ograničenja, nego zbog količine posla s kojom se suočavaju tijela za reviziju, a ponekad i zbog ponašanja strana u postupku, primjerice, kada se podnesi razmjenjuju mjesecima ili čak i godinama. Učinkovitost predstavlja složeniji problem. Ona obuhvata pitanje pristupa ponuđača sistemu, zadovoljstvo ponuđača sistemom, dostupnost adekvatnih pravnih lijekova u slučaj kada je šteta pretrpljena zbog povrede zakona, kao i ukupnu transparentnost ili čak i jednostavnost sistema. Bolja učinkovitost sistema revizije i pravnih lijekova se postiže, između ostalog, širenjem njegovog područja primjene, jasnom raspodjelom nadležnosti među tijelima za reviziju u pogledu slučajeva i parnične sposobnosti, uvođenjem (ili potpunim ukidanjem) prihvatljivih taksi i obveznih depozita, osiguravanjem pristupa privremenim mjerama ili suspenzivnog učinka u slučaju

pokretanja spora, postojanjem mogućnosti žalbe na prvostepene odluke, dostupnošću objektivnih i stručnih sudaca i članova komisija za reviziju, otvorenim obznanjivanjem donesenih odluka, zadovoljavanjem zahtjeva koji se tiču povjerljivosti i angažiranjem vještaka. Sistemi revizije i pravnih lijekova u većini zemalja obuhvaćenih ovom studijom posjeduju sve ili većinu pobrojanih elemenata.

## PRILOG: PRIKAZ SISTEMA REVIZIJE I PRAVNIH LIJEKOVA U ZEMLJAMA ČLANICAMA EU

### 1. Austrija

Austrijski sistem revizije i pravnih lijekova temelji se na **dvojnemu sistemu sudske revizije** preko specijaliziranog tijela nadležnog za reviziju iz oblasti javnih nabavki koje obavezuju žalbe podnesene Vrhovnom upravnom sudu ili Ustavnom sudu s jedne, i potraživanja odštete putem građanskih sudova s druge strane. Ovaj sistem se odnosi i na javna tijela i na preduzeća iz komunalnog sektora, kao i na ugovore čija vrijednost prelazi, odnosno ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama o javnim nabavkama Evropske zajednice. Među najvažnije od nedavno uvedenih promjena spadaju provedba zakona o javnim nabavkama (1993.) i uvođenje jedinstvene legislative iz oblasti javnih nabavki (2002.), primjena posebnog sistema revizije na ugovore čija vrijednost ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama Evropske zajednice, kao i utvrđivanje prekluzivnog roka za podnošenje žalbi. Starija verzija zakona je dostupna na [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

#### 1.1 Prigovor upućen ugovornom organu

**Ugovorni organ** je prema svojoj unutrašnjoj organizaciji zadužen za rješavanje prigovora i žalbi na odluke o javnim nabavkama i ono zbog toga nije regulirano saveznim zakonom o javnim nabavkama (BVergG). Ne postoji zakonska obaveza da se ugovorni organ obavijesti o pokretanju postupka revizije, a nijedan pravni instrument ne regulira prigovore podnesene ugovornim organima i tijelima u Austriji.

#### 1.2 Sudska revizija

Prema saveznom sistemu definiranom austrijskim Saveznim ustavom, postoji deset različitih tijela nadležnih za reviziju u slučaju žalbi podnesenih protiv ugovornih organa. Postupci koji se vode u takvim slučajevima uređeni su zakonima o reviziji javnih nabavki na regionalnom i općinskom nivou (*Landesvergabekontrollgesetze*) u devet saveznih država (*Länder*) s jedne i saveznim zakonom o javnim nabavkama s druge strane. Kako su zakoni saveznih država u najvećoj mjeri usklađeni sa krovnim saveznim zakonom iz ove oblasti, naredni opis će biti fokusiran na zakonske propise na saveznom nivou. Činjenica da savezni sistem obuhvata deset različitih tijela nadležnih za reviziju koja primjenjuju isti savezni zakon o javnim nabavkama smatra se glavnim nedostatkom austrijskog sistema. Saveznim zakonom o javnim nabavkama utvrđeno je postojanje jedinstvenog formalnog sistema revizije na saveznom nivou, koji vodi posebni nezavisni upravni tribunal koji ispunjava zahtjeve direktiva Evropske zajednice o pravnim lijekovima i člana 6 Evropskog suda za ljudska prava. **Savezni ured za javne nabavke** (*Bundesvergabeamt – BVA*, Praterstraße 31, 1020, Beč, [www.bva.gv.at](http://www.bva.gv.at)) predstavlja dio sistema sudske revizije, kako je to definirano Saveznim ustavom, i u njemu rade nezavisni upravni suci (koji se prvo imenuju na trogodišnji mandat, nakon čega postoji mogućnost njegovog doživotnog produžavanja) i osobe izvan struke koji se pod jednakim uvjetima imenuju na određeni period prema prijedlozima ugovornih organa i ponuđača. Odluke BVA se donose unutar tribunala koji se nazivaju senati, u kojim rade jedan upravni sudac i dvije osobe izvan struke. BVA posjeduje zakonske kompetencije u skladu s zahtjevima direktiva (ponišćavanje odluka ugovornih organa, uvođenje privremenih mjera). Prema saveznom zakonu o javnim nabavkama, BVA je nadležan za pravnu zaštitu ponuđača u predugovornoj fazi (tj. u periodu koji prethodi dodjeli ugovora) postupka javne nabavke i svoje odluke donosi u roku od šest sedmica. Nakon dodjele ugovora, nadležnost BVA se svodi na izdavanje potvrda o usaglašenosti odnosno neusaglašenosti postupka javne nabavke koji je vodio ugovorni organ sa saveznim zakonom o javnim nabavkama. Ova potvrda predstavlja jedan od neophodnih zahtjeva i temelj je za **potraživanje odštete pred građanskim sudovima**. Odluke BVA se objavljuju na internetu



(<http://www.bva.gv.at>) i njih je moguće osporiti pred **Vrhovnim upravnim sudom** i **Ustavnim sudom** koji se nalaze u Beču (<http://www.vwgh.gv.at> i <http://www.vfgh.gv.at>, Judenplatz 11, 1010, Beč). Savezni zakon o javnim nabavkama uređuje organizaciju i unutrašnju strukturu BVA, prema članu 6 Evropskog suda za ljudska prava. Nezavisnost upravnih sudaca (stalnih članova - *Senatsvorsitzende*) zagarantirana je ustavnim pravom. Stalne članove imenuju savezni predsjednik Austrije, a predsjednik i njegov zamjenik se doživotno imenuju na te funkcije. Za imenovanje u BVA potrebno je zadovoljiti zahtjeve koji se tiču stručnih kvalifikacija (posebno poznavanje oblasti javnih nabavki i pravničko iskustvo). Predsjednik, zamjenik predsjednika i stalni članovi moraju bitiiskusni pravnici, s barem pet godina stručnog iskustva na pravničkim poslovima iza sebe ili barem pet godina stručnog iskustva u oblasti javnih nabavki. BVA, Vrhovni upravni sud i Ustavni sud zadovoljavaju kriterije utvrđene presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann*. BVA je riješio 208 od 285 podnesenih zahtjeva za revizijom u 2003. godini, 195 od 266 u 2004. i 183 od 257 u 2005. Između 1. septembra 2002. godine i 31. decembra 2005. BVA je riješio 1092 od 1126 podnesenih zahtjeva za revizijom. Od 723 odluke koje su donesene u ovom periodu, na njih 52 su podnesene žalbe Saveznom ustavnom sudu, odnosno Vrhovnom upravom sudu u slučaju 30 odluka. Samo devet njih od navedenih 30 nije potvrđeno u potpunosti. Prema saveznom sistemu koji je reguliran austrijskim Ustavom, postoji deset tijela nadležnih za reviziju, bilo da se radi o upravnim sudovima (*Unabhängige Verwaltungssenate* u sedam saveznih država) ili o posebnim sudovima za reviziju postupaka javnih nabavki (u dvije savezne države i na saveznom nivou). Ta tijela su navedena na sljedećoj web adresi <http://www.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=5100&Alias=bka>. Tijela za reviziju osnovana su u skladu sa Saveznim ustavom (*Bundes-Verfassungsgesetz*), aktom Parlamenta (*Bundesvergabegesetz*), i ustavima (*Landesverfassungen*) i zakonima svake pojedinačne savezne države (*Landesvergabekontrollgesetze*) u Austriji.

### 1.3 **Alternativni načini rješavanja sporova**

Dvije savezne države, Koruška (*Kärnten*) i Donja Austrija (*Niederösterreich*) imaju alternativna tijela za rješavanja sporova. Propisi za njihovo funkcioniranje navedeni su u koruškom Zakonu o zaštiti u postupku javnih nabavki (*Kärntner Vergaberechtsschutzgesetz* <http://www.bka.gv.at/2004/4/20/kaernten-vergabe.doc>) i Zakonu o reviziji u postupcima javnih nabavki Donje Austrije (NÖ *Vergabe-Nachprüfungsgesetz*, <http://www.bka.gv.at/2004/4/20/noe-vergabe.pdf>).

### 1.4 **Pravni lijekovi**

Svaka odluka koja se tiče javnih nabavki navedena u stavu 16, člana 2 Saveznog zakona o javnim nabavkama (BVerG) i donesena prije zaključenja ugovora može se osporiti pred BVA ("posebna osporiva odluka"). Svaka druga odluka donesena prije zaključivanja ugovora koja nije navedena u ovom članu, može se osporiti u kombinaciji s prethodnom odlukom koja jeste navedena i kao takva je osporiva. Spektar posebnih osporivih odluka pokriva **sve osnovne odluke** koje ugovorni organ može donijeti prije zaključenja ugovora (onih koje se tiču obavijesti o javnom nadmetanju, ugovorne dokumentacije, uvrštavanja kandidata u uži izbor, odbacivanja ponude, odluke o dodjeli ugovora itd.), BVA ima ovlasti da poništi odluke ugovornih organa i uvede **privremene mjere** u predugovornoj fazi. Nakon dodjele ugovora, nadležnost BVA se svodi na **izdavanje potvrda o usaglašenosti** odnosno neusaglašenosti postupka javne nabavke koji je vodio ugovorni organ sa saveznim zakonom o javnim nabavkama. Ova potvrda predstavlja jedan od neophodnih zahtjeva i temelj je za **potraživanje odštete pred građanskim sudovima**. U jednoj posebnoj okolnosti koja podrazumijeva da ugovorni organ izravno dodjeljuje ugovor uz evidentnu povredu zakona, BVA može poništiti i sam ugovor. Nadležnosti BVA utvrđene su članom 312 Saveznog zakona o javnim nabavkama, a vođenje postupaka u članovima 320-327 (poništavanje odluka), zatim članovima 328-330 (privremene mjere) i članovima 331-334 (potvrda o usaglašenosti sa saveznim propisima). Za **ukidanje** ili obustavu primjene dodijeljenog



ugovora nadležni su isključivo građanski sudovi na temelju općih uvjeta koje definira građansko pravo. Dosada nije zabilježen nijedan takav slučaj. Ulaganje prigovora u načelu **nema suspenzivni učinak**. Podnositelj prigovora mora tražiti uvođenje privremenih mjera. **Zahtjev za njihovom primjenom samo u nekim slučajevima (utvrđenim Saveznim zakonom o javnim nabavkama) može imati suspenzivni učinak** (otvaranje ponuda, dodjela ugovora i povlačenje postupka). BVA može uvesti bilo koju privremenu mjeru na zahtjev privrednog subjekta sve dok je to poželjno ili potrebno za otklanjanje trajne štete (vidi član 328 Saveznog zakona o javnim nabavkama). Redovni sud ili neko drugo tijelo nadležno za reviziju mogu razmotriti i potencijalne posljedice uvođenja privremenih mjera u odnosu na interese strana u postupku koji mogu biti ugroženi, uključujući i javni interes, i donijeti odluku da ne uvode te mjere u slučaju kada bi njihove negativne posljedice bile veće od koristi. Dodjela odštete je regulirana građanskim zakonikom (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*, ABGB). Nakon dodjele ugovora, nadležnost BVA se svodi na izdavanje potvrda o usaglašenosti odnosno neusaglašenosti postupka javne nabavke koji je vodio ugovorni organ sa saveznim zakonom o javnim nabavkama. **Ovaj potvrda predstavlja jedan od neophodnih zahtjeva i temelj je za potraživanje odštete pred građanskim sudovima**. Odšteta se **ne odnosi samo na troškove učešća na tenderu** i u nekim slučajevima se mogu uzeti u obzir i interesi sklapanja ugovora ili zarade. Ne postoje propisi o periodičnom plaćanju kazne. Sudska praksa je ograničena, ali je od velike važnosti jer se sistem temelji na kodifikaciji i sudskoj praksi.

### 1.5 Postupak

Vođenje postupka uređeno je Saveznim zakonom o javnim nabavkama (**BVergG**) i pomenutim zakonom na nivou saveznih država (*Landesvergabekontrollgesetze*). Ako savezni zakon ne sadrži potrebni propis, primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG*, <http://www.ris.bka.gv.at/englische-rv/> ). Postupak mogu pokrenuti ponuđači, učesnici na tenderu i privredni subjekti, pod uvjetom da pokažu interes za zaključivanje ugovora koji je u pitanju i dokažu da trpe štetu ili da im ona prijete uslijed navodne povrede zakona (o javnim nabavkama). Ponuđači moraju podnijeti prigovore Saveznom uredu za javne nabavke (BVA) u roku od **14 dana**. U posebnim slučajevima (postupak u slučaju ugovora čija je vrijednost ispod vrijednosnih razreda, hitni postupci), ovaj vremenski rok je **ograničen na sedam dana**. U skladu sa zahtjevima Saveznog zakona o javnim nabavkama, osobe izvan struke u senatu za reviziju su stručnjaci na polju javnih nabavki. Po zahtjevu BVA, mogu se angažirati i posebni vještaci. Naknada troškova se vrši prema Zakonu o općem upravnom postupku (vidjeti član 52 **et seq.**) i pripadajućem Aktu o utvrđivanju visine taksi. Prema članu XIX Saveznog zakona o javnim nabavkama, za svaki prigovor podnesen Uredu za javne nabavke plaćaju se paušalne takse. Minimalni iznos takse je 200€ za izravnu dodjelu ugovora i 5000€ za ugovore o izvođenju radova čija vrijednost prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ. Ne postoje nikakve druge zakonski utvrđene takse koje se plaćaju kod podnošenja prigovora Uredu. Doći će do minorne korekcije propisa koji se tiču plaćanja paušalne takse za pokretanje postupka revizije u skladu s presudom Ustavnog suda. Dodatne administrativne takse plaćaju se tijelima za reviziju na nivou saveznih država. Ponuđači imaju pravo da traže pravno zastupanje, ali sami moraju snositi njegove troškove. Uspješni ponuđač ima pravo na **nadoknadu** troškova paušalnih taksi. O ovim troškovima odlučuje BVA. BVA može poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi zaštitio interese strana u postupku koji se tiču povjerljivosti, uključujući i ograničavanje ili zabranu pristupa relevantnim dosjeima i dokumentaciji i održavanje zatvorenih rasprava o slučaju. Strane u postupku se o odlukama informiraju u pisanoj formi, putem faksa ili e-maila, a one se objavljuju i na internetu (<http://www.bva.gv.at> ). BVA odluku o poništenju ugovora mora donijeti u roku od šest sedmica, a odluku o privremenim mjerama u roku od sedam dana. Relativna ekspeditivnost Ureda za javne nabavke u pogledu donošenja odluka u usporedbi s sistemom građanskih sudova smatra se glavnom prednošću austrijskog sistema revizije. Ne postoje obavezni obrasci, kao ni obavezni dokumenti za vođenje postupka revizije.

## 1.6 Pristup reviziji

Ne postoji službeni (državni) program **obuke** iz oblasti javnih nabavki ili pitanja koja se tiču prava EZ. Studij prava na univerzitetskom nivou obuhvata i zakonske propise iz oblasti javnih nabavki u sklopu obrađivanja upravnog prava i prava EZ. Obuka iz oblasti javnih nabavki uglavnom se nudi u okviru privatnih institucija u saradnji s univerzitetima (*Vergaberechtslehrgänge*) i specijalnih programa/stručne naobrazbe (i ona se tiče korištenja primjene okvirnih sporazuma, javno-privatnih partnerstava itd.). **Stavovi sudaca** i članova komisija u tijelima za reviziju prema javnom interesu s jedne, i privatnim interesima ponuđača s druge strane smatraju se općenito izbalansiranim, uz nešto izraženiju naklonost prema interesima ponuđača. Neki ponuđači ne žele inicirati postupke revizije jer time ne žele ugroziti svoje šanse za dobijanje nekog budućeg ugovora (posebno u slučaju ugovora manje vrijednosti). Neki ponuđači putem postupka revizije žele omesti postupak javne nabavke, dok neke od pokretanja postupka revizije odvraćaju visoki troškovi (uključujući i one pravnog zastupanja i sl.). Nivo znanja o pravnim i drugim temeljima javnih nabavki varira kod službenika na poslovima ugovaranja različitih ugovornih organa. Dok na saveznom nivou važniji ugovorni organi mogu osigurati adekvatnu obuku, na općinskom/lokalnom nivou postoje problemi u pogledu dostupnosti kvalificiranog osoblja. Službenici na poslovima ugovaranja se općenito protive pokretanju postupaka revizije jer se tako odgađa dovršetak postupka dodjele ugovora. Ipak, postupci revizije su općenito prihvaćeni jer se smatra da oni nude pravnu sigurnost. Postoje dvije stručne pravne revije koje se bave pitanjima iz sfere javnih nabavki: *Zeitschrift für Vergaberecht und Beschaffungspraxis* (ZVB, [www.manz.at](http://www.manz.at)) i *Recht und Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe* (RPA, [www.verlagoesterreich.at](http://www.verlagoesterreich.at)). O pravu iz oblasti javnih nabavki se raspravlja na akademskim i stručnim konferencijama i seminarima. Najvažnije konferencije su *Vergabeforum*, koju svake godine organizira privatni institut za stručnu naobrazbu i *Vergaberechtstag*, koju jednom godišnje organizira BVA i koja uglavnom služi kao forum za suce redovnih i upravnih sudova koji se bave slučajevima iz oblasti javnih nabavki. Na nivou države postoji i udruženje koja se bavi zakonom o javnim nabavkama i politikom u toj oblasti, nazvana Tender Club Austria ([www.tenderclub.at](http://www.tenderclub.at)). Ne postoji posebna organizacija za lobiranje u oblasti javnih nabavki, ali Privredna komora ([www.wko.at](http://www.wko.at)) i austrijsko Udruženje poslodavaca ([www.iv-net.at](http://www.iv-net.at)) između ostalog funkcioniraju i kao lobisti za interese ponuđača u postupcima javnih nabavki. Općenito govoreći, presude Evropskog suda pravde imaju izravan učinak ja postupke javnih nabavki jer je tekst Saveznog zakona o javnim nabavkama velikim dijelom usklađen s direktivama EZ, što znači da svaka instanca tumačenja direktiva od strane Evropskog suda pravde služi i kao tumačenje ovog zakona. Presude se ugrađuju i u državnu legislativu koja se tiče javnih nabavki (tj. *BVergG* i *Landesvergabekontrollgesetze*). U praksi, strane u postupku se često pozivaju na pojedine presude. Aktuelni izvještaj o ovoj problematici dostupan je u sklopu godišnjeg izvještaja o aktivnostima Ureda za javne nabavke – *Tätigkeitsbericht* ([www.bva.gv.at](http://www.bva.gv.at), na njemačkom jeziku).

## 2. Belgija

Pojedinačne administrativne odluke, poput odluka iz oblasti javnih nabavki, mogu se osporiti pred **građanskim sudovima** i tribunalima, kao i pred **upravnim sudom**, odnosno Državnim vijećem. Potrebno je razlikovati mogućnosti za pokretanjem postupka revizije na državnom nivou prije i nakon obavještanja odabranog ponuđača o odluci o javnoj nabavci (zaključenju ugovora). **Prije objavljivanja odluke**, oštećeni ponuđač je može osporiti pred Državnim vijećem putem zahtjeva za njenom obustavom u skladu s postojanjem prijekne potrebe za tim, ili pred građanskim sudovima i tribunalima po žalbenom postupku. Zahvaljujući ovim predugovornim skraćenim postupcima, ponuđači imaju priliku da spriječe potpisivanje ugovora. **Nakon objavljivanja odluke**, oštećeni ponuđač je može osporiti pred Državnim vijećem isključivo podnošenjem zahtjeva za poništenjem (što može potrajati četiri do pet ili više godina), ili učiniti isto pred građanskim sudovima i tribunalima. Ovaj postupak može osigurati zadovoljštinu nepravedno

odbijenom ponuđaču, pod uvjetom da on dokaže kako mu je uskraćena stvarna šansa za dobijanjem ugovora, a u nekim slučajevima može doći i do obustave primjene ili proglašenja ništavnim ugovora koji je dodijeljen na nezakonit način. Državno vijeće je nadležno isključivo za donošenje presuda u vezi s odlukama upravnih organa. Neki ugovorni organi ne mogu se okvalificirati kao upravni organi. U tim slučajevima, oštećeni ponuđač može osporiti odluku o javnoj nabavci jedino pred građanskim sudovima ili tribunalima. Ne postoje razlike u odnosu na ugovore koji su obuhvaćeni primjenom direktiva i one koji to nisu. Stoga ne postoje ni razlike u pogledu sistema koji se koristi u slučaju kompanija iz komunalnog sektora.

### 2.1 *Prigovor upućen ugovornom organu*

U Belgiji, ponuđači nemaju obavezu da podnesu formalnu tužbu/žalbu/prigovor izravno ugovornom organu, kao preduvjet za iniciranje postupka revizije. Ne postoje posebna pravila za to. Ponuđač može izravno podnijeti prigovor ugovornom organu. Svaki ugovorni organ može odlučiti o načinu kako će riješiti te prigovore. Ne postoje posebni zakonski instrumenti koji se tiču formalno podnesenih prigovora od strane ponuđača.

### 2.2 *Sudska revizija*

Tijela nadležna za reviziju u Belgiji uspostavljena su temeljem članova 144 -161 Ustava. Postoji opći/redovni sud najviše instance koji se bavi revizijom odluka o javnim nabavkama, *Cour de cassation* (Palais de Justice, Place Poelaert 1, 1000 Brisel; telefon +32 508 61 11, web stranica: <http://www.cass.be>). Prema članu 152 belgijskog Ustava, suci imaju doživotni mandat. *Cour de cassation* je sud najviše instance za podnošenje žalbi i unutar njega postoji pet apelacionih sudova *Cours d'appel* (više detalja na <http://www.cass.be>), kao i 27 prvostepenih sudova *Tribunaux de premier instance*. Postoji i upravni sud najviše instance koji se bavi revizijom odluka o javnim nabavkama *Conseil d'Etat* (Rue de la Science 37, 1040 Brisel; telefon +32 2 234 96 11, web stranica: <http://www.raadvst-consetat.fgov.be>). Prema stavki 4 člana 70 usklađenih zakona o Državnom vijeću od 12. januara 1973., upravni suci *Conseil d'Etat*-a također imaju doživotni mandat. Nema drugih upravnih sudova ispod onog najviše instance (*Conseil d'Etat*). Predsjednici i ostali članovi tijela za reviziju najviše instance na upravnim i redovnim sudovima moraju posjedovati dovoljno pravničkog iskustva, kao i proći ispite koje organiziraju *Hoge Raad voor Justitie* (redovni sud) ili *Conseil d'Etat* (upravni sud). Svi oni zadovoljavaju kriterije utvrđene presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann*. Ne postoje **alternativna tijela za rješavanje sporova** koja imaju zadatak da vrše reviziju odluka iz oblasti javnih nabavki. Ipak, kada je u pitanju sektor komunalija, Belgija je usvojila mehanizam atestacije (članovi 9-11. Direktive 92/13/EEZ) i mirenja (članovi 9-11. Direktive 92/13/EEZ) u skladu s članovima 113-121. Kraljevske uredbe od 10. januara 1996.

### 2.3 *Pravni lijekovi*

Svaka odluka koja ima pravni učinak na postupak javne nabavke može biti osporena od strane ponuđača (specifikacije, dodjela ugovora itd.). Ipak, jedino odluke koje se mogu okvalificirati kao provodivi upravno-pravni akti mogu biti osporene pred Državnim vijećem. Suci redovnih sudova (redovnih sudova i tribunala) i upravnih sudova, to jeste Državnog vijeća, odgovorni su za provedbu propisa direktiva o pravnim lijekovima EZ. Organizacija i funkcioniranje Državnog vijeća uređeni su organskim zakonima o Državnom vijeću, usklađenih Kraljevskom uredbom od 12. januara 1973 ([http://raadvst-consetat.fgov.be/En/whatwedo\\_en.htm](http://raadvst-consetat.fgov.be/En/whatwedo_en.htm)) i uredbama za njenu provedbu. Stručnost Državnog vijeća smatra se glavnom prednošću belgijskog sistema. Ono ima ovlaštenja da poništi odluke upravnih tijela, uključujući i one ugovornih organa. Zbog prevelikog obima posla kojim se bavi Državno vijeće, vremenski okvir u kojem se donose odluke po zahtjevu o poništenju često traje četiri do pet godina. Ovaj dugotrajni period se smatra velikom slabošću belgijskog sistema. Pored zahtjeva za **poništenjem odluke**, Državnom vijeću se može podnijeti i **zahtjev za obustavom njene primjene** u skladu s postojanju prijekne potrebe za

tim. Kako bi došlo do obustave, podnositelj zahtjeva mora ponuditi ozbiljne razloge, kao i dokaze da je pretrpio ozbiljnu štetu koju je teško otkloniti. U slučaju **obustave** prema postojanju prijeko potrebe, ona se također mora i dokazati. Državno vijeće može odrediti i **periodično plaćanje kazne**. Oštećeni ponuđač ne može dobiti finansijsku odštetu pred Državnim vijećem. Ovo je još jedan od nedostataka belgijskog sistema. Odštetu je moguće dobiti jedino pred redovnim sudovima i tribunalima. Pravni lijekovi koje dodjeljuju redovni sudovi i tribunali navode se u sudskom zakoniku. Samo redovni sudovi i tribunali su nadležni da se bave građanskopravnim deliktima. Novčana odšteta može biti dodijeljena samo na redovnom sudu ili tribunalu. Ne postoji poseban pravni sistem za procjenu štete u oblasti javnih nabavki. Član 1382 *et seq.* Građanskog zakonika navodi opća načela propisa o građanskopravnim deliktima, koja se također mogu primijeniti na dodjeljivanje odštete u sferi javnih nabavki. Ovaj pravni koncept je detaljno razrađen u pravnoj nauci i doktrini. Prema članu 1382 građanskog zakonika, odštetu je moguće potraživati uz ispunjenje tri zahtjeva: postojanja povrede zakona, postojanja nanesene štete i kauzalne veze između povrede zakona i nanesene štete. Prema belgijskom zakonu, pravni lijekovi koji se primjenjuju u slučaju odštete nezavisni su u odnosu na zahtjeve za obustavom ili poništavanjem "predugovornih" upravnih odluka koje se tiču javnih nabavki. Ipak, poništenje odluke koja se tiče javnih nabavki od strane Državnog vijeća na sudovima i tribunalima *ipso facto* potvrđuje postojanje povrede zakona za koju je odgovoran ugovorni organ. U tom slučaju, kako bi potraživao odštetu pred sudovima i tribunalima, podnositelj žalbe ne mora čekati na odluku po zahtjevu o poništenju odluke o javnoj nabavci od strane Državnog vijeća, ali tada ima obavezu da dokaže postojanje povrede zakona koji je počinio ugovorni organ, pored dokazivanja pretrpljene štete i kauzalne veze. Što se tiče procjene visine odštete, podnositelj žalbe je mora procijeniti i opravdati, što će potvrditi i suci u ovisnosti o slučaju. Većina dodijeljenih odšteta po žalbama koje se tiču javnih nabavki odnosi se tek na naknadu za propuštenu priliku. **Ipak, članom 15 zakona od 24. decembra 1993. uspostavljen je sistem jedinstvenih naknada od 10% od cijene ponude, i to za potraživanja kvalificiranog ponuđača čija ponuda predstavlja "najnižu cijenu", u slučajevima kada je primjena ove osnove za dodjelu odštete obavezna ("aanbesteding").** Osim toga, pošto se sporazumi ne tretiraju kao jednostrani akti, oni ne spadaju pod jurisdikciju Državnog vijeća. U tom kontekstu jedino redovni sudovi mogu dodijeliti pravne lijekove. Mogućnosti koje se tiču obustave i/ili poništavanja zaključenih ugovora mogu biti predmet rasprave. Štoviše, *žalba po hitnom postupku* (član 584. sudskog zakonika) koja se podnosi sudovima i tribunalima može se iskoristiti kao zahtjev za zabranom ili sudskom mjerom koja se izriče ugovornom organu. Na taj način se ugovornom organu može **narediti** da djeluje ili ne djeluje, ili da donese neku odluku. Tako sud može izreći mjere i prije donošenja sudske ili odluke Državnog vijeća u pogledu zahtjeva za obustavom. Poštivanje ove odluke se može osigurati putem periodičnog plaćanja kazne. Nedavno (4. maja 2006. godine) je usvojen novi zakon o javnim nabavkama koji je donio izvjesne novine. U pogledu pravnih lijekova, naglašena je uloga **pravnog mirovanja**. Tokom ovog fiksno određenog perioda, oštećena strana može tražiti obustavu dodjele ugovora (od Državnog vijeća, uporedo s redovnim sudovima i tribunalima), a bez dokazivanja postojanja ozbiljne štete koju je teško otkloniti. Moguće je uzeti u obzir i pravni interes, iako za to ne postoje zakonski zahtjevi. U nedavno objavljenom novom zakonu o javnim nabavkama ova mogućnost se, ipak, izričito spominje. Ako je ugovor dodijeljen prije isteka roka mirovanja, podnositelj zahtjeva može od predsjednika tribunala tražiti poništenje ugovora. Ova mogućnost smatra se važnom prednošću belgijskog sistema i predstavlja najvažniju inovaciju u posljednjih nekoliko godina. Nakon dodjele ugovora, isti se ne može poništiti ili njegova primjena obustaviti, zbog postojanja nepravilnosti u postupku dodjele ugovora (imunitet ugovora). Suci redovnog (redovni sudovi i tribunali) ili upravnog suda (Državno vijeće) mogu izreći mjeru periodičnog plaćanja kazne. Pravni koncept periodičnog plaćanja kazne koje mogu odrediti sudovi i tribunali razrađen je u sudskom zakoniku (član 1385 *et seq.*). Uvjeti za periodično plaćanje kazne prema odluci Državnog vijeća navedeni su u Kraljevskoj uredbi od

2. aprila 1991. u odjeljku koji govori o periodičnom plaćanju kazne i tiču se sudskog postupka koji provodi uprava Državnog vijeća

## 2.4 Postupak

Pravni instrumenti koji reguliraju primjenu procesnog prava od strane tijela nadležnih za reviziju iz oblasti javnih nabavki jesu sudski zakonik ("code judiciaire") i organski zakoni koji se tiču Državnog vijeća, usklađeni Kraljevskom uredbom od 12. januara 1973. i uredbama za njenu primjenu (prijevod: <http://www.raadvst-consetat.be/En>). Samo strane kod kojih postoji realan interes za zaključivanje ugovora i koje mogu pretrpjeti štetu zbog navodne povrede zakona, kao i sami ugovorni organi, imaju **parničnu sposobnost** da preko pokretanja postupka isprave nepravilnosti iz predugovorne faze. Ugovorne strane, ugroženi ili odbijeni ponuđači, kao i neka treća strana mogu podnijeti zahtjev za poništenjem bilo koje odluke koja se donese prije zaključenja ugovora. Potrebno je napomenuti da ne postoji jedinstven stav o tome da li treće strane mogu od suca tražiti poništenje ugovora (cf. Supra, novi Zakon o javnim nabavkama predviđa postojanje imuniteta ugovora u nekim slučajevima). Ugovorne strane u tim slučajevima mogu jedino potraživati odštetu. Zahtjev za poništenjem ili obustavom primjene (u skladu s prijekom potrebom) mora biti dostavljen Državnom vijeću u roku od 60 dana nakon objavljivanja primjenjive odluke. Za sve zahtjeve upućene sudovima i tribunalima važe isti opći uvjeti. U nekim slučajevima, rok mirovanja, koji određuje vremenski period u kojem ponuđači moraju pokrenuti postupak revizije, definira zakon (deset dana, s mogućnošću produženja, cf. Zakon o javnim nabavkama). Pokretanje sudskog postupka nema **suspenzivni učinak**. Ne postoje posebne odredbe koje se tiču *obaveznih* rokova u vezi s odlukama o javnim nabavkama. U propisima koji se primjenjuju navode se različiti vremenski rokovi, ali nijedan od njih nije obavezan (ako sudac produži rok, objavljena odluka ostaje važeća). Zbog dugotrajnosti vođenja postupaka pred Državnim vijećem, donošenje odluke o poništavanju ugovora može potrajati i četiri do pet godina. Donošenje odluke po redovnom zahtjevu za obustavom primjene ugovora traje između dva i deset mjeseci. Jedino suci su nadležni za razmatranje opravdanosti angažiranja **vještaka**. Troškove snosi zainteresirana strana u postupku, ali ih na kraju snosi strana koja izgubi spor. Uvjeti koji se tiču funkcioniranja Državno vijeće navedeni su u Uredbi Princa regenta od 21. avgusta 1948., posebno u članovima 20-25. Odredbe koje se odnose na vještake koje angažiraju sudovi i tribunali navedene su u sudskom zakoniku, posebno u članovima 962-991. **Troškovi** slanja sudskih poziva, naknada za vođenje postupka (pred sudovima i tribunalima), taksenih markica (Državno vijeće) i taksi za istraživanja moraju snositi podnositelji zahtjeva. Ne postoje posebni dodatni troškovi u odnosu na one koji se tiču uobičajenih sudskih revizija koje ponuđači traže u kontekstu slučajeva javnih nabavki. Kada je potrebno pravno zastupanje, svaka strana u postupku revizije mora plaćati svoje advokate, ali ostale sudske troškove u načelu snosi strana koja izgubi spor. Ipak, u posebnim okolnostima troškove angažiranja advokata također snosi strana koja izgubi spor. Ne postoje posebne proceduralne mogućnosti kojim se uzima u obzir potreba za zaštitom povjerljivih poslovnih informacija, ipak, prema mišljenju revizora ("auditoraatsverslag") u Državnom vijeću prepoznata je potreba za zaštitom povjerljivih informacija. U tim slučajevima, dokazi se dostavljaju isključivo Državnom vijeću, a ne konkurenciji. Ne postoje obavezni obrasci i dokumenti koji se tiču revizije i pravnih lijekova, ali se neke obavezne stavke i formalna pravila moraju ispoštovati kod podnošenja zahtjeva. Strane u postupku se o odlukama tijela nadležnih za reviziju informiraju putem pošte. Odluke Državnog vijeća se objavljuju na službenoj stranici te institucije (<http://www.raadvst-consetat.be>). Odluke sudova i tribunala se ne objavljuju sistemski. Sudska praksa je ograničena, ali je jako važna jer se sistem temelji i na kodifikaciji i na sudskoj praksi.

## 2.5 Pristup reviziji

Suci i članovi komisija u tijelima nadležnim za reviziju javnih nabavki, kao i advokati koji zastupaju ponuđače ili ugovorne organe u postupcima koji se tiču javnih nabavki stječu znanja o



pravu iz oblasti javnih nabavki, pravu EZ, vođenju javnih nabavki u praksi i srodnim tehničkim i finansijskim aspektima putem univerzitetskog ili trajnog obrazovanja, knjiga i članaka o javnim nabavkama, od iskusnih pravnika i preko tečaja koje organiziraju Ministarstvo pravde ili privatne organizacije, kao i web stranica poput <http://www.simap.eu.int/>, <http://www.jepp.be>, <http://www.binnenland.vlaanderen.be/overheidsopdrachten/index.htm>. Isto važi i za ponuđače, koji se također informiraju preko pravnika, konsultanata ili stručnih organizacija. Tijdschrift voor Aannemingsrecht (T.Aann.) je stručni časopis koji se bavi zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki. O istoj tematici se raspravlja i na mnogim akademskim i stručnim konferencijama i seminarima. Vlaamse vereniging voor aanbestedingsrecht (<http://www.vva-vzw.be>) i Esimap, Centre d'études, de services et d'information en matière de marchés publics et domaines connexes ([www.esimap.be](http://www.esimap.be)) su udruženja na državnom nivou koja se bave zakonom i politikama u oblasti javnih nabavki. Civilno društvo se također bavi monitoringom javnih nabavki i lobiranjem učesnika u ovom procesu, kao i drugim sličnim aktivnostima, i tu ga zastupaju organizacije kao što su Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf i the Vlaamse Confederatie Bouw koje organiziraju konferencije o javnim nabavkama i pružaju usluge informiranja i savjetovanja u toj oblasti. Osoblje angažirano na poslovima javnih nabavki, primjerice, može pohađati programe obuke koje organizira Vlaamse vereniging voor aanbestedingsrecht.

### 3. Bugarska

Prema izmijenjenom i dopunjenom Zakonu o javnim nabavkama koji je stupio na snagu 1.jula 2006., sistem revizije i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki sastoji se od rasprave na prvostepenom nivou pred **Komisijom za zaštitu konkurencije** i drugostepene sudske revizije koja je ujedno i najviša instanca prije **Vrhovnog upravnog suda**. Široki spektar pravnih lijekova može biti dodijeljen kada se radi o ugovorima čija vrijednost prelazi ili ne prelazi vrijednosne razred utvrđene direktivama EZ. Pošto su ovi aranžmani relativno novi, iskustva u njihovoj operativnoj primjeni su skromna.

#### 3.1 Prigovor upućen ugovornom organu ili tijelu

Podnošenje prigovora ugovornom organu ili tijelu ne predstavlja obaveznu fazu u sistemu pravnih lijekova. Jedina obaveza podnositelja prigovora je da ugovornom organu ili tijelu pošalje kopiju istog.

#### 3.2 Kvazisudska revizija

**Komisija za zaštitu konkurencije** je posebno prvostepeno tijelo nadležno za reviziju koje djeluje nezavisno od vlade. Svaka odluka, pokretanje sudskog postupka ili uzdržavanje od istog, a koji se tiču ugovornog organa u fazi postupka javne nabavke **prije zaključivanja** ugovora ili okvirnog sporazuma podložni su zakonskoj reviziji pred Komisijom. Komisija za zaštitu konkurencije je nenadležna za tu oblast nakon zaključenja ugovora. Njeni članovi *ne* uživaju isti status kao suci. Prema Zakonu o zaštiti konkurencije, u radu ovog tijela učestvuje sedam lica koje Narodna skupština imenuje ili razrješava dužnosti tokom trajanja njihovog petogodišnjeg mandata. Postoji i mogućnost produžetka njihovog mandata za dodatnih pet godina. Predsjedavajući Komisije mora biti kvalificirani pravnik koji se barem deset godina posebno bavio tom oblasti. Svi članovi Komisije za zaštitu konkurencije moraju biti bugarski državljani s završenim ekonomskim ili pravnim fakultetom, s barem pet godina iskustva u struci, a koji posjeduju visoko profesionalne i etičke kvalitete i nisu sudski gonjeni u prošlosti. Oni se ne mogu baviti drugim plaćenim poslovima, osim onim naučnim ili predavačkim, a ne mogu ostvarivati ni korist od preduzeća.

#### 3.3 Sudska revizija

Vrhovni upravni sud je **upravni sud najviše instance** koji se bavi revizijom odluka iz oblasti javnih nabavki. Prije 1. jula 2006., građanski sudovi su bili nadležni za ugovore o javnim nabavkama. Odluke Komisije za zaštitu konkurencije mogu se osporiti žalbom podnesenom

tročlanom odboru u sklopu Vrhovnog upravnog suda. Ovaj sud štiti svoju **nezavisnost** tako što sam regulira imenovanja, mandate i kvalifikacije članova, kao i finansiranje. On je uspostavljen temeljem Ustava i akata parlamenta i zadovoljava kriterije za sudove utvrđene presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann*. On je nezavisan od izvršne, upravne i bilo kojeg drugog nivoa vlasti i njegove odluke su pravomoćne. Suci te institucije moraju biti iskusni i priznati pravni stručnjaci. Oni se imenuju u skladu s općim upravnim postupkom. Predsjednik ovog suda se imenuje na mandat od sedam godina u skladu s uredbom definiranom Zakonom o pravosudnom sistemu, bez prava na reizbor. Pored svojih upravnih funkcija, suci će provoditi svoje zakonske ovlasti koji se tiču vršenja sudske vlasti, koje im garantiraju Ustav i zakoni (član 125a, stav 4 Zakona o pravosudnom sistemu). Predsjednik Suda mora imati najmanje osam godina iskustva u bavljenju pravnom strukom.

### 3.4 *Pravni lijekovi*

Dostupni **pravni lijekovi** utvrđeni su Zakonom o javnim nabavkama. Prema članu 120 tog zakona, svaka odluka, pokretanje sudskog postupka ili uzdržavanje od istog, a koji se tiču ugovornog organa u fazi postupka javne nabavke **prije zaključivanja** ugovora ili okvirnog sporazuma podložni su zakonskoj reviziji pred Komisijom za zaštitu konkurencije. Pokretanje postupka pred njom nema **automatski suspenzivni učinak**. Ipak, prema stavu 1, člana 121a, Zakona o javnim nabavkama, Komisija za zaštitu konkurencije **može izreći privremenu mjeru obustave postupka javne nabavke** na temelju podnesenog osnovanog zahtjeva i u slučaju postojanja realne opasnosti za zbiljnim ugrožavanjem javnog interesa ili interesa strana u postupku, kao i uzevši u obzir negativne posljedice obustave postupka dodjele ugovora. Žalba na odluku Komisije mora se podnijeti Vrhovnom upravnom sudu u roku od 14 dana od informiranja strana u postupku o njenom donošenju i pokretanje postupka revizije neće obustaviti njenu primjenu. Prema stavovima 1 i 2 člana 120a Zakona o javnim nabavkama, svako lice koje je imalo ili ima interes da dobije neki ugovor može tražiti **proglašenje javnog ugovora ništavnim** i potraživati **odštetu** ako je na osnovu kršenja ovog Zakona pretrpjelo štetu u skladu s odredbama zakona o parničnom postupku. Javni ugovor se proglašava ništavnim ako ga ugovorne strane ne zaključe u skladu s propisanom procedurom. Bugarska ima kodificirani pravni sistem, ali sudska praksa ima ograničenu važnost zbog tumačenja legislative u okviru sudskih presuda. Utjecaj presuda Evropskog suda pravde u oblasti javnih nabavki je ograničen, ali će se tu situacija poboljšati zbog ulaska Bugarske u Evropsku uniju.

### 3.5 *Procesno pravo*

Procesno pravo u ovoj oblasti temelji se na Zakonu o javnim nabavkama, Zakonu o Vrhovnom upravnom sudu i Zakonu o vođenju postupaka pred upravnim sudovima. Tokom postupka pred Komisijom za zaštitu konkurencije mogu se koristiti dokazi u pismenoj formi, usmeno iznesena objašnjenja i stručna mišljenja. Tokom prezentiranja stručnih mišljenja u okviru postupka koji se vodi pred Komisijom, troškove angažiranja vještaka snosi strana koja je to i tražila. Kada stručno mišljenje zatraži Komisija, troškove angažiranja stručnjaka snosi podnositelj zahtjeva, a u slučaju da zahtjev ne bude odobren ili dođe do obustave postupka, troškove će snositi ugovorni organ. To znači da zahtjev za pokretanjem postupka može podnijeti svako lice koje je imalo ili ima interes za dodjelom ugovora, u roku od deset dana od informiranja o odluci ili postupku koji je podložan reviziji, ili, ako lice nije obaviješteno o tome, od datuma kada je saznalo za odluku ili od datuma isteka roka za pokretanje spora. U Zakonu o javnim nabavkama se kao preduvjet za uvođenje privremenih mjera navodi obaveza pribavljanja bankarske garancije ili polaganja novčanog depozita od 1% ukupne vrijednosti javnog ugovora na račun Komisije za zaštitu konkurencije, čija vrijednost ne može preći 50,000 BGN. Komisija će u slučaju nemogućnosti određivanja vrijednosti ugovora odrediti depozit čija vrijednost ne može preći 50,000 BGN. Ako se strane u postupku odluče za pravno zastupanje (od strane advokata), one moraju platiti potrebnu taksu, ali ovaj vid zastupanja nije obavezan. Komisija svoje mišljenje o pokrenutom

postupku mora dati u roku od dva mjeseca od njegovog pokretanja. Odluka, uz koju se prilaže i obrazloženje, mora biti pripremljena i objavljena u roku od 14 dana od davanja mišljenja o pokrenutom postupku. Odluke tijela za reviziju se objavljuju i **postavljaju** na njihovim pripadajućim web stranicama. Vrhovni upravni sud svoje odluke objavljuje u skladu s propisima Zakona o Vrhovnom upravnom sudu.

### 3.6 *Pristup reviziji*

Suci, članovi Komisije za zaštitu konkurencije i advokati koji zastupaju ponuđače ili ugovorne organe/tijela u postupcima koji se tiču javnih nabavki stječu znanja o pravu iz oblasti javnih nabavki, pravu EZ, uglavnom putem univerzitetskog obrazovanja, ali i na tečajevima koje organiziraju međunarodne ili organizacije EU ili Agencija za javne nabavke, kao i preko iskustava do kojih se dolazi "tokom obavljanja posla", to jest "kroz praksu". Oni stječu znanja o postupcima javnih nabavki u praksi, kao i pratećim tehničkim i finansijskim aspektima, putem tečaja koje organiziraju međunarodne ili organizacije EU i kroz praksu; neki pohađaju tečajeve koje nudi vlada i Agencija za javne nabavke. Stavovi sudaca i službenika tijela za reviziju prema javnom interesu s jedne, i privatnim interesima ponuđača s druge strane smatraju se izbalansiranim, uz ponekad izraženiju naklonost prema javnom interesu ili privatnim interesima ponuđača. Ponuđači koji traže reviziju odluka o javnim nabavkama informiraju se o pravnim, finansijskim i administrativnim aspektima funkcioniranja sistema javnih nabavki u praksi na tečajevima koje organizira vlada i međunarodne ili organizacije EU, kao i preko vlastitih stručnih organizacija, poput privrednih komora. Prema sistemu koji je bio na snazi do jula 2006., neki ponuđači su se suzdržavali od pokretanja postupaka revizije jer nisu htjeli ugroziti svoje šanse za dobivanje nekog budućeg ugovora, a neki su bili obeshrabreni i dugim trajanjem samog postupka.

Ne postoje posebni stručni časopisi posvećeni oblasti javnih nabavki. Zakonski propisi iz oblasti javnih nabavki su predmet rasprava na akademskim i stručnim konferencijama i seminarima. Ne postoje ni udruženja koja se na nivou države bave pitanjima javnih nabavki, ali su zato prisutne druge relevantne interesne grupe, poput privrednih komora, udruženja građevinskih poduzetnika, Konfederacije bugarskih poslodavaca, Bugarske industrijske komore, Bugarske međunarodne poslovne asocijacije, Bugarske privredne i industrijske komore i nevladinih organizacija, poput ogranka organizacije Transparency International za Bugarsku i sve nude usluge lobiranja, informiranja, podučavanja i/ili savjetovanja o vezi s pitanjima sporova u oblasti javnih nabavki. Mediji i televizija izvještavaju o postupcima revizije javnih nabavki ako za tim postoji izraženiji interes javnosti.

## 4. Kipar

Sistem revizije i pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki koji se primjenjuje na Kipru može se podijeliti u tri segmenta: prigovor koji se podnosi ugovornom organu, nesudska revizija koju vodi Uprava za reviziju ponuda i sudska revizija koju vodi Vrhovni sud Kipra.

### 4.1 *Prigovor upućen ugovornom organu*

Prema kiparskim zakonima, prije podnošenja zahtjeva za revizijom Upravi za reviziju ponuda (opisano u nastavku teksta), svako zainteresirano lice ima obavezu da u roku od pet dana od svog saznanja za tu odluku, **pismenim putem o svojoj namjeri i navodnoj povredi zakona obavijesti ugovorni organ** i pošalje kopiju obavijesti nadležnom tijelu (Državnoj blagajni). Ugovorni organ ima obavezu da ispita navedene optužbe i pripremi obrazloženu odluku u roku od pet dana od primitka obavijesti. Ako se pokaže da su optužbe osnovane, to tijelo je obavezno da poduzme adekvatne mjere. Ako Uprava za reviziju ponuda ne poduzme nikakve mjere u roku od pet dana, smatra se da su optužbe odbačene. Zahtjev za pokretanjem revizije mora biti podnesen u roku od deset dana od dana saznanja za odluku ili isteka gorenavedenog petodnevnog roka. Zakon ne specificira koji službenici ugovornog organa se bave zahtjevom za



reviziju podnesenom Upravi za reviziju ponuda. Ipak, praksa je da se službenici na poslovima ugovaranja koji su upoznati s tom materijom pozabave internom provjerom optužbi.

#### **4.2. Nesudska revizija**

Tijelo nadležno za nesudsku reviziju, Uprava za reviziju ponuda, osnovana je 1. decembra 2003. na temelju odluke Vijeća ministara. Ona je ovlaštena da na temelju navodne povrede zakona vrši reviziju svake odluke koju ugovorni organ donese prije zaključivanja nekog javnog ugovora. Na taj način se došlo do tijela nadležnog za reviziju javnih nabavki koje djeluje nezavisno od vlade. Ipak, članovi ovog tijela ne uživaju status sličan onom koji imaju suci. Njih je pet, uključujući i predsjednika.

#### **4.3 Sudska revizija**

Prema kiparskom zakonu, svako lice koje je oštećeno odlukom Uprave za reviziju ponuda ili odlukom koju ugovorni organ donese prije ili nakon zaključivanja ugovora, iste može osporiti pred **Vrhovnim sudom Kipra**. Samo sud može dodijeliti odštetu u tom smislu. Ova problematika se tretira u skladu s Ustavom Republike. Svako zainteresirano lice može iskoristiti svoje pravo da se obrati Vrhovnom sudu, umjesto da podnosi zahtjev za pokretanjem revizije Upravi za reviziju ponuda, pod uvjetom da se ova dva postupka ne odvijaju istovremeno. Članovi i predsjednik Vrhovnog suda su suci i njihov status je reguliran Ustavom. Sud zadovoljava kriterije za sudove koji su utvrđeni presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann*.

#### **4.4 Pravni lijekovi**

Uprava za reviziju ponuda može **ukinuti** bilo koju nezakonitu odluku donesenu prije zaključenja ugovora i narediti brisanje bilo kojeg amandmana koji sadrže diskriminacijske tehničke, ekonomske i finansijske specifikacije u ugovornim dokumentima ili bilo kojem drugom dokumentu koji se tiče postupka dodjele ugovora. Osim toga, Uprava može na temelju podnesenog zahtjeva za revizijom i zahtjeva samog podnositelja, narediti uvođenje **privremenih mjera** kako bi se spriječilo dalje ugrožavanje njegovih interesa, uključujući i mjere obustave ili usmjerene ka obustavi postupka dodjele javnog ugovora ili primjene bilo koje odluke koju donese ugovorni organ, sve dok se ne donese konačna odluka. U kontekstu privremenih mjera, Uprava za reviziju ponuda može uzeti u obzir i njihove moguće negativne posljedice po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se privremene mjere ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Vrhovni sud može donositi odluke kao i bilo koji drugi sud, uključujući tu i one koje se tiču privremenih mjera, **odštete**, ukidanje poziva za dostavu ponuda u tenderskom postupku, ukidanje odluka o dodjeli ugovora, poništavanje ugovora ili periodičnog plaćanja kazne ili obaveze plaćanja odštete. Zaključenje ugovora se može poništiti isključivo sudskom odlukom.

#### **4.5 Postupak**

Svako lice koje je imalo ili ima interes za dodjelu određenog ugovora i koje je oštećeno ili mu prijeti opasnost da bude oštećeno uslijed povrede zakona ili nekim postupkom ili odlukom ugovornog organa ima pravo da prije zaključenja ugovora podnese zahtjev za pokretanjem postupka revizije pred Upravom za reviziju ponuda. Time se ne ugrožava pravo zainteresiranog lica da zahtjev za sudskom revizijom podnese Vrhovnom sudu Kipra, umjesto da traži reviziju od Uprave za reviziju ponuda. Ne postoji razlika među ugovorima na koje se direktive odnose, odnosno, na koje se ne odnose. Što se tiče Uprave, dijelovi zakona koji se tiču usklađivanja postupaka za dodjelu javnih ugovora (IV dio zakona N11(I)/2006 i N12(I)/2006) reguliraju vođenje postupka revizije. U ovom kontekstu se mora spomenuti i Odredba br.745/2003 kojom se regulira uspostavljanje i funkcioniranje Uprave za reviziju ponuda. Obavezne takse temelje se na vrijednosti odabrane ponude. Tačnije, za ponudu vrijednu 1£-100 000£ CYP plaća se taksa od 500£, za ponudu vrijednu 100 001 £ CYP -500 000£ CYP plaća se taksa od 1 500£, za ponudu

vrijednu 500 001£-1 000 000£ CYP plaća se taksa od 2 000£, za ponudu vrijednu 1 000 001£-5 000 000£ CYP plaća se taksa od 3 000£, i, na kraju, za ponudu vrijednu 5 000 001£ CYP i više plaća se taksa od 4 000 CYP. Podnošenje zahtjeva za uvođenjem privremenih mjera iznose 1000. Ako se zahtjev za pokretanjem postupka revizije podnese prije dostave ponuda, taksa za njegovo podnošenje je 1 000. Uprava za reviziju ponuda podnositelju zahtjeva čije su pritužbe odbačene može odrediti da snosi troškove vođenje postupka, kao i da plati novčanu kaznu, ako to ocijeni potrebnim u skladu s okolnostima u slučaju. Takse koje se plaćaju Upravi ne podliježu nadoknadi. Uprava ima obavezu da donese odluku u roku od 30 dana od datuma podnošenja zahtjeva za pokretanjem postupka revizije. Prema odjeljku 146 Ustava, svako zainteresirano lice može podnijeti zahtjev za revizijom Vrhovnom sudu Kipra u roku od 75 dana od datuma objavljivanja odluke ili datuma kada je lice saznalo za nju, u slučaju neobjavljivanja. O odlukama Uprave o reviziji strane u postupku i javnost se informiraju na web stranici Uprave ([www.tra.gov.cy](http://www.tra.gov.cy)), a ugovorni organ, ponuđač i nadležno tijelo (Državna blagajna) se obavještavaju i u pismenoj formi. Odluke Vrhovnog suda se objavljuju u svescima koji se mogu kupiti od Službene štamparije. Osim toga, postoji i firma Leginet Ltd. ([www.leginet.com](http://www.leginet.com)), koja vodi dvije obimne baze podataka iz oblasti legislative i predmeta koji se vode u zemlji i njima se može pristupiti na bazi pretplate. Ipak, svi noviji predmeti su dostupni samo na grčkom jeziku, osim onih starijih iz perioda 1883-1989, koji su dostupni i na engleskom. Za otprilike dvije godine, Vrhovni sud bi trebao posjedovati i svoju elektronsku bazu podataka koja će, između ostalog, sadržavati i predmete/odluke. Trenutno je u pripremi novi zakon o usklađivanju postupaka revizije.

#### 4.6 *Pristup reviziji*

Obrasci za potrebe revizije javnih nabavki kojim se bavi Uprava za reviziju ponuda dostupni su na [www.tra.gov.cy](http://www.tra.gov.cy). Stručna osposobljenost službenika na poslovima ugovaranja na planu pravnih i ostalih aspekata javnih nabavki opisana je kao jako dobra. Zakonski propisi iz oblasti javnih nabavki su predmet rasprava na akademskim i stručnim konferencijama i seminarima. Nudi se i stručni programi obuke iz oblasti zakona o javnim nabavkama i politike, a službenici na poslovima javnih nabavki stječu potrebna znanja kroz praksu, kao i na seminarima i konferencijama. Presude Evropskog suda pravde se koriste kao instrumenti za pronalaženje rješenja u kompleksnijim slučajevima.

## 5. **Češka Republika**

Oblast javnih nabavki u Češkoj Republici regulirana je Zakonom 40/2004 o javnim ugovorima (engleski prijevod je dostupan na <http://www.compet.cz/English/VZ/Zakony/Rozcesti.htm>), ali su nove direktive o javnim nabavkama EZ već implementirane preko Zakona 137/2006 (Zákon o veřejných zakázkách), koji je stupio na snagu 1. jula 2006. Zakon 139/2006 regulira dodjelu koncesija. Češki sistem revizije i pravnih lijekova se temelji na kombiniranom sistemu upravne, kvazi-sudske i sudske kontrole. U tom kontekstu je ja najvažnija institucija **Ured za zaštitu konkurencije** (Úřad Pro Ochranu Hospodářské Soutěže, Joštova 8, 601 56 Brno; telefon +420 542 161233; faks +420 542 210023, E-mail: [posta@compet.cz](mailto:posta@compet.cz), Web stranica: [www.compet.cz](http://www.compet.cz)), koj je preuzeo ulogu bivšeg Ministarstva konkurencije i uspostavljen je kao nezavisno državno tijelo u skladu s Zakonom 273/1996 (engleski prijevod je dostupan na [http://www.compet.cz/English/LEGI/Zakon273\\_en.htm](http://www.compet.cz/English/LEGI/Zakon273_en.htm)). Izvansudska kontrola je također prisutna u sektoru komunalija pošto su i bivši i sadašnji zakoni o javnim nabavkama implementirali mehanizam mirenja koji je utvrđen Direktivnom 92/13 EZ (§ 124 Zakona o javnim nabavkama iz 2006.). Ne postoji posebno arbitražno tijelo nadležno za alternativno rješavanje sporova iz oblasti javnih nabavki.

### 5.1 *Revizija odluka o javnim nabavkama*

Prema zakonu iz 2004., postoje četiri faze revizije odluka u vezi s tenderskim postupkom. U **prvoj fazi** koja prethodi zaključivanju ugovora, svaki ponuđač ima pravo da u pismenoj formi ugovornom organu dostavi prigovor u roku od 15 dana od obavještanja o dodjeli ugovora ili o odluci o isključenju iz postupka. Ako se radi o ugovoru čija vrijednost ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ, ponuđačevo pravo na podnošenje prigovora ovisi o njegovoj sposobnosti da dokaže da je imao ili ima stvarni interes za dodjelu ugovora i da je pretrpio ili da mu prijeti pretrpljivanje štete zbog navodne povrede zakona iz 2004. godine. U oba slučaja, podnošenje prethodnog prigovora ugovornom organu predstavlja preduvjet za podnošenje zahtjeva za revizijom zbog postojanja navodne povrede zakona pred Uredom za zaštitu konkurencije. Ova obaveza se ne odnosi na slučajeve kada je ugovor već zaključen. Ugovorni organ je obavezan da o svojoj odluci obavijesti podnositelja prigovora u roku od deset dana od primitka prigovora. Ugovorni organ može usvojiti ili odbaciti prigovor ili predložiti drugačije rješenje od onog koje zagovara podnositelj prigovora. Ako ugovorni organ odbaci prigovor ili ne poduzme mjere koje traži podnositelj prigovora, ugovor se ne može zaključiti u roku od 30 dana od primitka prigovora. Ugovor zaključen protivno ovoj odredbi smatra se ništavnim. Propisi koji se tiču prve faze su ponešto izmijenjeni zakonom iz 2006. godine. Prema njemu, svaki ponuđač ima pravo da podnese prigovor ugovornom organu bez obzira na procijenjenu vrijednost ugovora, a vremensko ograničenje od 60 dana je skraćeno na 45. U **drugoj fazi**, u slučaju da ishod podnošenja prigovora ne bude povoljan po podnositelja, on može pokrenuti spor pred Uredom za zaštitu konkurencije. Ured je osnovan kao nezavisno državno tijelo, čiji predsjednik se imenuje na mandat u trajanju od šest godina od strane predsjednika republike, a prema vladinom prijedlogu. Osim toga, predsjednik Ureda ne može biti član nijedne političke stranke, a ne mora obavezno biti i pravnik. Ponuđači mogu osporiti bilo koju odluku ugovornog organa kojim se narušavaju obaveze koje se tiču transparentnosti i nediskriminacije, poput uvjeta za dodjelu ugovora, obavijesti o ugovoru/poziva za dostavljanje ponuda, vrste tenderskog postupka, odluke o isključenju ili o dodjeli ugovora (stav 97.3 zakona iz 2004.). Zahtjev se mora dostaviti u roku od deset dana od donošenja odluke od strane ugovornog organa nakon što se podnositelj obavijesti o prethodnom prigovoru. U svakom slučaju, on se mora dostaviti u roku od 25 dana od dostavljanja prethodnog prigovora ugovornom organu. Prema zakonu iz 2004., Ured ima pravo da sam inicira pokretanje postupka u roku od tri godine od povrede zakona. U 2005. su pokrenuta 334 postupka, od čega 184 otpada na postupke pokrenute u skladu s podnesenim zahtjevima, a 152 na one koji su pokrenuti na inicijativu Ureda. Nakon pokretanja postupka i obavezivanja ugovornog organa na dostavljanje potrebne dokumentacije (poput dosjea o javnoj nabavci), Ured mora donijeti odluku o podnesenom zahtjevu u roku od 30 dana (u složenijim slučajevima i od 60 dana). Prema zakonu iz 2006., ovaj rok počinje isticati od trenutka pokretanja postupka pred Uredom. Zahtjevom za pokretanje postupka se bavi Odjel za javne nabavke u sklopu Ureda za zaštitu konkurencije, na čijem čelu se nalazi pravnik. U **trećoj fazi** je moguće da se na odluku Odjela za javne nabavke podnese žalba predsjedniku Ureda, koji o tome odlučuje na temelju prijedloga "Apelacionog odbora", savjetodavne komisije koja djeluje u okviru Ureda i u čijem radu učestvuju službenici Ureda, kao i vještaci u funkciji saradnika. Zakon iz 2004. ne posjeduje posebne odredbe koje se bave ovom fazom, ali su u tom slučaju mogu primjenjivati opće odredbe Zakona 500/2004 o općem upravnom postupku. Ne postoje dodatne mogućnosti žalbi na odluke koje donosi Ured za zaštitu konkurencije, ali je jedan izvanredni pravni lijek dostupan u **četvrtoj fazi**. Vrhovni upravni sud može, u skladu s zahtjevom o pokretanju postupka revizije (poništenja), izvršiti reviziju odluke koju je donio Ured. Vrhovni upravni sud je nezavisno i ustavno definirano tijelo, kao i tijelo za reviziju najviše instance u slučajevima koji se tiču uprave (Nejvyšší správní soud, Masarykova 31, 657 40 Brno; telefon +420 542 532 311; faks +420 542 532 361, E-mail: podatelna@nssoud.cz, web stranica: <http://www.nssoud.cz/en/index.php>).

## 5.2 *Pravni lijekovi*

Prema zakonu iz 2004. i bez obzira na procijenjenu vrijednost ugovora, pravni lijekovi koji se koriste za odluke ugovornih organa mogu biti dodijeljeni prije ili nakon zaključenja ugovora, i to od strane Ureda za zaštitu konkurencije (privremene i korektivne mjere, obustava primjene ugovora, kazne) ili redovnih sudova (odšteta). Ured ima pravo da uvede **privremene mjere** prije obustave postupka i u mjeri u kojoj je to potrebno i prihvatljivo, bilo po podnesenom zahtjevu ili vlastitoj inicijativi, i to kako bi spriječio nanošenje štete ili opasnost od ugrožavanja interesa podnositelja zahtjeva. Ured ima pravo da u roku koji je naveden u odgovarajućem nalogu, ali najkasnije do datuma donošenja konačne odluke 1) zatraži od ugovornog organa da ne zaključuje ugovor nakon okončanja tenderskog postupka 2) obustavi tenderski postupak 3) obustavi primjenu zaključenog ugovora. Ured može razmotriti i moguće posljedice uvođenja privremenih mjera po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se one ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. U načelu, podnošenje zahtjeva za pokretanjem postupka nema suspenzivni učinak u odnosu na tenderski postupak koji je u toku, ali u slučajevima kada je ishod prve faze postupka (prethodni prigovor ugovornom organu) nepovoljan po podnositelja prigovora, ugovor ne može biti zaključen u periodu od 30 dana od primitka prigovora (prema zakonu iz 2004. :45 dana). Osim toga, zakon iz 2004. predviđa da u slučaju da ugovorni organ namjerno krši obaveze u tenderskom postupku, postupak će biti proglašen **nevažećim** od samog početka. Žalbe na odluke kojim se uvode privremene mjere nemaju suspenzivni učinak na provedbu tih odluka. Nakon što u pismenoj formi potvrdi da je zaista došlo do povrede zakona o javnim nabavkama, Ured može, putem svoje konačne odluke, a prije zaključenja ugovora, izreći **korektivne mjere** prema ugovornom organu, tj. ukinuti odluku o dodjeli ugovora, u slučaju kada takva povreda zakona negativno utječe ili bi mogla negativno utjecati na evaluaciju ponuda. Nakon zaključenja ugovora, a na temelju stavki iz prethodno navedenog slučaja, Ured ima pravo da **zabrani izvršenje** zaključenog ugovora i izrekne **kaznu** u jedinstvenom postupku za kršenje obaveze navedene u stavu 102 zakona iz 2004. (npr. nepoštivanjem obaveza u tenderskom postupku; zaključivanje ugovora protivno zakonu iz 2004; neopravdano napuštanje tenderskog postupka; propust u vođenju evidencije o tenderskom postupku ili obavještanju o dodjeli ugovora). U 2005. godini izrečene su 64 kazne u vrijednosti od 2 569 000 CZK. Međutim, poništenje zaključenog ugovora može proglasiti jedino redovni sud i to po zahtjevu jedne od ugovornih strana. **Odštetu** može dodijeliti jedino redovni sud pod uvjetima utvrđenim Poslovnim zakonikom. U načelu je potrebno dokazati postojanje odgovarajuće veze između navodne povrede zakona o javnim nabavkama i (stvarne ili potencijalne) štete koju trpe interesi podnositelja zahtjeva za odštetom. Ipak, dodjela odštete ne podliježe prethodnoj odluci Ureda za zaštitu konkurencije kojom se ukida odluka ugovornog organa. Na kraju, postoje i disciplinske mjere (poput periodičnih novčanih kazni) koje nadležno upravno tijelo može poduzeti protiv ugovornog organa ili službenika na poslovima javnih nabavki (stav 104 zakona iz 2004.).

## 5.3 *Postupak*

Postupci pred Uredom za zaštitu konkurencije vode se u skladu s zakonom iz 2004 (od 1. jula 2006. u skladu s zakonom iz 2006.). i Zakonom o upravnom postupku (Zakon 500/2004). Preduvjet za pokretanje postupka je polaganje **depozita** na račun Ureda, kao i uplata **administrativne takse** u vrijednosti od 30,000 CZK (oko 1000 eura). Iznos depozita iznosi 1% od ukupne vrijednosti ponude, ali on ne može premašiti 1 000 000 CZK. Ako zahtjev za pokretanjem postupka prihvaćen, iznos depozita se vraća podnositelju zahtjeva (zajedno s kamatama). U slučaju odbijanja/odbacivanja zahtjeva, depozit se tretira kao prihod državnog budžeta. Troškovi administrativne takse se ne nadoknađuju. Prema zakonu iz 2006. ne postoji obaveza plaćanja administrativne takse, ali iznos depozita sada vrijedi 1% vrijednosti ponude i ne može prelaziti cifru od 2 000 000 CZK. Pokretanje postupka pred sudovima ne zahtijeva angažiranje stručnih lica (tj. pravno zastupanje), ali je podložno plaćanju sudske takse. U slučaju

potraživanja odštete, sudska taksa iznosi 1% procijenjene vrijednosti odštete. U slučaju postupka koji se vodi pred Vrhovnim upravnim sudom, sudska taksa iznosi 2000 CZK. U ovom slučaju se visina taksi određuje prema Zakonu o upravnom postupku. Sud može odrediti da strana koja izgubi spor snosi sudske, kao i ostale troškove. U postupcima koji se vode pred Uredom za zaštitu konkurencije, Odjel za javne nabavke u saradnji s Privrednim odjelom može po potrebi može donijeti odluku o angažiranju **vještaka** (poput pravnika ili prevoditelja). Troškovi njihovog angažiranja se snose preko posebnog budžeta u okviru Ureda. Službenici ureda, kao i angažirani vještaci, imaju obavezu da štite **povjerljive** informacije do kojih dođu tokom vođenja postupka. Ova obaveza ne važi u slučaju da se ta lica pozove na svjedočenje na sudu ili pred državnim istražnim organima, ili da ovim tijelima moraju dostaviti dokaze u pisanoj formi u skladu s kaznenim zakonom. Ako Ured sazna neki informaciju koja spada u domeni **poslovne tajne**, on ima obavezu da poduzme sve potrebne mjere kako bi se ona zaštitila. Ponuđačevo pravo da izvrši uvid u ugovornu dokumentaciju može se iskoristiti samo ako Ured ua to prethodno pribavljanje saglasnosti ostalih ponuđača. Odluke Ureda se stranama u postupku dostavljaju poštom, a objavljuju se i u godišnjim zbirka odluka, kao i na službenoj web stranici Ureda.

#### 5.4 *Pristup primjeni pravnih lijekova*

Službenici Ureda za zaštitu konkurencije imaju priliku da se upoznaju s zakonskim propisima u oblasti javnih nabavki u sklopu nastavnog plana i programa na nivou univerziteta, ili su se njim bavili na seminarima koje organiziraju vladina tijela (poput Ministarstva regionalnog razvoja) ili Evropska unija (posebno u kontekstu *twinning* projekata). Stavovi službenika i obnašatelja sudske vlasti smatraju se nepristrasnim. Sudska praksa je ograničena, ali i jako važna jer se sistem temelji na kodifikaciji i sudskoj praksi. Ponuđači se mogu upoznati s politikom iz oblasti javnih nabavki preko tečajeva koje organiziraju vladina tijela, Ured za zaštitu konkurencije, Evropska unija, pravници i konsultanti, kao i preko privatnih institucija koje nude programe obuke. Većina ponuđača je spremna na pokretanje postupka revizije kako bi se došlo do pravednog rješenja, ali neki to rade i s namjerom da opstruiraju vođenje tenderskog postupka. Ostali se nevoljko odlučuju na sudsku zaštitu jer ne žele ugroziti svoje šanse za dobijanje nekog budućeg ugovora ili zato što troškove podnošenja zahtjeva smatraju previsokim. Ostali pokreću reviziju kako bi omeli vođenje tenderskog postupka. Iako se ne nudi posebna stručna obuka, smatra se da je poznavanje materije od strane službenika na poslovima ugovaranja adekvatno. Općenito, revizija tenderskog postupka se smatra učinkovitim metodom praćenja zakonitosti odluka o dodjeli ugovora. Postoji jedan stručni časopis koji se bavi isključivo javnim nabavkama, a nedavno je osnovano i udruženje koje se na nivou države bavi tom problematikom. Civilno društvo također preuzima aktivniju ulogu u unaprjeđivanju propisa iz oblasti javnih nabavki. Na primjer, nedavne izmjene zakona o javnim nabavkama donesene su nakon održanih rasprava koje su inicirali predstavnici udruženja građevinskih preduzeća i ogranka organizacije Transparency International za Češku. Mediji redovno izvještavaju o postupcima revizije iz oblasti javnih nabavki. Presude Evropskog suda pravde su također jako važne i to se vidi i u zahtjevima koje dostavljaju ponuđači. Sistem revizije i pravnih lijekova u ovoj zemlji je značajno uznapredovao nakon ulaska Češke Republike u Evropsku uniju.

## 6. **Danska**

Oblast javnih nabavki u Danskoj je regulirana dvjema vladinim odredbama od 16. septembra 2004., kojim se implementiraju nove direktive o javnim nabavkama EZ, i koje su stupile na snagu 1. januara 2005. godine (vidjeti: <http://www.ks.dk/english/procurement/legislation/pro/>). Javne nabavke koje se tiču ugovora čija vrijednost ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ regulirane su Zakonom o tenderskom postupku za javne radove, kao i ministarskom uredbom iz 2002. koja se tiče javnog snabdijevanja i pružanja usluga. Danski sistem revizije i pravnih lijekova temelji se na sudskoj i vansudskoj kontroli. Glavni akteri na tom planu je **Odbor za prigovore iz oblasti javnih nabavki** (Klagenævnet for Udbud, Sekretariatet, Kampmannsgade



1, DK-1780 Kopenhagen V; telefon +45 3330 7621; faks +45 3330 7799, web stranica: <http://www.klfu.dk>), nezavisno kvazisudsko upravno tijelo i **Uprava za konkurenciju** (Konkurrencestyrelsen, Nyropsgade 30, DK-1780 Kopenhagen V; telefon +45 7226 8000; faks +45 3332 6144, e-mail: ks@ks.dk, web stranica: <http://www.ks.dk/english>), agencija koja djeluje u sklopu Ministarstva ekonomije i poduzetništva. Redovni sudovi također imaju nadležnost nad slučajevima koji se tiču javnih nabavki, ali se u praksi rijetko involviraju u njih.

### 6.1 Vansudska kontrola

Danska Uprava za konkurenciju vodi **neformalni sistem za "rješavanje problema"**. Iako ona nema ovlasti da donosi pravno obavezujuće odluke ili da obustavlja/korigira vođenje tenderskog postupka mnogi ponuđači se radije odlučuju za obraćanje Upravi nego Odboru za prigovore iz oblasti javnih nabavki. "Neformalni" sistem ima svoje prednosti jer ga se u praksi uživa isti status kao i formalni sistem (izdavanje **preporuka** koje se uglavnom poštuju), nudi brz i manje birokratiziran način rješavanja sporova (u prosjeku dva mjeseca po slučaju), više fleksibilnosti (postupak može pokrenuti bilo koje lice/korporacija ili sama Uprava; nema potrebe za pravnim zastupanjem) i besplatan je. Zbog toga Uprava za konkurenciju godišnje vodi skoro 30 slučajeva. Ona od ugovornog organa može zatražiti da se pozabavi optužbama i omogući pristup dokumentaciji koja se tiče javnih nabavki, uz iznimke koje predviđa opći upravni zakon (poslovne tajne itd.). Preporuku donose pravni stručnjaci Uprave. Ako ugovorni organ izbjegne ili odbije postupati u skladu s preporukom Uprave, ona ima pravo da slučaj prosljedi Odbor za prigovore iz oblasti javnih nabavki. Ugovorni organ može osporiti preporuku pred redovnim sudovima. Pored ovog sistema, domaći zakon je implementirao i mehanizam mirenja u skladu s Direktivom 92/13 EZ, ali on dosada nije korišten u praksi. Ponuđači mogu podnijeti prigovor izravno ugovornom organu, ali ne postoje posebni propisi o tome ko je ovlašten da se bavi takvim prigovorima. Izravno podnošenje prigovora nije preduvjet za pokretanje postupka revizije. Konačno, probleme koji se tiču prekograničnih javnih nabavki moguće je rješavati preko Evropske mreže za javne nabavke (PPN, <http://www.ks.dk/english/procurement/network>).

### 6.2 Sudska kontrola

Bez obzira na procijenjenu vrijednost ugovora, odluke ugovornih organa koje se tiču tenderskog postupka u tzv. klasičnom i komunalnom sektoru mogu se osporiti pred **redovnim sudovima** ili **Odborom za prigovore iz oblasti javnih nabavki**. Prva mogućnost se rijetko koristi u praksi. Odbor je osnovan 1991. i trenutno funkcionira u skladu s izmijenjenim i dopunjenim Zakonom br. 415 od 31. maja 2000. godine (dalje "zakon iz 2000"; engleski prijevod je dostupan na <http://www.ks.dk/english/procurement/legislation/act/>) i Izvršnom uredbom za provedbu tog zakona (engleski prijevod je dostupan na <http://www.ks.dk/english/procurement/legislation/415/>). Odbor nije nadležan za slučajeve koji se tiču korištenja zemljišta u svrhu eksploatacije nafte, prirodnog gasa, uglja i ostalih čvrstih goriva (odjeljak 3.2 zakona iz 2000.) i ima obavezu da odbaci prigovore koji se tiču ove oblasti (oni se moraju rješavati pred Pomorskim i trgovačkim sudom). Odbor čine predsjednik, njegova tri zamjenika i stručnjaci iz oblasti građevinarstva, nabavki, transporta i ostalih sektora. Članove na četverogodišnji mandat (uz mogućnost reizbora) imenuje Ministarstvo ekonomije i poduzetništva. Predsjednik i zamjenici moraju biti sudski službenici. Predsjednik može ovlastiti zamjenika da djeluje u njegovo ime i ima obavezu da utvrdi način objavljivanja odluka. Odluke odbora (s izuzetkom onih kojim se automatski odbacuju prigovori prema odjeljku 3.2 zakona iz 2000.) mogu biti osporene pred redovnim sudovima u roku od osam sedmica od datuma obavještanja strana u postupku. Ako i nakon isteka ovog roka ne bude podnesenih žalbi, odluke Odbora se ne mogu naknadno osporavati. **Vrhovni sud** (Højesteret) kao najviša instanca može rješavati slučajeve iz oblasti javnih nabavki, ali to se rijetko dešava u praksi pošto se odluke Odbora uglavnom poštuju. Vrhovni sud je stalno tijelo, nezavisno od izvršne vlasti (odjeljak 64 danskog Ustava) čije su odluke, koje se donose nakon

obavljenog inter partes postupka, pravno obavezujuće. Odluke Odbora ne može razmatrati neko drugo upravno tijelo (odjeljak 8.1 zakona iz 2000.).

### 6.3 *Pravni lijekovi*

Prema odjeljku 6.1 zakona iz 2000., Odbor za prigovore iz oblasti javnih nabavki ima pravo da odbaci prigovor ili da ga ocijeni kao potpuno ili djelimično osnovan. Prije potpisivanja ugovora, Odbor ima pravo da 1) **obustavi** vođenje tenderskog postupka; 2) **ukine** nezakonitu odluku; 3) zatraži od ugovornog organa da se **pridržava** svojih obaveza u pogledu tendera, tj. da izvrši korekciju neregularno vođenog postupka, i 4) **dodijeli odštetu**. Dodjela odštete se smatra najvećom inovacijom unutar danskog sistema; prije usvajanja zakona iz 2000., ponuđači su morali potraživati odštetu putem redovnih sudova. Odbor za prigovore iz oblasti javnih nabavki nije ovlašten za poništavanje ugovora. Postupak za poništenje mora se pokrenuti na redovnom sudu, što se nikada ne dešava u praksi. Međutim, od oktobra 2006, izmjenom i dopunom zakonskih odredbi uveden je obavezni rok **mirovanja** kao vremenski period između dodjele i zaključivanja ugovora (u skladu s presudom u slučaju *Alcatel*). Podnošenje prigovora nema automatski suspenzivni učinak, ali Odbor ima pravo da, po potrebi, odredi ad hoc obustavu vođenja tenderskog postupka. Opća načela danskog zakona se također primjenjuju. Ipak, Uprava može razmotriti i moguće negativne posljedice obustave postupka po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se privremene mjere ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Dodjela odštete ovisi o prethodnoj odluci o materiji predmeta, primjerice, o odluci kojom se potvrđuje opravdanost prigovora na kršenje propisa iz oblasti javnih nabavki. Potraživanje odštete se rješava u skladu s općim načelima danskog zakona. U ovisnosti o okolnostima slučaja, iznos odštete može odgovarati troškovima učešća u postupku tendera (*damnum emergens*) ili izgubljene očekivane dobiti (*lucrum cessans*). Odbor može od strana u postupku zatražiti da dostave sve informacije koje su potrebne za donošenje odluke. Neispunjavanje te obaveze Odboru daje za pravo da **uvede dnevne novčane kazne** koje se mogu naplaćivati u skladu s propisima o prikupljanju poreza na dohodak.

### 6.4 *Postupak*

Postupci pred Odborom za prigovore iz oblasti javnih nabavki vode se u skladu s zakonom iz 2000. i Izvršnom uredbom. Prigovori se dostavljaju u pismenoj formi i može ih podnijeti 1) svako lice koje ima pravni interes u tom slučaju; 2) danska Uprava za konkurenciju; 3) Ministar stanovanja i urbanizma i 4) (stručne) organizacije i javna tijela kojim ministar ekonomije i poduzetništva odobri učešće u postupku pred Odborom (dva tijela su navedena u jednom aneksu Izvršne uredbe). Četvrta kategorija je uvedena kako bi se omogućilo vršenje revizije odluka o javnim nabavkama u slučaju da se nijedan ponuđač ne odluči na podnošenje prigovora. Ponuđači nemaju obavezu da ugovornom organu podnesu prethodni formalni prigovor, ali su **obavezni da ga obavijeste** o pokretanju postupka, paralelno s podnošenjem prigovora. Ne postoje vremenski rokovi za podnošenje prigovora Odboru, kao ni obavezni obrasci za to. Tužena strana mora biti obaviještena o prigovoru i ona ima obavezu da, u roku koji za to odredi Odbor, dostavi obrazloženje o činjeničnim i pravnim aspektima slučaja. Odbor ili predsjednik Odbora u ime te institucije, mogu dozvoliti trećoj strani ili javnom tijelu za koje slučaj ima posebnu važnost da **interveniraju** u korist podnositelja prigovora ili tužene strane. Odbor i predsjednik Odbora imaju oblasti da od podnositelja prigovora, tužene strane ili bilo koje strane koja je uključena u postupak, traže da dostave sve potrebne informacije koje se tiču slučaja. Podnositelj prigovora i bilo koja strana uključena u postupak imaju pravo na pristup navedenom obrazloženju, kao i ostalim materijalima, osim ako pristup dokumentaciji nije ograničen zakonom. Oni imaju pravo da se očituju o njemu. Strane u postupku se obavještavaju o mjestu i terminu održavanja rasprava i imaju pravo na prisustvo advokata, knjigovođe i ostalih predstavnika struke. **Rasprave** nisu otvorene za javnost, osim ako strane u postupku ne odluče drugačije. Ako

je rasprava otvorena za javnost, o tome se mora obavijestiti Uprava za konkurenciju. O slučajevima koji se ne rješavaju usmenom raspravom Odbor se izjašnjava u pismenoj formi, na sastanku, kada je to moguće. U radu Odbora učestvuju najmanje dva člana koji su predstavnici struke, i njih predsjednik odbora imenuje prema službenom popisu. Prema Izvršnoj uredbi iz 2000. u slučajevima "kada donošenje odluke zahtijeva poznavanja funkcioniranja mehanizma atestacije, certificiranja lica, sistema i proizvoda ili inspekcije, barem jedan od stručnjaka u funkciji članova Odbora mora posjedovati posebno znanje iz odgovarajuće oblasti" (odjeljak 5.3). troškovi angažiranja vještaka snose se iz budžeta Odbora. Plaća se taksa od 4000 DK (oko 500€). Troškove angažiranja advokata, kada je to primjenjivo, snosi strana kojoj je potrebno zastupanje. Nema općeg načela po kojem se definira pozitivni ishod za strane u postupku. Prema zakonu iz 2002., u slučajevima kada je prigovor u potpunosti ili djelimično prihvaćen kao opravdan, Odbor može ugovornom narediti organu da **nadoknadi** troškove koje je podnio podnositelj prigovora u vezi s pokretanjem postupka. Ne postoje rokovi za donošenje odluka. Odbor obično donosi odluke u toku od pet do šest mjeseci. O njima se strane u postupku izravno obavještavaju, a odluke se objavljuju i na web stranici Odbora ([www.klfu.dk](http://www.klfu.dk), verzija na danskom jeziku). Neke od odluka se objavljuju i u pravnim revijama.

### **6.5 Pristup primjeni pravnih lijekova**

Članovi Odbora za prigovore iz oblasti javnih nabavki imaju priliku da se upoznaju s zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki u sklopu nastavnog plana i programa na nivou univerziteta ili putem seminara i konferencija u sklopu privatnih ili javnih institucija. Stručna praksa je također važan faktor. Isto važi i za ponuđače kojim na tom planu pomoć mogu pružiti i njihove stručne organizacije. U načelu, mnogi ponuđači pokretanje postupaka vide kao posljednje rješenje i preferiraju podnošenje prigovora izravno Upravi za konkurenciju. Iako se danski sistem javnih nabavki zasniva na decentraliziranom modelu, a praksa nabavki se razlikuje od tijela do tijela, smatra se da je opći nivo poznavanja materije od strane službenika na poslovima ugovaranja zadovoljavajući. Slučajevi iz oblasti javnih nabavki kojim se bavi Uprava za konkurenciju rješavaju se na visoko profesionalan način. Osim toga, Ured za konkurenciju zajedno s drugim organizacijama organizira i stručne seminare (primjerice, o novim direktivama o javnim nabavkama EZ). Ne postoji udruženje koje se bavi problematikom javnih nabavki na državnom nivou, kao ni stručne publikacije iz ove oblasti. Stavovi članova tijela za reviziju prema slučajevima koji se tiču javnih nabavki opisani su kao izbalansirani. Sudska praksa je ograničena, ali igra važnu ulogu jer se sistem jednako temelji na kodifikaciji i sudskom tumačenju. Presude evropskog suda pravde također igraju važnu ulogu i na njih se poziva i u odlukama Odbora za prigovore iz oblasti javnih nabavki, kao i u preporukama Uprave za konkurenciju. Na kraju, među interesnim grupama, nevladinim organizacijama i medijima sve je izraženiji interes za slučajeve koji se tiču javnih nabavki.

## **7. Estonija**

**Sistem revizije i pravnih lijekova** iz oblasti javnih nabavki u Estoniji obuhvata nezavisnu sudski reviziju i reviziju koju vode tijela izvršne vlasti. Reforma koja je u toku predviđa uvođenje sistema koji će predstavljati kombinaciju sudske i nezavisne revizije od strane izvršnih organa. Sistem se može podijeliti na pravne lijekove koji se koriste prije odnosno nakon zaključivanja ugovora. Ne postoje razlike koje se tiču vršenja revizije ugovora iz oblasti javnog odnosno komunalnog sektora, kao ni razlike u pogledu revizije ugovora koji prelaze odnosno ne prelaze vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ:

### **7.1 Prigovor upućen ugovornim organima**

**Ugovorni organi** se ne bave prigovorima, osim u slučajevima kada je on podnesen izravno njima, a ne Ured za javne nabavke. Međutim, ne postoji obaveza podnošenja prigovora ugovornim organima i ponuđači ih obično dostavljaju izravno Uredu za javne nabavke. Ne



postoje posebni propisi u oblasti javnih nabavki kojim se regulira podnošenje prigovora ugovornim organima. Ipak, prema propisima o vođenju dokumenata (državnih i lokalnih vladinih agencija i pravnih lica), na sve dopise se mora dostaviti odgovor u roku od 30 dana od dana primitka.

## 7.2 Nesudska revizija

Prije zaključivanja ugovora, ponuđači imaju pravo osporiti odluku o javnoj nabavi tako što će Uredu za javne nabavke uputiti prigovor u roku od deset radnih dana od datuma informiranja o toj odluci. Ured za javne nabavke osnovan je u skladu s Zakonom o javnim nabavkama i predstavlja **tijelo izvršne vlasti**. Članovi ovog tijela ne uživaju isti status kao suci. Postupak pred Uredom mora biti okončan u roku od deset radnih dana. Tokom ovog perioda, tenderski postupak **je obustavljen**. Ugovorni organ može izabrati vođenje pismenog postupka na temelju dostavljenih dokumenata ili rasprave otvorene za javnost kojoj moraju prisustvovati barem predstavnik Ureda za javne nabavke, lica koje je podnijelo prigovor i ugovornog organa. Ured za javne nabavke može poništiti osporenu odluku o javnoj nabavki. Ponuđači odluku Ureda mogu osporiti pred upravnim sudom, kako je pojašnjeno u nastavku teksta. Oni imaju pravo da odluku ospore u sklopu paralelnog postupka pred Uredom i upravnim sudom. Postupak revizije pred Uredom za javne nabavke utvrđen je Zakonom o javnim nabavkama (odjeljak 9, stavovi 61-67). U ovom trenutku, Ured za javne nabavke je najvažnije tijelo za reviziju: 281 prigovor podnesen je ovoj instituciji tokom 2005. godine, od ukupno 7569 vođenih postupaka dodjele ugovora. 65 slučajeva je ostalo neriješeno, 67 ih je zadovoljilo proceduralne kriterije, 52 nisu zadovoljili proceduralne kriterije, 66 ih je upućeno ugovornom organu, 28 slučajeva je povučeno, a u četiri slučaja Ured je odlučio da obustavi postupak dodjele ugovora. Učestalost vođenja revizije odluka iz oblasti javnih nabavki pred Uredom za javne nabavke iznosi 4%. Ipak, Ured ima i **nadzornu funkciju i savjetuje ugovorne organe**. Zato je moguća pojava sukoba interesa. Ipak, postupak revizije pred Uredom za javne nabavke odvija se relativno brzo i bez većih troškova (kako je objašnjeno u nastavku teksta), tako da strane zainteresirane za osporavanje nezakonite odluke mogu započeti postupak bez odgađanja postupka dodjele ugovora. Prema nacrtu zakona o javnim nabavkama iz 2006., prigovore će rješavati novo tijelo nazvano **Komisija za javne nabavke**, koje će djelovati nezavisno od Ureda za javne nabavke i na taj način izbjeći pojavu sukoba u oblasti revizijske i izvršne prakse.

## 7.3 Sudska revizija

Ponuđači imaju mogućnost i da pred **upravnim sudom** ospore odluku ugovornog organa koja se tiče tenderskog postupka, kao i da podnesu žalbu na odluku Ureda za javne nabavke. Sud može odrediti uvođenje privremenih mjera, uključujući tu i obustavu postupka dodjele ugovora. U sljedećoj instanci je moguće uložiti žalbu na presudu upravnog suda pred estonskim **Okružnim sudom – apelacionim sudom**. Konačno, presude Apelacionog suda može poništiti **Državni sud Estonije** sa sjedištem u gradu Tartuu. Sudska revizija u sve tri instance može biti pokrenuta paralelno s ulaganjem prigovora pred Uredom za javne nabavke. Prema nacrtu novog zakona o javnim nabavkama iz 2006., podnošenje prigovora novoosnovanoj Komisiji za javne nabavke će biti jedan od preduvjeta za pokretanje sudske revizije. Štaviše, **moguće** je da upravni sud više neće biti nadležan za uvođenje privremenih mjera, poput obustave postupka dodjela ugovora. Procesno pravo koje u svom radu primjenjuje upravni sud utvrđeno je zakonom o vođenju upravnog sudske postupka. Tijelo najviše instance nadležno za reviziju odluka iz oblasti javnih nabavki je Državni sud Estonije, koji je ustanovljen na temelju Ustava i ispunjava kriterije za sud koji su utvrđeni presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann*. Suci tog suda moraju bitiiskusni i priznati pravni stručnjaci. Odštetu je moguće potraživati isključivo na **sudu** nakon zaključivanja ugovora, i to na temelju **Zakona o odgovornosti države ili Zakona o obligacionim odnosima**. U skladu s Zakonom o javnim nabavkama, ponuđač može tražiti naknadu troškova za učešće u tenderskom postupku, ako je u mogućnosti da dokaže da bi mu ugovor bio dodijeljen da nije

došlo do povrede zakona od strane ugovornog organa. Prema nacrtu zakona o javnim nabavkama iz 2006., odštetu je moguće potraživati pred upravnim sudom i ona se može dodijeliti samo u slučaju da ponuđač dokaže da bi mu ugovor bio dodijeljen da nije došlo do povrede zakona od strane ugovornog organa. Osporena odluka mora biti proglašena nezakonitom, ali to neće utjecati na validnost ranije zaključenog ugovora. **Nezavisnost** estonskog pravosuđa (**oblasnih** i upravnih sudova, **Okružnog suda**, **Državnog suda**) zagwarantirana je Ustavom. Suci se imenuju na doživotni mandat i može ih se razriješiti dužnosti isključivo sudskom presudom. Oni moraju posjedovati znanja iz pravne struke u skladu s priznatim akademskim nastavnim planom i programom, biti visoko moralne ličnosti i posjedovati sposobnosti i lične karakteristike koje su potrebne za obavljanje te funkcije. **Evropski sud pravde** dosada nije imao ulogu u državnom sistemu revizije i pravnih lijekova, a ni **Evropska komisija** nije inicirala postupke povodom povrede zakona. **Arbitražni sud** koji se bavio prigovorima **Ureda za javne nabavke** ukinut je 2001. godine i zamijenjen ranije opisanim sistemom sudske revizije.

#### **7.4 Pravni lijekovi**

Svi **pravni lijekovi** izuzev onih koji su dostupni nakon zaključivanja ugovora utvrđeni su Zakonom o javnim nabavkama i mogu ih dodijeliti sudovi i Ured za javne nabavke, Postupak dodjele ugovora može biti obustavljen ili ukinut, a posebne odluke ugovornog organa mogu biti i poništene. Pravni temelj za ukidanje ili obustavu postupka dodjele ugovora je Zakon o javnim nabavkama. Prema postojećim zakonima, postupak dodjele ugovora se obustavlja dok traje postupak pred sudom ili Uredom za javne nabavke. Ured za javne nabavke i sud mogu razmotriti moguće negativne posljedice uvođenja privremenih mjera po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se one ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Ipak, to se rijetko dešava u praksi. Nacrtu zakona o javnim nabavkama iz 2006. ne poznaje postojanje ovakvog automatskog učinka. Umjesto toga, ugovornom organu se ne dopušta zaključenje ugovora prije nego što postupak pred novom Komisijom za javne nabavke ne bude okončan. Ako se ugovorni organ ne bude pridržavao ovog propisa, ugovor automatski postaje ništavan. U bilo kojem drugom slučaju, ugovor se ne može poništiti na temelju Zakona o javnim nabavkama. To je, ipak, moguće učiniti na temelju ugovornog prava (Zakona o obligacionim odnosima). Nakon zaključenja ugovora ne mogu se uvoditi privremene mjere. Ne postoje zakonski temelji za određivanje mjere periodičnog plaćanja kazne.

#### **7.5 Postupak**

Prema procesnom pravu, vještaci mogu biti angažirani u postupcima koji se vode pred sudovima i Uredom za javne nabavke. Vještaci svoje mišljenje dostavljaju uglavnom u pisanoj formi, a ponekad i u usmenoj raspravi tokom postupka revizije. Strana koja izgubi spor snosi troškove njihovog angažiranja. Trenutno, prigovor može uložiti ponuđač ili bilo koje lice koje je zainteresirano za učešće u tenderskom postupku. Prema nacrtu zakona o javnim nabavkama iz 2006. prigovor može uložiti ponuđač, kandidat ili bilo koje lice koje je zainteresirano i ima priliku učestvovati u tenderskom postupku. Visinu iznosa takse za podnošenje prigovora definira Zakon o državnim taksama. Trenutno, ona iznosi oko 192€ u slučaju kada se osporava odluka o dodjeli ugovora, a šest eura u svim ostalim slučajevima. Kod pokretanja spora pred upravnim sudom, u slučaju da se radi o ponudi dostavljenoj od strane lica koje podnosi žalbu, taksa iznosi 3% od vrijednosti same ponude, ali njen iznos ne može biti niži od šest eura niti viši od 320€. U slučaju kada se ne radi o ponudi lica koje podnosi žalbu, taksa iznosi šest eura. Prema nacrtu zakona o javnim nabavkama iz 2006., taksa u slučaju podnošenja prigovora Uredu za javne nabavke iznosi oko 639€ u slučajevima kada procijenjena vrijednost javnog ugovora ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ, i 1278€ kada je njegova vrijednost jednaka ili veća od one utvrđene vrijednosnim razredima. Kod pokretanja spora pred upravnim sudom, u slučaju da se radi o ponudi dostavljenoj od strane lica koje podnosi žalbu, taksa iznosi 1% od vrijednosti

same ponude, ali njen iznos ne može biti niži od 959€ niti viši od 12,782 €. U slučaju kada se ne radi o ponudi lica koje podnosi žalbu, iznos takse je niži. Pravno zastupanje nije obavezno, iako je poželjno, posebno u postupcima pred sudovima. Troškovi angažiranja advokata jako variraju. Strana koja izgubi spor snosi svoje troškove, kao i troškove strane koja je dobila, uključujući tu i troškove plaćanja taksi, pravnog zastupanja i angažiranja vještaka. Prigovori se Uredu za javne nabavke moraju dostaviti u roku od deset dana od datuma kada je lice koje podnosi prigovor saznalo ili trebalo saznati za povredu propisa ili nanošenje štete svojim interesima, dok rok za podnošenje žalbi sudovima u istom slučaju iznosi 30 dana, što nije izvedivo nakon zaključenja ugovora. Prigovor koji se tiče tenderske dokumentacije mora biti dostavljen prije nego ugovorni organ pristupi otvaranju ponuda. Ne postoji mogućnost *in camera* vođenja postupaka iz oblasti javnih nabavki. Odluke Ureda za javne nabavke i sudova stranama u postupku se dostavljaju poštom, a objavljuju se i na službenim web stranicama. Ipak, sud može zakazati raspravu bez prisustva javnosti ako to nalažu interesi strana u postupku, ali se to dešava samo u iznimnim slučajevima, poput onih koji se tiču zaštite državnih tajni i javnog reda. Presude **Državnog suda Estonije** također se objavljuju na web stranici ove institucije, kao i u službenom listu u kojem se objavljuju zakoni i presude Državnog suda. Ponuđači mogu osporiti pozive na tender, tendersku dokumentaciju i sve odluke koje se donesu u sklopu postupka dodjele ugovora, uključujući i odluke o kvalifikaciji ponuda i dodjeli ugovora. Prema nacrtu zakona o javnim nabavkama iz 2006., **u tu skupinu će vjerovatno biti uključene** sve aktivnosti koje u sklopu postupka dodjele ugovora vodi ugovorni organ poput npr. otvaranje ponuda. Ugovori koji su već zaključeni ne mogu biti osporeni u skladu s postojećim zakonom o javnim nabavkama. Ipak, na osnovu Zakona o obligacionim odnosima, moguće je potraživati odštetu. Za Ured o javnim nabavkama i sudove važe rokovi unutar kojih moraju donijeti svoje odluke. Ured za javne nabavke ih se uglavnom pridržava, osim u slučaju potrebe za pribavljanjem stručnog mišljenja. Sudovi se rijetko pridržavaju rokova zbog općenito velikog obima posla. Za nepoštivanje rokova nisu predviđene zakonske mjere. Obavezni obrasci također nisu u upotrebi. Sudska praksa ima ograničenu važnost jer se tumačenja zakonskih propisa nude u okviru sudskih presuda.

## 7.6 *Pristup reviziji*

Suci, članovi komisija u okviru Ureda za javne nabavke, kao i pravni zastupnici ponuđača ili ugovornih organa u postupku revizije svoja znanja na polju prava iz oblasti javnih nabavki i prava EZ uglavnom stječu u sklopu univerzitetskih studija. Štoviše, suci imaju obavezu da se kontinuirano stručno usavršavaju, a tečajeve iz ove oblasti organiziraju Ministarstvo finansija, kao i neke privatne institucije. Stavovi sudaca i članova komisija u Uredu za javne nabavke i ostalim tijelima nadležnim za reviziju javnih nabavki u pogledu javnog interesa s jedne i privatnih interesa ponuđača s druge strane smatraju se nepristrasnim i izbalansiranim. **Ponuđači** koji iniciraju postupke revizije odluka iz oblasti javnih nabavki se o pravnim, finansijskim i administrativnim aspektima javnih nabavki u praksi informiraju kroz posao. Ministarstvo finansija nudi obuku iz te oblasti, a moguće je konsultirati i ljude iz pravne struke. Ponuđači su jako dobro informirani o svojim mogućnostima da ospore postupak dodjele ugovora. Neki putem pokretanja postupka revizije samo žele omesti vođenje postupka javnih nabavki. Zakonski okvir na nivou države mora onemogućiti ovakvo djelovanje lica koja ne postupaju u dobroj vjeri i žele nanijeti štetu svojoj konkurenciji. **Službenici na poslovima ugovaranja** se žele trajno profesionalno usavršavati i često pohađaju organizirane tečajeve. Ti tečajevi su često fokusirani na teoriju, tako da su pravni aspekti ovog procesa dobro poznati. Stavovi službenika na poslovima ugovaranja i njihovih nadređenih koji se bave prigovorima prema ponuđačima koji ulažu prigovore ili iniciraju pokretanje postupka sudske revizije su neutralni. Ne postoje posebni stručni **časopisi** koji se bave problematikom javnih nabavki. Članci o zakonu o javnim nabavkama se povremeno objavljuju u pravničkom stručnom časopisu "Juridica" ([www.juridica.ee](http://www.juridica.ee)). Zakonski propisi iz oblasti javnih nabavki nisu previše čest predmet rasprava na akademskim i stručnim konferencijama i seminarima. Ne postoji udruženje na nivou države koje se bavi problematikom

zakona i politike u oblasti javnih nabavki. Interesne grupe se ne miješaju u postupke revizije. **Stručnu obuku** iz sfere zakona i politike javnih nabavki za službenike na poslovima javnih nabavki pružaju Ministarstvo finansija i neke privatne institucije. **Presude Evropskog suda pravde** se uzimaju u razmatranje, ali se rijetko poziva na njih.

## 8. Finska

**Sistem revizije i pravnih lijekova** u oblasti javnih nabavki u Finskoj temelji se na nezavisnoj sudskoj reviziji. Njega je moguće podijeliti na pravne lijekove koji se primjenjuju prije i nakon zaključivanja ugovora. Postoje dva odvojena dvostepena smjera vođenja sudske revizije za ugovore čije vrijednost prelazi odnosno ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ.

### 8.1 Ugovorni organ

Ne postoji obaveza podnošenje prigovora **ugovornom organu ili tijelu**. Ne postoje posebni propisi u oblasti javnih nabavki kojim je regulirano podnošenje prigovora ugovornom organu. Ipak, moguće je rješavanje sporova na ovaj način. Ista legislativa se primjenjuje i u slučaju komunalnih preduzeća u privatnom ili javnom vlasništvu koja donose odluke o javnim nabavkama. Prema zakonu o javnim nabavkama (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1992/en19921505.pdf>), podnositelj prigovora prije dostavljanja samog prigovora Trgovačkom sudu (pojašnjeno u nastavku teksta) mora o svojoj namjeri obavijestiti ugovorni organ i to pismenim putem.

### 8.2 Sudska revizija

Od 2002. godine, Trgovački sud u Helsinkiju je glavni forum za reviziju javnih nabavki u Finskoj. Tokom 2005. ovaj sud je zaprimio 508 prigovora i donio 206 odluka u vezi s njima. 26 posto prigovora je potvrđeno, 33% ih je odbačeno, 8% obustavljeno, a 33% je zastarjelo ili bilo povučeno. Između 1994. i 2002., Vijeće za konkurenciju je bilo nadležno za donošenje odluka o slučajevima javnih nabavki. Kada na snagu stupi nova legislativa, Trgovački sud više neće biti nadležan za slučajeve koji se tiču ugovora čija vrijednost ne prelazi onu utvrđenu na nivou države. U drugoj i najvišoj instanci, pred **Vrhovnim upravnim sudom** u Helsinkiju, moguće je žalbom osporiti odluku prvostepenih sudova. Odštetu je moguće potraživati pred **općim prvostepenim sudovima**. Ovi sudovi su nezavisni u odnosu na izvršnu, upravnu ili bilo koji drugi nivo vlasti i njihove odluke su pravomoćne. Svi finski sudovi koriste svoje sudske ovlasti. Nezavisni su i njihov rad je reguliran isključivo zakonom. Nijedna strana izvan njih se ne može miješati u proces donošenja odluka i ta nezavisnost je zagarantirana Ustavom. Predsjednik i članovi tijela za reviziju najviše instance moraju dobro poznavati oblast upravnog prava i stručno vladati njom. Sudovi su osnovani u skladu s Ustavom, posebnom legislativom koja se tiče općih sudova i Zakonom o Trgovačkom sudu (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2001/en20011527.pdf>). Svi suci moraju biti iskusni i priznati pravni stručnjaci. Oni se imenuju u skladu s općim postupkom.

### 8.3 Pravni lijekovi

Pravnu zaštitu je moguće dobiti u slučaju svake odluke o javnim nabavkama, bilo da se radi o odabiru posebnog postupka dodjele ugovora, odluka o odabiru ponuda za ulazak u najuži izbor ili onih o njihovoj kvalifikaciji. Prema odjeljku 9 finskog zakona o javnim nabavkama, Trgovački sud ima pravo da (1) djelimično ili u potpunosti ukine odluku koju je donio ugovorni organ, (2) zabrani ugovornom organu da primjeni jedan segment dokumenta koji se tiče ugovora ili da na bilo koji način vodi postupak na regularan način; (3) zahtijeva od ugovornog organa za korigira neregularno vođeni postupak ili (4) da naloži ugovornom organu da isplati odštetu strani koja bi imala stvarne šanse da dobije ugovor da je postupak vođen na regularan način. Trgovački sud ima pravo da, u svrhu isticanja važnosti poštivanja naredbi o obustavi navedenih u odjeljku 9(1)(2) i obaveza navedenih u odjeljku 9(1)(3), odredi uvjetnu novčanu kaznu u skladu s

Zakonom o uvjetnim novčanim kaznama (1113/1990). Pokretanje sudskog postupka nema automatski suspenzivni učinak. Nakon pokretanja spora, Trgovački sud može, kao privremenu mjeru, odrediti zabranu ili obustavu provođenja odluke, kao i narediti obustavu postupka dodjele ugovora u periodu tokom kojeg se navedeni slučaj razmatra. Naredbe o obustavi koje se spominju u odjeljku 9(1)(2) i obaveze iz odjeljka 9(1)(3) mogu biti izrečene kao privremene mjere koje ostaju na snazi sve dok se slučaj razmatra pred Trgovačkim sudom. U slučaju donošenja odluke o uvođenju mjera iz pododjeljka 2, Trgovački sud ima obavezu osigurati da se njihovom uvođenjem ne nanosi šteta nekoj od strana ili ne ugrožavaju njena prava, kao ni javni interes, a sve to u većoj mjeri od potencijalne koristi od njihovog uvođenja. Glavni sudac i ostali suci Trgovačkog suda imaju pravo da, u hitnim slučajevima, donose odluke koje se tiču privremenih mjera.

Prema odjeljku 8, pododjeljak 1 Zakona o javnim nabavkama, subjekt koji nanese štetu kandidatu, ponuđaču ili ugovaraču nezakonitim vođenjem postupka, ima obavezu da plati odštetu. Prema pododjeljku 2 Zakona o javnim nabavkama, u slučaju potraživanja koja se tiču isplate odštete za troškove učešća na tenderu, kandidat ili ponuđač koji potražuju odštetu moraju dokazati neregularno vođenje postupka u skladu s pododjeljkom 1 Zakona, kao i dokazati da su imali stvarne šanse za dobivanje ugovora da je postupak vođen na pravilan način. Troškovi odšteta koji se snose u skladu s pododjeljkom 1 nisu ograničeni samo na troškove ponuđačevog učešća na tenderu i mogu se odnositi i na izgubljeni ugovor. Ne postoji obaveza da se osporena odluka ukine prije potraživanja odštete. Finska je uvela **postupak mirenja** koji je utvrđen 4. poglavljem Direktive 92/13/EEZ. Sudska praksa ima ograničenu važnost zbog činjenice da presude nude tumačenja zakonskih propisa. Presude Evropskog suda pravde imaju veliki utjecaj na vođenje postupaka revizije iz oblasti javnih nabavki i na njih se tokom vođenja postupka često poziva u svrhu tumačenja propisa. U posljednjih pet godina, Trgovački sud nije Evropskom sudu pravde podnosio zahtjeve za donošenjem prethodne odluke. U posljednje dvije godine, Evropska komisija je u pet slučajeva iznijela obrazloženo mišljenje protiv Finske u vezi s problematikom javnih nabavki.

#### **8.4 Postupak**

Odredbe Zakona o upravnom sudskom postupku (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19960586.pdf>) uglavnom se tiču postupka podnošenja žalbi u slučajevima javnih nabavki. Prema odjeljku 9b Zakona o javnim nabavkama, pravo na spor i pokretanje sudskog postupka imaju: strana koja ima interes za to, Ministarstvo trgovine i industrije i Ministarstvo finansija u vezi s ugovorenim javnim radovima ili materijom koju regulira odjeljak 5(4), kao i javno tijelo koje u skladu s pojedinačnim ugovorom pruža pomoć u realizaciji ugovora o izvođenju radova. Spor mora biti pokrenut u roku od 14 dana od dana kada je ponuđač pismeno obaviješten o odluci ili je dobio pisane upute o odazivanju na poziv Trgovačkog suda (upute o podnesenom zahtjevu). Inicijator postupka mora platiti taksu od 204 € za održavanje rasprave o tom predmetu pred Trgovačkim sudom. Zakon o javnim nabavkama također sadrži odredbe kojim se tijela poput upravnih sudova obavezuje da osiguraju regularno vođenje slučaja. Na taj način se stranama u postupku omogućuje da učestvuju u postupku bez potrebe za pravnim zastupanjem, čim se olakšava procedura podnošenja žalbi, kao i pristup pravnim lijekovima. U pogledu troškova se primjenjuje načelo pozitivnog ishoda postupka za jednu od strana. Ono se, ipak, rijetko primjenjuje u slučaju javnih tijela. Prema pododjeljku 3 odjeljka 74 Zakona o upravnom sudskom postupku, fizičko lice nije obavezno snositi troškove koje bude imalo javno tijelo, osim ako fizičko lice nije podnijelo evidentno neosnovanu žalbu. Odluke Vrhovnog upravnog suda se stranama u postupku dostavljaju poštom. Odluke koje su važne za tumačenje zakona u budućim sličnim ili identičnim slučajevima ili su od javnog interesa objavljuju se u Godišnjaku Vrhovnog upravnog suda. Strane u postupku uglavnom same odlučuju o angažiranju vještaka iz tehničkih i drugih oblasti u okviru postupka. U takvim slučajevima, troškove njihovog angažiranja snose same strane u postupku. U nekim slučajevima



sud ove vještake može uključiti u postupak i po službenoj dužnosti. Sud može odlučiti da se rasprave, po potrebi, održavaju bez prisustva javnosti, ako se tokom nje prezentiraju povjerljivi dokumenti ili informacije za koje postoji obaveza čuvanja povjerljivosti. Povjerljive poslovne informacije štite se u skladu s Zakonom o transparentnosti aktivnosti vlade. Dokumenti se tretiraju kao povjerljivi, sve dok se ne odluči suprotno, ako sadrže informacije koje se tiču poslovnih ili profesionalnih tajni, a isto važi i za dokumente koji sadrže slične povjerljive poslovne informacije čije bi objavljivanje uzrokovalo ekonomski gubitak za privatnog poduzetnika, pod uvjetom da se te informacije ne odnose na zaštitu zdravlja potrošača, očuvanje okoliša ili zaštitu interesa onih koji su ugroženi obavljanjem poslovnih aktivnosti, kao i da nisu povezane s poslovnim obavezama i njihovim ispunjavanjem. Ne postoje rokovi u kojim sudovi moraju donijeti svoje odluke. U 2005., Trgovački sud je svoje odluke donosio u prosjeku nakon 6,2 mjeseca nakon pokretanja spora. Ovi vremenski periodi mogu varirati u odnosu na složenost predmeta.

### **8.5 Pristup reviziji**

Suci i advokati koji u postupcima revizije javnih nabavi zastupaju ponuđače ili ugovorne organe svoja znanja o pravu iz oblasti javnih nabavki i pravu EZ općenito uglavnom stječu u sklopu univerzitetskih studija, stručne i trajne edukacije, putem tečaja koje organiziraju javne i privatne institucije, kao i proučavanjem sudske prakse i kroz poslovnu praksu. Stavovi sudaca i članova komisija koji sudjeluju u radu tijela nadležnih za reviziju iz oblasti javnih nabavki prema javnom interesu s jedne i privatnih interesa ponuđača s druge strane opisani su kao nepristrasni. Ponuđači koji iniciraju postupke revizije odluka iz oblasti javnih nabavki se o pravnim, finansijskim i administrativnim aspektima javnih nabavki u praksi informiraju preko advokata, konsultanata i vlastitih stručnih organizacija. Većina ponuđača pokretanje postupka revizije vidi kao posljednje sredstvo. Znanje koje službenici na poslovima ugovaranja imaju o pravnim i ostalim aspektima javnih nabavki opisano je kao "uglavnom dobro". Stavovi službenika na poslovima ugovaranja i njihovih nadređenih koji se bave prigovorima prema ponuđačima koji ulažu prigovore ili iniciraju pokretanje postupka sudske revizije opisani su kao "uglavnom pozitivni". Ne postoje posebni stručni ili akademski časopisi koji se bave problematikom javnih nabavki, uključujući i pitanja revizije i pravnih lijekova u postupku javnih nabavki. Zakonski propisi iz oblasti javnih nabavki su česta tema organiziranih seminara. Na nivou države ne postoji udruženje koje se bavi zakonima i politikom iz sfere javnih nabavki, a ova oblast ne privlači ni posebnu pažnju medija. Različite interesne grupe, poput onih potrošačkih ili poslovnih bave se komentiranjem problematike koja se dotiče njihove sfere interesa i to je slučaj i sa oblašću javnih nabavki. Službenicima na poslovima ugovaranja se ne nudi poseban program stručne obuke koji se tiče zakona i politike u oblasti javnih nabavki. Jedna od prednosti finskog sistema je činjenica da ponuđači pred sobom praktično nemaju nikakve prepreke za pokretanje revizije pred Trgovačkim sudom, čiji službenici posjeduju jako visok nivo znanja o pitanjima koja se tiču zakona o javnim nabavkama. Dugo trajanje postupaka je jedna od potencijalnih slabosti, jer se očekuje porast broja predmeta kojim se bavi Trgovački sud. Sistem revizije i pravnih lijekova se ne može smatrati učinkovitim ako postupci revizije traju koliko i postupci javnih nabavki u javnom sektoru (u prosjeku godinu dana).

## **9. Francuska**

Sistem revizije i pravnih lijekova u Francuskoj temelji se na nezavisnoj sudskoj reviziji. Podjela francuskog prava na oblast privatnog i oblast javnog prava tu ima jako važnu ulogu. Ugovori koje dodjeljuju država, državna javna tijela upravnog karaktera, lokalne vlasti i lokalna javna tijela regulirani su Zakonom o javnim nabavkama ("**Code des marchés publics**" – **CMP, Uredba br. 2006-975 1. avgust, 2006.**, dostupna je na službenoj web stranici <http://www.legifrance.gouv.fr>.). Takvi ugovori spadaju u oblast javnog prava ("contrats administratifs"). Sporovi u vezi s ovim ugovorima nalaze se u nadležnosti upravnih sudova. Za razliku od njih, ugovori koje dodjeljuju javna tijela, a koji nisu obuhvaćeni Zakonom o javnim nabavkama, tijela koja spadaju u oblast

privatnog prava, a zadovoljavaju kriterij "tijela koja djeluju u skladu s javnim zakonom" onako kako je to utvrđeno direktivama o javnim nabavkama EZ, kao i neka posebna tijela (poput Banque de France) i privredni subjekti iz komunalnog sektora podliježu **Pravilniku br. 2005-649 od 6. juna 2005.** Njegova primjena regulirana je dvjema uredbama (Uredba br. 2005-1742 od 30. decembra 2005 koja se odnosi na ugovorne organe iz tzv. klasičnog sektora i Uredba br. 2005-1308 od 20. oktobra 2005. za subjekte iz komunalnog sektora). Ovi ugovori potpadaju u oblast privatnog odnosno javnog prava, u skladu s pravnim statusom ovih tijela. Sporovi u vezi s ovim ugovorima spadaju u nadležnost upravnih tijela ili redovnih (građanskih) sudova. U oba slučaja, oštećeni ponuđači mogu pokrenuti predugovorni skraćeni postupak kako bi osigurali uvođenje privremenih mjera od strance suca. U načelu, ugovorni organ ne mora biti obaviješten o prethodnom prigovoru. Opći postupak se također može iskoristiti za obustavu postupka dodjele ugovora ili poništavanje nezakonito dodijeljenog ugovora. Odštetu je moguće potraživati nezavisno u sklopu navedenih sporova, osim u slučaju predugovornog skraćenog postupka i njena dodjela zavisi od dokazivanja da je odbijenom ponuđaču uskraćena stvarna šansa za dobijanje ugovora.

### 9.1 Vansudska kontrola

Svaki ponuđač se može obratiti ugovornom organu i zatražiti pokretanje upravne revizije postupka postupka javne nabavke. Štoviše, **Evropska mreže za javne nabavke** (PPN) može pomoći ponuđačima u postupcima koji se tiču prekograničnih javnih nabavki. Kada kompanija sa sjedištem u zemlji članici ove Mreže učestvuje u postupku javne nabavke koji je pokrenut u drugoj zemlji i pri tom nailazi na probleme, državna kontaktna tačka joj može ponuditi pomoć prije nego što ugovor bude dodijeljen i potpisan. Štoviše, u skladu s Direktivom 92/13/EEC, mehanizmi **atestacije** (dopis od 24. septembra 2001.) i **mirenja** (uredba od 20. septembra 2001.) uvedeni su u komunalni sektor. Ovi mehanizmi se, ipak, rijetko primjenjuju u praksi.

### 9.2 Sudska revizija

**Prije** zaključivanja ugovora, ponuđači mogu osporiti svaku odluku koja se tiče tenderskog postupka, uključujući i odluku kojom se njihova ponuda odbija. U slučajevima kada ugovorni organ napusti tenderski postupak, oni mogu potraživati i odštetu. **Nakon** zaključivanja ugovora, odbijeni ponuđači mogu zatražiti poništavanje akata koji se tiču postupka dodjele ugovora (npr. odluke o odbijanju ponude, odluke o službenoj potvrdi potpisivanja ugovora). Uspješni ponuđač može osporiti svaki akt ugovornog organa koja se tiče provedbe, izmjene ili izlaska iz ugovora. U odnosu na (javni ili privatni) **pravni status** ugovora, a bez obzira na procijenjenu vrijednost ugovora, bilo koja od navedenih odluka/akata ugovornih organa može biti osporen pred upravnim ili redovnim sudovima. **Upravna sudska mreža** funkcioniše u skladu s Zakonom o upravnim postupcima ("Code de justice administrative" - CJA). Ona obuhvata 37 upravnih tribunala (prvostepenih), osam upravnih apelacionih sudova (drugostepenih) i *Conseil d'État* (Državno vijeće, najviša instanca, Palais Royal, 75100 Pariz 01 SP; telefon: +33 1 40 20 80 00; web stranica: <http://www.conseil-etat.fr>). Broj slučajeva javnih nabavki koji se razmatraju pred upravnim sudovima je u stalnom porastu od 2001. godine (brojke se odnose i na sporove koji se tiču realizacije ugovora: broj slučajeva razmatranih u prvoj instanci u 2001. iznosio je 4365, 4627 u 2002., 4743 u 2003. i 5048 u 2004.; u drugoj instanci je 2001. razmatrano 499 slučajeva, 683 slučaja u 2002., 724 u 2003. i 133 u 2004.; *Conseil d'État* je 2001. razmatrao 165 slučajeva, 128 u 2002., 180 u 2003. i 133 u 2004. broj odluka koje djelimično ili u potpunosti idu u prilog podnositelju zahtjeva značajno je veći od broja odluka kojim se zahtjevi odbacuju (ovo se tiče odluka donesenih prije zaključivanja ugovora). U 2004., upravni tribunali su donijeli 2538 ovakvih odluka, dok je 1515 zahtjeva odbijeno. Žalbe koje se podnose upravnim apelacionim sudovima i, u najvišoj instanci, i *Conseil d'État*-u obično završavaju ishodom koji je nepovoljan po podnositelja zahtjeva. Suci upravnih sudova posebno vode računa o obavezama ugovornih organa koje se tiču vođenja tenderskog postupka i dodjele ugovora: na taj način upravni sudovi

više instance pokazuju tendenciju potvrđivanja odluka koje donose sudovi nižih instanci. **Redovna sudska mreža** funkcionira u skladu s Zakonom o sudskoj organizaciji ("Code de l'organisation judiciaire" - COJ). Ona obuhvata 473 tijela nazvana *tribunaux d'instance* (prvostepenih tribunala koja se bave sporovima u slučaju ugovora čija je vrijednost niža od 7600€) i 181 tijelo nazvano *tribunaux de grande instance* (prvostepenih tribunala koji se bave sporovima u slučaju ugovora čija vrijednost prelazi 7600€), 35 apelacionih sudova (drugostepenih) i *Cour de Cassation* (kasacioni sud najviše instance, Quai de l'Horloge, 75055 Pariz 01 SP; telefon: +33 1 44 32 50 50; web stranica: <http://www.courdecassation.fr>). I *Conseil d'État* i *Cour de cassation* osnovani su temeljem zakona i predstavljaju stalna tijela nezavisna u odnosu na izvršnu, upravnu ili bilo koju drugu vlast. Postupak koji se vodi pred njima je *inter partes*. Suci oba ova tijela najviše instance ne mogu biti razriješeni dužnosti. Predsjednici i ostali članovi oba tijela moraju biti kvalificirani pravnici i državni službenici obrazovani na *École Nationale de la Magistrature* (škola za suce redovnih sudova) ili *École Nationale d'Administration* (škola za suce upravnih sudova). Njih imenuju predstavnici izvršne vlasti (predsjednik ili vlada Francuske). Tijela za reviziju nižih instanci u odnosu na najvišu donose pravomoćne odluke. Odluke o dodjeli ugovora podliježu i reviziji pred **kaznenim sudovima** (to jeste, redovnim sudovima koji se bave kaznenim postupcima, osim u nekim izuzetnim slučajevima), u slučajevima kada odluke odgovaraju krivičnom djelu kako je to definirano Kaznenim zakonikom. Član 432-14 ovog zakonika posebno regulira "délit de favoritisme" (prekršaj koji se tiče favoriziranja određenog ponuđača), što predstavlja nezakonito favoriziranje određenog ponuđača u okviru postupka dodjele ugovora čime se krši načelo transparentnosti i ravnopravnog tretmana. Konačno, **disciplinski sud za pregled fiskalnog i finansijskog poslovanja** koji je nadležan za sva tijela čiji rad kontrolira Državni ured za reviziju, može kazniti javne službenike koji su odgovorni za nepravilnosti u postupku dodjele ugovora.

### 9.3 *Pravni lijekovi*

Prema državnim propisima kojim se implementiraju odredbe direktiva o pravnim lijekovima EZ, **skraćeni postupak u predugovornoj fazi** mogu pokrenuti lica koja posjeduju interes za dobijanje ugovora i prijeti im šteta zbog neregularne dodjele ugovora, čime se krši načelo transparentnosti i ravnopravnog tretmana, zatim ugovorni organi i tijela. Oštećeni ponuđači moraju pokrenuti postupak u roku od deset dana od dana službenog odbijanja njihove ponude (rok mirovanja), ali ponuđači mogu zatražiti pokretanje skraćenog postupka u predugovornoj fazi od dana oglašavanja do desetog dana od dana službenog odbijanja njihove ponude. Sudska nadležnost u slučajevima ovisi o (javnom ili privatnom) pravnom statusu ugovora. U slučaju ugovora koji su obuhvaćeni javnim pravom, ne postoji potreba informiranja ugovornog organa o prethodnom prigovoru. Ova oblast regulirana je sljedećim propisima:

U tzv. **klasičnom sektoru** (Direktiva EZ 89/665/EEZ): član L. 551-1 Zakona o upravnom postupku (skraćeni postupak u predugovornoj fazi pred upravnim tribunalom kada se radi o ugovoru koji je obuhvaćen javnim pravom); član 24 § 1° Pravilnika br. 2005-649 od 6. juna 2005. (skraćeni postupak u predugovornoj fazi pred sucem upravnog suda kada se radi o ugovoru koji je obuhvaćen privatnim pravom).

U **komunalnom sektoru** (Direktiva EZ 92/13/EEZ): član L. 551-2 Zakona o upravnom postupku (skraćeni postupak u predugovornoj fazi pred upravnim tribunalom kada se radi o ugovoru koji je obuhvaćen javnim pravom); član 33 § 1° Pravilnika br. 2005-649 od 6. juna 2005. (skraćeni postupak u predugovornoj fazi pred sucem upravnog suda kada se radi o ugovoru koji je obuhvaćen privatnim pravom). Ovi propisi se odnose na postupke koje vodi jedan sudac, tj. predsjednik upravnog suda/nadležnog redovnog suda ili njegov/njen predstavnik. Podnošenje zahtjeva za njihovo pokretanje nema suspenzivni učinak. Prije potpisivanja ugovora sudac odlučuje o tome da li je ugovor dodijeljen u skladu s obavezama koje se tiču tenderskog oglašavanja i konkurencije. Ako se ugovor potpiše prije donošenja ove odluke, sudac prestaje biti



nadležan za taj slučaj. Ovaj propis se smatra glavnim nedostatkom francuskog sistema. Stoga se, u skladu s članovima 551-1 i 551-2 Zakona o upravnom postupku suca ovlašćuje da odgodi potpisivanje ugovora nakon što zaprimi slučaj, i to na najviše 20 dana; ova mogućnost se koristi sistematski i cilj joj je da ublaži navedeni nedostatak. Sudac za potrebe donošenja odluke mora razmotriti veliki broj aspekata (razloge za isključivanje nekog ponuđača, legalitet sastava komisije za vođenje tenderskog postupka). Sudac, ipak, nema pravo da odlučuje o kvalifikacijama samog ponuđača ili njegovog statutarnog kapaciteta da se natječe za dodjelu ugovora. U tzv. **klasičnom sektoru** sudac može narediti ugovornom organu da se pridržava svojih obaveza, kao i narediti obustavu postupka dodjele ugovora ili provedbu odluka koje se tiču tog postupka. Sudac također može poništiti bilo koju odluku, kao i odredbe i uvjete koji će biti ugrađeni u ugovor, ako su one u suprotnosti s navedenim obavezama. U **komunalnom sektoru** sudac može narediti ugovornom organu da ispuni svoje obaveze u posebnom vremenskom roku. On može uvesti i privremeno plaćanje dnevne novčane kazne nakon isteka određenog vremenskog roka. Sudac ima obavezu i da razmotri posljedice izricanja ove mjere po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i, u skladu s tim, odluči da se ona ne uvodi u slučajevima kada bi njene negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Ako povreda zakona nije ispravljena do vremena isteka roka za privremeno plaćanje dnevne novčane kazne, ova mjera može biti preinačena u trajnu kaznu. Trajna i privremena novčana kazna se izriču nezavisno od dodjele odštete. One se u potpunosti ili djelimično ukidaju ako se ustanovi da je do nepoštivanja ili zakašnjelog ispunjavanja sudskih naredbi posljedica razloga koji su izvan kontrole ugovornog organa. U oba sektora sudac donosi odluku u skraćenom odnosno hitnom postupku, kao ne bi došlo do ometanja pregovora koji prethode dodjeli ugovora. Odluka mora biti donesena u roku od 20 dana od preuzimanja slučaja. Kršenje ovog roka znači da ugovorni organ ima pravo da sklopi ugovor i time sudac postaje nenadležan za ovaj slučaj. Što se tiče upravnih sudova, odluke se također donose u određenom vremenskom roku (u prosjeku 24 dana u 2001., 20 u 2002., 23 u 2003. i 19 u 2004.). Odluka se može osporiti pred nadležnim tijelom za reviziju najviše instance (*Conseil d'État* za ugovore iz oblasti javnog prava i *Cour de cassation* za ugovore iz oblasti privatnog prava). Broj zahtjeva za pokretanjem skraćenog postupka u predugovornoj fazi pred upravnim tribunalima kontinuirano raste od 2000. godine: u 2000. je primljeno 149 takvih zahtjeva, 173 u 2001., 265 u 2002., 190 u 2003. i 474 u 2004.. Ovo činjenica je pokazatelj da se slučajevi neregularno dodijeljenih ugovora u francuskom sistemu mogu brzo i jednostavno riješiti. Ipak, čini se da se takvi postupci često pokreću s ciljem zaustavljanja postupka dodjele ugovora. Ovo je vjerovatno razlog zašto ishod postupka često nije povoljan po inicijatora njegovog pokretanja (u 2004. upravni tribunali su donijeli 139 odluka kojim se djelimično ili u potpunosti odobrava primjena traženih pravnih lijekova i 174 odluke kojim se zahtjev za pokretanjem postupka odbacuje). **Opći postupak** mogu inicirati ugovorne strane s ciljem da se neregularno dodijeljeni ugovor **proglasi ništavnim**. Štaviše, **ugovorne strane**, kao i **treće strane** koje imaju interes za ugovor (poput odbijenih ponuđača) imaju pravo da traže obustavu i **poništenje akata** koji se tiču dodjele ugovora (mjera oglašavanja, odluke o potvrđivanju potpisivanja ugovora) ili njegove provedbe. Zahtjevi za poništenje moraju biti podneseni u roku od dva mjeseca od dana objavljivanja informacija o navodnim aktima ili obavještanja o njima. Ovaj rok se primjenjuje samo u slučajevima koje vodi sudac upravnog suda. Podnošenje zahtjeva za poništenjem nema suspenzivni učinak 8član L. 4 Zakona o upravnim postupcima). Odluke moraju biti donesene u "razumnom vremenskom roku". U slučaju neopravdanog prekoračenja je moguće potraživati odštetu. U načelu, poništenje akata ili odluka u vezi s postupkom dodjele ugovora podnositelju tužbe može dati za pravo da traži isplatu novčane odštete. Treća strana može pokrenuti postupak pred redovnim sudovima samo ako dokaže postojanje opravdanog interesa za ugovor i motivaciju za poništenjem u smislu javnog reda (motif d'ordre public, motivacija koja proističe iz propisa obavezujuće prirode). Glavna prednost vođenja općeg postupka je da se on može primijeniti u slučajevima kada je pokretanje skraćenog postupka u predugovornoj fazi nemoguće zbog zaključivanja ugovora. Prema francuskom zakonu, **podnošenje zahtjeva za odštetom** povodom štete koja je nastala

uslijed neregularne odluke ili akta tretira se **nezavisno** u odnosu skraćeni postupak u predugovornoj fazi, a može biti tretirano nezavisno i u odnosu na zahtjeve za poništenjem akata koji se tiču ugovora. U odnosu na pravni status ugovora i sudsku nadležnost, dodjelu odštete regulira bilo građansko pravo (građanski zakonik) ili zakon o vođenju upravnih postupaka. Ugovornom organu se mora podnijeti prethodni formalni prigovor. Oспоравани akt ili odluka moraju, u načelu, biti proglašeni nezakonitim prije dodjele odštete. Ponuđači koji smatraju da su neosnovano odbijeni mogu potraživati odštetu pod uvjetom da dokažu:

- da je ugovorni organ počinio krivično djelo; i
- da su imali stvarnu šansu da dobiju ugovor. Ponuđači koji ne zadovolje ovaj uvjet imaju pravo jedino na naknadu troškova učešća na tenderu.

Podnositelji zahtjeva za pokretanjem postupka moraju sami procijeniti i opravdati iznos potraživane odštete. Suci imaju ad hoc nadzor nad ovom procjenom.

#### **9.4 Postupak**

U postupcima pred upravnim sudovima primjenjuje se Zakon o upravnim postupcima ("Code de justice administrative"- CJA). U postupcima pred redovnim (građanskim) sudovima primjenjuju se novi Zakon o parničnom postupku ("Nouveau Code de procedure civile" – NCPC, prijevod na engleskom je dostupan na službenoj web stranici : <http://www.legifrance.gouv.fr>) i Zakon o sudskoj organizaciji ("Code de l'organisation judiciaire" - COJ). Ne postoje obavezni obrasci/dokumenti koji se koriste u slučaju primjene pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki. Ipak, podnositelji zahtjeva se moraju pridržavati nekih obaveznih propisa i formalnih pravila. Angažiranje vještaka je moguće izvesti u skladu s članovima R.621-1 do R.621-14 Zakona o upravnim postupcima i članovima 232 do 284-1 Zakona o parničnom postupku. Ne postoje posebne mogućnosti koje predviđaju potrebu zaštite povjerljivih poslovnih informacija, poput vođenja postupka in camera (*huis clos*), osim u slučaju vojnih ugovora. Ne postoje sudske takse. Nema dodatnih troškova koji se tiču pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki. Kao što je i uobičajeno u praksi sudske revizije, u slučaju potrebe za pravnim zastupanjem, pokretači postupka plaćaju svoje advokate. Oni također moraju snositi troškove proceduralnih akata u vezi s angažiranjem pravnih zastupnika [advokata, specijaliziranog advokata (*avoué*), sudskog izvršitelja (*huissier*)] kao i potencijalnih putnih troškova advokata, troškova angažiranja vještaka, dovođenja svjedoka itd. Svaka strana pojedinačno mora platiti svog advokata. Međutim, strana koja izgubi spor, mora snositi ostale troškove ("dépenses", poput troškova angažiranja vještaka), kao i troškove pravne zaštite. Odluke suda, uključujući i one koje donose tijela nadležna za reviziju najviše instance, stranama u postupku dostavljaju se poštom. Najvažnije odluke se objavljuju na internetu (<http://www.legifrance.gouv.fr>) ili u službenim biltenima ("Recueil Lebon" za *Conseil d'État*, "Bulletin civil" za *Cour de cassation*). Štaviše, svako može od ureda pri nadležnom sudu zatražiti primjerak donesene odluke.

#### **9.5 Pristup primjeni pravnih lijekova**

Suci i pravnici imaju priliku da proučavaju zakonske propise iz oblasti javnih nabavki i pravo EZ u sklopu svojih univerzitetskih studija. Ostali mogu pohađati obuku, tečajeve i seminare koje organiziraju privatne advokatske kancelarije, vladina tijela poput Ministarstva pravde ili međunarodne institucije poput EU. U posljednjih nekoliko godina zabilježen je pojačan interes za specijalizaciju prava iz oblasti javnih nabavki (posebni master studiji, univerzitetske konferencije). Mnogo stručni pravni časopisi imaju i odjeljke posvećene isključivo ovoj oblasti. Tri pravne revije se bave isključivo zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki: mjesečnik "Contrats publics – Actualité de la Commande et des Contrats Publics" (CP-ACCP) koji izdaje Moniteur Publications; mjesečnik "Contrats et Marchés publics" koji izdaje Juris-Classeur Publications; i dvomjesečnik "Bulletin juridique des contrats publics" (BJCP) koji izdaje EFE Publications. Kompanije se s propisima iz oblasti javnih nabavki upoznaju putem programa obuke ili konferencija, kao i uz

pomoć koju nude stručne organizacije (poput privrednih komora). Obuku za službenike koji rade na poslovima javnih nabavki prvenstveno nude Institut za javno upravljanje i ekonomski razvoj (IGPDE) koji radi u sklopu Ministarstva finansija, kao i Udruženje za nabavke u javnom sektoru ("Association Pour l'Achat dans les Services Publics"- APASP, <http://www.apasp.com>), koje je najvažnije udruženje na državnom nivou koje se bavi javnima nabavkama u Francuskoj i EU. Ono također organizira međunarodne konferencije i objavljuje vodiče i preporuke za vođenje najbolje prakse. Većina službenika koji se bave poslovima javnih nabavki su članovi udruženja kao što je APASP. Postoje i brojni forumi koji se bave problematikom javnih nabavki, poput Francuske poduzetničke konfederacije ("Mouvement des entrepreneurs de France"), Državne federacije kompanija u mješovitom vlasništvu ("Fédération nationale des sociétés d'économie mixte"), Saveza francuskih privrednih i industrijskih komora ("Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie"), Konfederacije obrtničkih preduzeća i malih građevinskih kompanija ("Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment"), Konfederacija malih i srednjih preduzeća ("Confédération générale des petites et moyennes entreprises"), Državno društvo arhitekata ("Conseil national de l'ordre des architectes"), Francuska federacija građevinskih preduzeća ("Fédération française du bâtiment"), Federacija izvođača javnih radova ("Fédération nationale des travaux publics"), Sindikat lokalne dnevne štampe ("Syndicat de la presse quotidienne régionale"), Udruženje konsultanta iz oblasti komunikacija ("Association des agences conseils en communication"), itd. Mišljenja ovih organizacija se uzimaju u obzir prilikom izrade novih propisa koji se tiču javnih nabavki. Mediji i televizija povremeno izvještavaju o postupcima revizije javnih nabavki. Utjecaj presuda Evropskog suda pravde je značajan. Službenici na poslovima javnih nabavki ih moraju poštivati, a podnositelji zahtjeva za pokretanje postupaka se mogu pozivati na njih na sudu. Domaća sudska praksa je također važna, i to zbog strukture francuskog pravosudnog sistema koji se temelji na kodifikaciji i sudskoj praksi.

## 10. Njemačka

Javne nabavke (Vergaberecht) u Njemačkoj regulira set propisa koji su organizirani na tri nivoa: četvrti segment Zakona protiv sprječavanja konkurencije Savezne Republike Njemačke poznat po skraćenici **GWB** (zakonodavni nivo, engleski prijevod je dostupan na [http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/GWB\\_7\\_e.pdf](http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/GWB_7_e.pdf)); izmijenjena i dopunjena Uredba o javnim nabavkama iz 2001., poznata po skraćenici **VgV** (niži zakonodavni nivo, engleski prijevod starije verzije Uredbe može se naći u: Lutz Horn, *Javne nabavke u Njemačkoj*, C.H. Beck, Bruylant, Giuffrè Editore, Ant. N. Sakkoulas, Stämpfi, 2001., pp. 79 et seq.); i tri seta propisa koji se tiču dodjele ugovora za izvođenje radova (**VOB/A 2006**), snabdijevanje i pružanje usluga (**VOL/A 2006**) i stručnih usluga (**VOF 2006**) (niži regulatorni nivo, engleski prijevod starije verzije ovih setova propisa mogu se pronaći u: Lutz Horn, *Javne nabavke u Njemačkoj*, C.H. Beck, Bruylant, Giuffrè Editore, Ant. N. Sakkoulas, Stämpfi, 2001., pp. 91 et seq.). Ovim propisima se provode odredbe direktiva o javnim nabavkama EZ i zato se oni primjenjuju isključivo na ugovore čije vrijednosti prelaze vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ. Ispod tih razreda, javne nabavke se reguliraju saveznom i općinskim zakonima o budžetu, kao i nekim odredbama VOB/A i VOL/A. Komplicirana struktura njemačkog sistema može se pripisati historijskoj evoluciji domaćih propisa iz oblasti javnih nabavki i federalnom uređenju Savezne Republike Njemačke. Sistem revizije i pravnih lijekova temelji se na kvazisudskoj i sudskoj kontroli (više o tome na: [http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Merkblaetter/Merkblaetter\\_englisch/06Informationsblatt\\_E.pdf](http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Merkblaetter/Merkblaetter_englisch/06Informationsblatt_E.pdf)). U slučaju kada vrijednost ugovora prelazi vrijednosne razrede EZ i u skladu s **GWB** (§ 97 VII), ponuđači imaju pravo na transparentne, konkurentni i nediskriminirajući tenderski postupak. Provedbu ovih propisa mogu nametnuti posebna tijela, **Komore za javne nabavke** (Vergabekammern, VK), a, nakon podnošenja žalbe (sofortige Beschwerde), i **redovni apelacioni sudovi** (Oberlandesgerichte, OLG). U slučaju da vrijednost ugovora ne prelazi vrijednosne razrede na snazi u EZm ponuđači ne uživaju posebna prava i

mogu potraživati odštetu isključivo pred redovnim građanskim sudovima. Kontroverzna rasprava se vodi oko toga da li se odluke koje se tiču ugovora koji nisu u domeni GWB mogu osporiti pred upravnim sudovima. U nekim saveznom državama (Länder), upravni sudovi se smatraju nadležnim za vođenje takvih sporova.

### 10.1 Vansudska revizija

U komunalnom sektoru se u sklopu VgV primjenjuju mehanizmi atestacije, mirenja i korekcije, koje predviđa Direktiva EZ 92/13. Ne postoje posebna arbitražna tijela, ali GWB dozvoljava ponuđačima da ospore odluke o javnim nabavkama pred **Odborima za reviziju postupaka javnih nabavki** (Vergabepflichtenstellen). Ti odbori mogu biti uspostavljeni na nivou saveznih država i na saveznom nivou i oni imaju pravo da ugovornim organima, po prigovoru ili službenoj dužnosti, naredbe ukidanje nezakonite odluke ili poduzimanje neke druge pravne mjere. Odbori nisu nadležni za obustavu tenderskih postupaka. Pokretanje postupka revizije pred Odborom za reviziju postupaka javnih nabavki ne predstavlja preduvjet za podnošenje zahtjeva za revizijom pred Komorom za javne nabavke. Zapravo, ponuđači su obavezni uputiti formalni prigovor ugovornom organu, kao preduvjet pokretanja postupka revizije pred komorama (§ 107 III GWB). Svaki ugovorni organ je odgovoran za određivanje tijela koji će se baviti tim prigovorima.

### 10.2 Sudska revizija

Prije zaključenja ugovora u slučaju kada njihova procijenjena vrijednost dostiže ili prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ, ponuđači imaju pravo osporiti **bilo koju odluku** ugovornog organa pred Komorom za javne nabavke. Odluka o dodjeli ugovora koja je već donesena ne može biti poništena (§ 114 II GWB). Postoji 29 Komora za javne nabavke. Komora mora donijeti odluku u roku od pet sedmica od podnošenja zahtjeva. U opravdanim slučajevima, ovi rokovi mogu biti i prolongirani i ta mogućnost je korištena u skoro 27% slučajeva u postupcima revizije tokom 2005. godine. Ako komora ne ispoštuje ovaj vremenski rok, smatra se da je zahtjev odbačen. Na odluku Komore se može podnijeti prigovor (sofortige Beschwerde) pred Senatom za javne nabavke nadležnog okružnog apelacionog suda (OLG) i to u roku od dvije sedmice od obavještanja strana u postupku o odluci ili isteka roka (pet sedmica) u kojem je komora trebala donijeti odluku. Ne postoji rok u kojem OLG mora presuditi u nekom slučaju. Tako ne postoji ni tijelo najviše instance koje se bavi slučajevima iz oblasti javnih nabavki: OLG svake savezne države je nadležan za odluke o javnim nabavkama ugovornih organa na području te države. Osim toga, OLG Düsseldorf je nadležan za slučajeve iz oblasti javnih nabavki koji se tiču ugovornih organa na saveznom nivou (poput saveznih ministarstava). Okružni apelacioni sudovi su stalna tijela uspostavljena u skladu s zakonom, njihove odluke su pravno obavezujuće, a članovi djeluju nezavisno od izvršne ili bilo koje druge vlasti (član 97 I njemačkog Ustava, Grundgesetz). Imenovani suci moraju biti kvalificirani pravni stručnjaci koji su prošli dvodijelni državni ispit. Ako jedan okružni apelacioni sud treba donijeti odluku koja je u suprotnosti s odlukama drugih sudova istog nivoa ili Saveznog vrhovnog suda (Bundesgerichtshof, BGH), slučaj se prosljeđuje Saveznom vrhovnom sudu koji odlučuje o njemu umjesto OLG. U 2004. Komore su zaprimile 1493 zahtjeva, a okružni apelacioni sudovi 314 prigovora.

### 10.3 Pravni lijekovi

U načelu, u njemačkom zakonu se pravi razlika između **primarne pravne zaštite** (koju pružaju Komore za javne nabavke) i **sekundarne pravne zaštite** (odšteta). Ako Komora za javne nabavke potvrdi da je došlo do kršenja prava podnosioca zahtjeva za pokretanjem postupka, ona će poduzeti **sve adekvatne mjere** da korigira tu povredu zakona (npr. ukinuti odluku ugovornog organa) i spriječi daljnje ugrožavanje interesa oštećene strane. Ne postoje odredbe koje se tiču privremenih mjera. Prema § 115 I GWB, nakon što Komora ugovornom organu dostavi zahtjev za pokretanjem postupka revizije, ugovorni organ ne smije zaključiti ugovor prije donošenja odluke od strane Komore ili prije isteka roka za podnošenjem prigovora okružnom

apelacionom sudu (**automatski suspenzivni učinak**). Zahtjev za revizijom neće biti obrađivan ako je evidentno da je on neprihvatljiv ili neutemeljen (§ 110 II i 115 II GWB). Ugovorni organ može zatražiti da mu se odobri zaključivanje ugovora tokom trajanja postupka revizije. Komora može odobriti takav zahtjev nakon što prođu dvije sedmice od obznajivanja odluke, i to nakon što se razmotri potencijalno ugrožavanje interesa svih strana u postupku, uključujući i javni interes, i zaključi da negativne posljedice neće biti veće od postignute koristi. U tom slučaju, podnositelj zahtjeva za revizijom može od okružnog apelacionog suda zatražiti novu obustavu tenderskog postupka. Ako zahtjev ugovornog organa za odobravanjem zaključenja ugovora bude odbijen, ugovorni organ može od okružnog apelacionog suda zatražiti da ukine obustavu tenderskog postupka. Prema § 115 III GWB, Komora se može uključiti u tenderski postupak u slučaju potencijalnog ugrožavanja interesa podnositelja zahtjeva za revizijom zbog donošenja odluke koja se ne tiče zaključivanja ugovora (npr. odluke o napuštanju ili otkazivanju tenderskog postupka). **Odštetu** mogu dodijeliti redovni građanski sudovi. Postoji nekoliko pravnih temelja za dodjelu odštete, među kojim su najvažniji **§ 126 GWB** i §§ 311 II u vezi s 280 I njemačkog Građanskog zakonika (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB), koji se tiču **materijalne odgovornosti u predugovornoj fazi** (culpa in contrahendo, **CIC**). § 126 GWB se primjenjuje i na ugovore koje obuhvata GWB, tj. ugovore čija vrijednost dostiže ili prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ. Prema ovoj odredbi “ako ugovorni organ prekrši odredbu kojom ste štite interesi preduzeća i ako je preduzeće nakon procjene ponuda, a bez postojanja ove povrede zakona, imalo stvarnu šansu da dobije ugovor, koja je ugrožena kršenjem zakona, preduzeće ima pravo da traži nadoknadu troškova pripreme za učešće na tenderu ili u postupku dodjele ugovora. To neće utjecati na buduća potraživanja odštete”. Odredbe Građanskog zakonika koje se tiču materijalne odgovornosti u predugovornoj fazi važe za sve javne ugovore, bez obzira na njihovu vrijednost. U načelu, odšteta koja se dodijeli u skladu s ovim odredbama može se odnositi na izgublenu očekivanu dobit (lucrum cessans), ako lice koje potražuje odštetu dokaže da bi ono sigurno dobilo ugovor koji je tada već zaključen, ili na troškove učešća na tenderu (damnum emergens), kada ugovor još nije zaključen. U oba slučaja (§ 126 GWB i CIC) nije neophodno prethodno ukidanje odluke ugovornog organa presudom suda ili Komore za javne nabavke. U slučaju CIC-a, postoji mogućnost da se odsustvo traženja pravne zaštite tretira kao podijeljena odgovornost prema § 254 III Građanskog zakonika. Na kraju, nijedna odredba koja se tiče periodičnog plaćanja kazni.

#### **10.4 Postupak**

Postupci pred Komorom za javne nabavke i okružnim apelacionim sudovima (OLG) vode se u skladu četvrtim dijelom Saveznog zakona protiv sprječavanja konkurencije (**GWB**). Primjenjuju se i ostale odredbe koje se tiču ovog zakona ili Zakona o parničnom postupku (ZPO). Svaka strana koja ima određeni interes koji se tiče ugovora i koja smatra da su njena **prava** prekršena nepoštivanjem propisa o dodjeli ugovora prema § 97 VII Saveznog zakona protiv sprječavanja konkurencije ima pravo da pokrene postupak pred Komorom za javne nabavke. Podnositelj zahtjeva za pokretanjem postupka mora dokazati da je pretrpio ili da postoji opasnost da pretrpi **gubitak** uslijed navodne povrede zakonskih propisa o dodjeli ugovora. Podnositelj zahtjeva koji nije dostavio svoju ponudu mora dokazati da ga je ugovorni organ spriječio da učestvuje u tenderskom postupku (npr. da je dodjela ugovora de facto nezakonita). Strane u postupku imaju obavezu da ugovornom organu podnesu **formalni prigovor** kao preduvjet za pokretanje postupka revizije pred Komorom za javne nabavke (§ 107 III GWB). Ova obaveza se također odnosi na ugovore koje dodjeljuju komunalna preduzeća u privatnom vlasništvu. Ne postoji obavezujući vremenski rok za dostavljanje prigovora ugovornom organu ili podnošenje zahtjeva Komori za javne nabavke za pokretanjem postupka. Prema GWB, i prigovor i zahtjev za pokretanjem postupka moraju biti dostavljeni bez nepotrebnog odlaganja (§ 108 I). Pored toga, član 13 Uredbe o javnim nabavkama (VgV) predviđa postojanje **roka mirovanja** u trajanju od 14 dana, između obavještanja neuspješnih ponuđača o rezultatima tenderskog postupka i

formalnog zaključivanja ugovora. Ugovor koji se zaključi u suprotnosti s navedenom obavezom smatra se ništavnim. Obaveza koja se tiče roka mirovanja omogućava neuspješnim ponuđačima da prije zaključenja ugovora ugovornom organu podnesu formalni prigovor, kao i da pred Komorom podnesu zahtjev za pokretanjem postupka. Prigovor i zahtjev za pokretanjem postupka mogu biti podneseni u isto vrijeme (ne postoji obaveza čekanja na odluku ugovornog organa). Nakon isteka perioda roka mirovanja u kojem nije podnesen zahtjev za pokretanjem postupka, ugovor se može zakonito zaključiti: oštećeni ponuđači više nemaju pravo na osporavanje odluka o javnim nabavkama pred komorama za javne nabavke. U postupcima javnih nabavki se ne koriste nikakvi obrasci. Prema GWB, zahtjev za pokretanjem postupka se dostavlja pismenim putem, zajedno s njegovim obrazloženjem. Vođenje postupka pred Komorom za javne nabavke podrazumijeva naplatu takse, čiji iznos zavisi od ličnih i materijalnih troškova Komore, a pri čemu se uzima u obzir i procijenjena vrijednost ugovora. Minimalni iznos takse je 2500 € (§ 128 II GWB). Vođenje postupka pred okružnim apelacionim sudovima (OLG) također podrazumijeva plaćanje sudskih taksi, u iznosu od 5% od ukupne vrijednosti ugovora. Tokom vođenja postupka pred Komorom, troškove pravnog zastupanja snosi strana koja izgubi spor, ako Komora zaključi da je pravno zastupanje neophodno za slučaj koji se razmatra. U postupcima pred OLG, pravno zastupanje je obavezno, a s njim povezane troškove snosi strana koja izgubi spor. I komore za javne nabavke i OGL imaju pravo odlučivati o potrebi angažiranja vještaka tokom trajanja postupka revizije. Troškovi njihovog angažiranja snose se u skladu s odlukom komore ili OLG. Vještaci iz tehničkih i drugih oblasti učestvuju u postupcima revizije i kao članovi komora za javne nabavke. Zapravo, jedan od tri člana komore je počasni pridruženi član koji iza sebe ima nekoliko godina priznatog iskustva na polju javnih nabavki (§ 105 III GWB). Po pitanju povjerljivosti, komore imaju obavezu da onemoguće pristup dokumentima koji se tiču slučaja, u situacijama koje zahtijevaju zaštitu profesionalnih ili poslovnih tajni (§ 111 II GWB). Komore moraju donijeti odluke u roku od pet sedmica od podnošenja zahtjeva za pokretanjem postupka. Nakon što se o njoj obavijeste strane u postupku ili u slučaju da odluka ne bude donesena u propisanom vremenskom roku, bilo koja od strana može podnijeti izravnu žalbu na odluku (izričitu ili podrazumijevanu) komore, i to pred nadležnim OLG. Ova žalba će imati suspenzivni učinak u odnosu na odluku komore. On traje dvije sedmice nakon isteka roka za izravno podnošenje prigovora. U slučaju da komora odbaci zahtjev za pokretanje postupka revizije, OLG ima pravo da, u skladu s zahtjevom podnositelja zahtjeva, produži trajanje suspenzivnog učinka do donošenja odluke o podnesenom prigovoru. U slučaju da komora prihvati zahtjev za pokretanjem postupka revizije tako što zabrani nastavak postupka dodjele ugovora, ugovor se ne može zaključiti sve dok OLG ne ukine odluku komore, u skladu s §§ 121 ili 123 GWB. Odluke komora za javne nabavke i OLG se dostavljaju stranama tokom trajanja postupka na sudu. Neke odluke se objavljuju i na web stranicama ovih tijela.

### **10.5 Pristup primjeni pravnih lijekova**

Nakon usvajanja zakona o izmjeni Zakona protiv sprječavanja konkurencije Savezne Republike Njemačke (GWB) 1998. prisutan je pojačani interes za pravna rješenja u oblasti javnih nabavki. Na akademskom nivou je organiziran veliki broj **konferencija** (Ljetna škola "Vergaberecht" na Univerzitetu u Bochumu: <http://www.ruhr-uni-bochum.de/fvv/summerschool/frmset.html>; Düsseldorfer Vergaberechtstag: <http://www.ruhr-uni-bochum.de/burqi/vergaberechtstag/frmset.html>). Privatni sektor također igra aktivnu ulogu u pružanju obuke koja se tiče polja javnih nabavki. Postoje najmanje tri specijalizirana stručna pravna **časopisa** koja se bave zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki: Vergaberecht (VergabeR: Werner Verlag), Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht (NZBau: C.H. Beck) i Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR : Bau Verlag). Postoje i brojni periodični informativni časopisi poput Vergabespezial (<http://www.vergabespezial.com>) i Vergabenews (koji izdaje Bundesanzeiger Verlag). Ne postoji službeno udruženje na državnom nivou koje se bavi javnim nabavkama, ali, najvažnija privatna



institucija na tom polju je Forum Vergabe e.V. (Breite Straße 29, 10178 Berlin; telefon: +49 (0) 30 2028-1631, Fax: + 49 (0) 30 2028-2631, E-mail: info@forum-vergabe.de, Website: <http://www.forum-vergabe.de>). Glavni akteri u sistemu revizije i pravnih lijekova imaju priliku da proučavaju zakonske propise iz oblasti javnih nabavki u sklopu akademskog plana i programa. Osim toga, stavovi sudaca prema sukobljenim interesima smatraju se izbalansiranim. Ipak, važnost sudske prakse se smatra ograničenom zbog različitih tumačenja postojećeg statutarnog prava. Službenici na poslovima ugovaranja posjeduju adekvatno znanje o propisima koji se tiču javnih nabavki koje se može unaprijediti, a prigovorima koje dostavljaju ponuđači prilaze na izbalansiran način. Ponuđači se mogu upoznati s praksom na polju javnih nabavki kroz radno iskustvo ili uz asistenciju koju ima nude privatni konsultanti ili stručne organizacije. U pogledu stavova prema postupcima revizije, neki ponuđači odustaju od pokretanja ovakvih postupaka jer ne žele time ugroziti svoje šanse za dobivanje nekog budućeg ugovora. Ostali postupke revizije vide kao posljednje sredstvo ili način da preko njih vrše opstrukciju postupka javne nabavke. Konačno, mali broj ponuđača preko ovih postupaka želi ostvariti finansijsku dobit. Civilno društvo preuzima aktivniju ulogu u pripremi i usvajanju zakonskih propisa koji se tiču javnih nabavki. Utjecaj presuda Evropskog suda pravde je značajan. Više od 170 od 700 egzemplarnih odluka donesenih tokom 2005. temeljilo se na presudama Suda u Luksemburgu.

## 11. Mađarska

Oblast javnih nabavki u Mađarskoj regulira Zakon CXXIX/2003 (dalje u tekstu: Zakon iz 2003, koji je stupio na snagu 1. maja 2004.). Njegov neslužbeni engleski prijevod koji uključuje i kasnije izmjene i dopune dostupan je na web stranici Vijeća za javne nabavke (<http://www.kozbeszerzes.hu>). Ključni akter na ovom polju je **Vijeće za javne nabavke** (Közbeszerzés Tanácsa, 1024 Budapest, Margit krt. 85; telefon: 0036 1 336 7748, <http://www.kozbeszerzes.hu>), koje je uspostavljeno kao nezavisno javno tijelo koje se bavi različitim aspektima politike iz oblasti javnih nabavki (upućuje primjedbe na nacрте zakonskih rješenja, vodi sistem pravnih lijekova, objavljuje pozive za dostavljanje ponuda, nudi obrazovanje iz ove oblasti, vodi službu za pomoć), ima samostalan budžet i odgovara parlamentu. Vijeće se sastoji od 19 članova. Revizija postupaka javnih nabavki temelji se na mješovitom sistemu kvazisudske i sudske kontrole (dio 7 Zakona iz 2003.). Ovaj sistem se ne razlikuje u većoj mjeri od onog koji je uspostavljen bivšim Zakonom o javnim nabavkama iz 1995. Postoji i vansudska kontrola. Odšteta se može potraživati jedino pred redovnim sudovima. U Mađarskoj se sudska praksa provodi u sklopu sistema koji se sastoji od četiri nivoa – Vrhovnog suda, okružnih apelacionih sudova, županijskih sudova (gdje spada i Općinski sud u Budimpešti) i lokalnih sudova. U svim slučajevima, zaštita ponuđača ne zavisi od procijenjene vrijednosti ugovora. Iako ponuđači imaju obavezu da obavijeste ugovorni organ o svojoj namjeri da zatraže pokretanje sudske revizije, njeno neispunjavanje sa sobom ne povlači odbacivanje zahtjeva.

### 11.1 Vansudska kontrola

Prema Zakonu iz 2003., postoje dvije vrste postupaka mirenja. **Posebni postupak mirenja** se koristi u komunalnom sektoru i njime se provode relevantne odredbe Direktive 92/13/EEC (članovi 369 - 371). Ova vrsta mirenja se primjenjuje isključivo na ugovore čija vrijednost prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ. Za razliku od nje, **opći postupak mirenja** (članovi 352-368) primjenjuje se i u tzv. klasičnom i u komunalnom sektoru, bez obzira na procijenjenu vrijednost ugovora. Primjena ove vrste postupka mirenja nije obavezna, niti predstavlja preduvjet za iniciranje pokretanja postupka sudske revizije, ali ona zahtijeva pristanak svih strana u postupku javne nabavke. Strane koje učestvuju u postupku mirenja ne mogu zahtijevati pokretanje sudske revizije prije okončanja postupka mirenja. Opći postupak mirenja vode nezavisni eksperti koji posjeduju priznate kvalifikacije (u slučaju pravnika neophodno je i članstvo u advokatskoj komori). Oni se prema svom zahtjevu uvrštavaju u registar Vijeća za javne nabavke, u skladu s odredbama Zakona iz 2003. Odluke Vijeća koje se tiču uključivanja ili

isključivanja u registar mogu se osporiti na sudovima. Zahtjevi za pokretanjem općeg postupka mirenja podnose se Vijeću u roku od pet dana od početka roka za iniciranje sudske revizije i o njima se obavještava ugovorni organ, kao i ostali ponuđači. U načelu, o sporu odlučuje komisija koja se sastoji od tri stručnjaka. Podnositelj zahtjeva i optuženi imenuju po jednog člana komisije, dok se o imenovanju trećeg odlučuje konsenzusom. Strane mogu donijeti zajedničku odluku da o sporu odlučuje jedan stručnjak. Nakon pokretanja postupka mirenja, ugovorni organ može obustaviti postupak dodjele ugovora ili potpisivanja ugovora. Tokom trajanja postupka vodi se zapisnik o njegovom toku. Postupak mirenja se okončava nakon postizanja sporazuma ili u slučaju kada se do njega ne može doći, ili kada tako odluči jedna od strana u postupku. U svakom slučaju, postupak ne može trajati duže od osam dana od dana podnošenja zahtjeva. Sudska revizija spora ostaje na raspolaganju. Ako se ne postigne drugačiji dogovor, strane troškove vođenja postupka mirenja snose ravnomjerno. Članovi komisija imaju pravo na novčanu naknadu, kao i naknadu odgovarajućih troškova.

### 11.2 *Sudska revizija*

Oštećeni ponuđači mogu rješavati sporove proizašle iz postupka dodjele ugovora i pred **Arbitražnim odborom za javne nabavke**, koji je uspostavljen kao nezavisno tijelo za reviziju koje djeluje zajedno s Vijećem za javne nabavke. U slučaju javnih nabavki, prva instanca za pravnu zaštitu je Arbitražni odbor; sudska revizija pred sudom je moguća tek nakon revizije pred Arbitražnim odborom. Ponuđači svoju osporiti **bilo koji akt** povezan s postupkom dodjele ugovora, prije i nakon zaključivanja ugovora; ipak, Arbitražni odbor ne može poništiti odluke ugovornog organa nakon potpisivanja ugovora. Arbitražni odbor se finansira iz budžeta Vijeća i ima jurisdikciju nad cijelim državnim teritorijem. Članovi Arbitražnog odbora ("povjerenici za javne nabavke") su državni službenici koje imenuje (i koje razrješava dužnosti) Vijeće, i to pod uvjetima navedenim u članovima 398 et seq. Zakona iz 2003. Vijeće određuje broj povjerenika i imenuje predsjedavajućeg Arbitražnog odbora i njegovog zamjenika na mandat u trajanju od pet godina, s mogućnošću produženja. Povjerenici svoj posao moraju obavljati na nezavisan i objektivan način. Oni se u svom radu mogu voditi isključivo zakonom. Odluke Arbitražnog odbora su pravomoćne i moraju biti usklađene s centraliziranim sistemom revizije koji se sastoji iz dva dijela. Zakon iz 2003. pravi razliku između odluka koje se donose tokom trajanja postupka, poput uvođenja privremenih mjera, novčanih kazni za strane u postupku, objedinjavanja slučajeva, traženja prethodne presude Evropskog suda pravde itd., i konačnih odluka o samom slučaju. Odluke koje se donose tokom trajanja postupka mogu se osporiti pred **Općinskim sudom u Budimpešti** (1055 Budapest, Markó utca 27), pod uvjetom da to Zakon iz 2003. izričito dopušta; ne postoji mogućnost osporavanja sudske odluke na višim instancama. Konačne odluke o samom slučaju se mogu osporiti na sljedeći način: bilo koje lice čija se prava ili legitimni interesi ugroženi konačnom odlukom Arbitražnog odbora, kao i institucije koja je inicirala pokretanje postupka pred Arbitražnim odborom, ima pravo da potraži sudsku zaštitu na Općinskom sudu u Budimpešti (član 346 § 1). U ovom slučaju, sud može donijeti odluku da a) odbaci zahtjev kao neutemeljen b) naredi Arbitražnom odboru da pokrene novi postupak ili c) izmijeni odluku Arbitražnog odbora u skladu s Zakonom o parničnom postupku i posebnim odredbama o ubrzavanju postupka iz Zakona iz 2003. Odluka suda se može osporiti na drugostepenom nivou pred (Fővárosi Ítéltábla, Budapest 1027, Fekete Sas u. 3). U slučaju obje instance, žalbe rješavaju odjeli koji se bave upravnim pravom unutar gore spomenutih sudova. U izuzetnim slučajevima, odluka Apelacionog suda može biti prosljeđena Vrhovnom sudu u kontekstu izvanrednog pravnog lijeka (revizije), i to pod uvjetima definiranim članovima 270-275, 324 i 340 A Zakona o parničnom postupku. Vrhovni sud osigurava jednakost u pogledu sudske prakse donošenjem presuda koje su obavezujuće za pojedinačne sudove. Apelacioni sud u Budimpešti je, na taj način, tijelo najviše instance koje je nadležno za reviziju u slučajevima javnih nabavki. Nezavisnost sudske vlasti garantira poglavlje X Ustava iz 1949 i pripadajući član LXVII/1997 koji govori o pravnom statusu i isplati novčane naknade sucima, kao i član III/1952 (Zakon o



parničnom postupku). Ovi propisi reguliraju imenovanja i smjenjivanja sudaca, potrebne kvalifikacije, novčane naknade, budžeta i forme presuda. Svaki mađarski državljanin s diplomom iz oblasti pravne struke, koji nije kažnjavan, ima pravo glasa i položi pravni stručni ispit i ima priznato iskustvo u struci može postati sudac ako ne postoje razlozi da ga se isključi ili tretira kao nepodobnog za obavljanje te funkcije.

### 11.3 *Pravni lijekovi*

Pravni lijekovi se mogu podijeliti u dvije kategorije: lijekovi koje dodjeljuje Arbitražni odbor za javne nabavke i lijekovi koje dodjeljuju sudovi. U prvu kategoriju spadaju odluke koje se donose tokom trajanja postupka (privremene mjere: član 332 ili novčane kazne za strane u postupku, objedinjavanje slučajeva, traženje prethodnih presuda od strane Evropskog suda pravde itd.) i lijekove koji se dodjeljuju putem konačnih odluka Arbitražnog odbora (član 340). Pošto podnošenje zahtjeva Arbitražnom odboru nema suspenzivni učinak moguće je uvođenje **privremenih mjera** po zahtjevu ili po službenoj dužnosti prije zaključivanja ugovora, pod uvjetom da postoji dovoljno dokaza o (konkretnom ili potencijalnom) kršenju obaveza koje se tiču vođenja tenderskog postupka. Iako Zakon iz 2003. ne sadrži odredbe koje govore o tome, Arbitražni odbor može razmotriti potencijalne posljedice uvođenja mjera po interese svih strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se privremene mjere ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Arbitražni odbor može 1) obustaviti postupak dodjele ugovora; 2) zabraniti zaključivanje ugovora (ali ne i proglasiti sam ugovor ništavnim; samo sud može zaključen ugovor proglasiti nevažećim) i 3) naložiti ugovornom organu da pozove podnositelja zahtjeva da učestvuje u tenderskom postupku. Ugovorni organ se može odlučiti na obustavu postupka dodjele ugovora nakon podnošenja zahtjeva ili na odgodu postupka potpisivanja ugovora sve dok Arbitražni odbor ne donese konačnu odluku. Donošenjem **konačne odluke** Arbitražni odbor može 1) sam utvrditi je li došlo do povrede zakona ili ne; 2) ako jeste, može narediti ugovornom organu da poštuje svoje obaveze koje se tiču vođenja tenderskog postupka ili da postupa na utvrđen način; 3) proglasi nevažećim svaki akt ugovornog organa koji se tiče postupka dodjele ugovora ili akt kojim se postupak proglašava okončanim, pod uvjetom da ugovor nije potpisan ranije (ipak, ugovorni organ je jedini odgovoran za proglašenje cijelog tenderskog postupka ništavnim); i 4) narediti plaćanje novčane kazne u slučaju nezakonitih izravnih dodjela ugovora, zatim neobjavlivanja godišnjeg statističkog pregleda u skladu s članom 16 Zakona iz 2003., ili zbog nezakonite izmjene ili implementacije ugovora zaključenog na temelju tenderskog postupka (članovi 303-306). Ako Arbitražni odbor poništi odluku kojom se proglašava okončanje tenderskog postupka, ugovorni organ ima obavezu da donese novu odluku u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu odluke Arbitražnog odbora, ili da proglasi nedovršenim postupak dodjele ugovora (i pokrene novi ili odustane od javne nabavke). Ako arbitražni odbor utvrdi da je došlo do kršenja obaveza koje se tiču vođenja tenderskog postupka, ugovorni organ ili uspješni ponuđač mogu raskinuti zaključeni ugovor u roku od 30 dana od objavljivanja odluke Arbitražnog odbora. Štaviše, Arbitražni odbor ima pravo da ponuđačima izrekne **sankcije** (isključivanje iz tenderskog postupka ili uklanjanje s predkvalifikacijskih listi) u slučaju da se utvrdi njihova odgovornost za ponavljano kršenje zakona o javnim nabavkama (član 341). Općenito, **novčane kazne** se mogu izreći svakom licu (službenicima ugovornog organa i ponuđačima) koji su odgovorni za povredu Zakona iz 2003. Žalbe na konačnu odluku Arbitražnog odbora nemaju suspenzivni učinak na primjenu ove odluke. Općinski sud u Budimpešti može bilo kada obustaviti njenu primjenu, bilo na osnovu zahtjeva ili po službenoj dužnosti. **Odštetu** je moguće potraživati jedino na sudu a preduvjet za to je prethodno utvrđivanja postojanja povrede zakona o javnim nabavkama u skladu s odlukom Arbitražnog odbora, ili, u slučaju žalbe na takvu odluku, u skladu s odlukom suda (član 350). Prema članu 351, oštećeni ponuđači mogu tražiti nadoknadu troškova učešća na tenderu pod uvjetom da dokažu da je 1) ugovorni organ prekršio zakon o javnim nabavkama; 2) da je postojala stvarna šansa da dobiju ugovor i 3) da je povreda zakona umanjila njihovu šansu da

dobiju ugovor. Oni također imaju pravo potraživati odštetu na ime izgubljene dobiti ako prezentiraju dovoljno dokaza u tom smislu, u skladu s odredbama Građanskog zakonika iz 1959 (član 339: lice koje na nezakonit način nanese štetu drugom licu mora je i nadoknaditi. Krivična odgovornost ne postoji u slučaju da se dokaže da se takav čin mogao očekivati u datim okolnostima”).

#### 11.4 Postupak

Postupak pred Arbitražnim odborom za javne nabavke u tzv. klasičnom sektoru i sektoru komunalija vodi se u skladu s poglavljem 9 Zakona iz 2003., kao i Zakona CXL/2004 koji regulira opća pravila vođenja upravnih postupaka. Zahtjev za pokretanjem postupka može podnijeti 1) **ugovorni organ** kao i svaki **ponuđač**, kandidat ili zainteresirano lice čija su prava ili legitimni interesi ugrožena ili potencijalno ugrožena postupkom ili propustom koji predstavljaju povredu Zakona iz 2003.; u slučaju propusta, ugovorni organ mora biti obaviješten o postojanju namjere da se inicira postupak. Neispunjavanje ove obaveze nema učinka na tretman samog zahtjeva; 2) **po službenoj dužnosti**, odnosno po zahtjevu bilo kojeg od navedenih lica/institucija koje su tokom obavljanja svojih dužnosti saznali za postojanje povrede Zakona iz 2003: član ili predsjednik Vijeća za javne nabavke; Državni ured za reviziju; Vladin ured za kontrolu; upravni ured županije ili grada Budimpešte; Državna blagajna; povjerenik parlamenta za građanska prava; povjerenik parlamenta za prava nacionalnih i etničkih manjina, kao i povjerenik za zaštitu podataka; tijelo koje daje subvencije za potrebe nabavki ili tijelo koje u skladu s zakonskom odredbom učestvuju u korištenju te subvencije; i centralno tijelo za nabavku. Svaki akt koji se tiče dodjele ugovora može biti osporen (u praksi se najčešće radi o: uvjetima navedenim u obavijesti o ugovoru, poput kriterija za kvalifikaciju i evaluaciju, tehničkim specifikacijama, odabiru uspješnog ponuđača ili neuspješnog obustavljanja tenderskog postupka). Zahtjevi se moraju dostaviti u roku od 15 dana od dana kada se desila povreda zakona i, u slučaju odluka kojim se proglašava okončanje tenderskog postupka, u roku od osam dana od objavljivanja rezultata. Ako se za povredu zakona sazna naknadno, vremenski rok se računa od tog datuma i on u svakom slučaju ne može trajati duže od 90 dana od dana kada se povreda zakona desila. Nepoštivanje ovih rokova sa sobom povlači gubitak prava na pokretanje postupka. U slučaju Državnog ureda za reviziju, Vladinog ureda za kontrolu, Državne blagajne, tijela koje daje subvencije ili tijela koje koristi subvenciju, postupak se mora pokrenuti u roku od godinu dana ili, u slučaju nezakonitih izravnih dodjela ugovora, u roku od tri godine od dana kada je došlo do povrede zakona. Ne postoje obrasci za zahtjeve koji se podnose Arbitražnom odboru. U članu 324 § 1 Zakona iz 2003. tek se navode elementi koje jedan takav zahtjev mora sadržavati (ime podnositelja zahtjeva i optuženog, datum kada je došlo do povrede zakona itd.). U načelu, rasprave su otvorene za javnost, ali Arbitražni ured može donijeti odluku da se postupak vodi in camera ako je to neophodno u slučaju da se radi o državnim ili profesionalnim/poslovnim tajnama (član 336 § 2). Uz neke izuzetke koji se tiču poslovnih tajni, pristup dokumentaciji koja se tiče javnih nabavki je u potpunosti zagarantiran svim stranama u postupku (član 337). Po zahtjevu ili po službenoj dužnosti, Arbitražni odbor može zatražiti od vještaka zatražiti nezavisno mišljenje o tehničkim ili pravnim pitanjima. Za vođenje postupka pred Arbitražnim odborom plaća se upravna taksa, čiji iznos zavisi od vrijednosti same nabavke i vrste odluke koja se osporava (900 000 HUF u slučaju tenderskih postupaka koje prelaze vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ, uz izuzetak traženja pravne zaštite koja se tiču sadržaja poziva za dostavljanje ponuda; u svim ostalim slučajevima taj iznos je 150 000 HUF). Nakon razmatranja činjenica koje se tiču slučaja, Arbitražni odbor odlučuje o tome koja će strana platiti sudske takse, kao i ostale troškove povezane s postupkom. U slučaju vođenja postupka po službenoj dužnosti u okviru kojeg nije utvrđeno da je došlo do povrede zakona, sve troškove snosi država. Troškove angažiranja vještaka avansno plaća strana koja je to i zatražila, ali ih na kraju snosi strana koja izgubi spor. Ako Arbitražni odbor angažira vještaka po službenoj dužnosti, troškove snosi država. Arbitražni odbor mora donijeti konačnu odluku u navedenim vremenskim rokovima: 1) u odsustvu rasprava,

15 dana nakon pokretanja postupka; 2) ako rasprave budu održane, 30 dana nakon pokretanja postupka. U opravdanim slučajevima, ovi rokovi mogu biti produženi za dodatnih deset dana. O konačnoj odluci se obavještavaju strane u postupku, kao i ostala zainteresirana lica/institucije. Konačne odluke se objavljuju u "Biltenu javnih nabavki", uz službenu izdavačku podršku Vijeća za javne nabavke (online verzija je dostupna na [www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu)). Moguće je da do objavljivanja odluke i nakon vođenja postupka in camera ili podnošenja žalbe na odluku Arbitražnog odbora.

Postupci pred Općinskim sudom u Budimpešti vode se u skladu s poglavljem XX Zakona o parničnom postupku (članovi 324 - 341), osim ako to nije drugačije regulirano članovima 347 – 349 Zakona iz 2003. **Žalbe na odluke Arbitražnog odbora donesene tokom trajanja postupka** mogu se podnijeti u roku od osam dana od njihovog objavljivanja. Žalbe ove vrste moraju se podnijeti Arbitražnom odboru koji je nadležan da ih bez odgađanja prosljedi sudu zajedno s dosjeom predmeta (član 345 § 2). **Žalbe na konačne odluke Arbitražnog odbora** može podnijeti bilo koje lice čija su prava ili legitimni interesi ugroženi jednom takvom odlukom, kao i institucije koje su pokrenule postupak pred Arbitražnim odborom, u roku od 15 dana od dana objavljivanja konačne odluke (član 347 § 1). U ovom slučaju, žalbe imaju prioritet u odnosu na druge predmete, ali ne postoji odredba koja regulira vremenske rokove u okviru kojih sud mora donijeti presudu. Postupci in camera vode se u skladu s uvjetima definiranim Zakonom o parničnom postupku (državna ili poslovna tajna; privatnost). Na presudu općinskog suda u Budimpešti moguće je podnijeti žalbu pred Apelacionim sudom u Budimpešti i to može učiniti strana koje se ona tiče, treća strana koja intervenira u postupak ili bilo koje lice na koje se donesena presuda odnosi (član 233 Zakona o parničnom postupku). Pravno zastupanje je neophodno jedino pred Apelacionim sudom. Angažiranje vještaka je moguće pod uvjetima koji važe kod pokretanja postupka pred Arbitražnim odborom. Sudske presude se javno objavljuju, o njima se strane obavještavaju u pismenoj formi u roku od 30 dana od njihovog obznanjivanja, a objavljuju se i u "Biltenu javnih nabavki". Prema članu XCIII iz 1990., taksa za sve sudske postupke kojim se osporavaju upravne odluke (poput odluka Arbitražnog odbora) iznosi 16500 HUF. Općenito, sudski troškovi obuhvataju troškove povezane s regularnim i "bona fide" postupcima (posebno troškove pozivanja svjedoka, vještaka i prevoditelja, troškove prijevoda; troškove izlaska na teren, troškove koji se tiču pristupa dokumentima; troškove pravnog zastupanja i savjetovanja; putne i poštanske troškove). U načelu, strana koja izgubi spor ima obavezu da snosi troškove povezane s pokretanjem postupka, kao i ostale troškove vođenja postupka.

### **11.5 Pristup primjeni pravnih lijekova**

Suci i službenici na poslovima javnih nabavki imaju priliku da se upoznaju s zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki tokom studija u sklopu akademskog plana i programa ili na seminarima koje organiziraju vladine institucije. Dostupan je i poseban program obuke u trajanju od 220 sati (koji vode "službenici na poslovima javnih nabavki") koja je priznata od strane države. Izučavanje prava EZ je obavezno za sve studente prava. Pravosudni ispiti također obuhvataju ovu oblast. Vijeće za javne nabavke službenicima i povjerenicima za javne nabavke nudi mogućnost pohađanja postdiplomskih kolegija i posjećivanja konferencija u čijem radu učestvuju suci koji su se specijalizirali za oblast javnih nabavki. Službenici Vijeća za javne nabavke redovno pohađaju seminare koje organiziraju međunarodne organizacije poput Evropskog instituta javne uprave (EIPA). Seminare organizira i privatni sektor (konsultanti, organizacije koje nude obuku). Ponuđači imaju priliku da se upoznaju s oblašću javnih nabavki tokom rada, a dostupni su im i gore spomenute konferencije i tečajevi. Na raspolaganju im je i služba za pomoć koju vodi Vijeće za javne nabavke. Stavovi sudaca i povjerenika prema suprotstavljenim interesima smatraju se nepristrasnim i izbalansiranim. Smatra se da službenici na poslovima javnih nabavki posjeduju dovoljno znanja o pravu iz oblasti javnih nabavki. Neki ponuđači postupak revizije smatraju posljednjim sredstvom. Ostali koriste reviziju kao sredstvo opstrukcije vođenja postupka javnih

nabavki. U nekim slučajevima, ponuđači se ne obraćaju Arbitražnom odboru nego predstavniku stručne organizacije koja je zastupljena u Vijeću za javne nabavke i od njega traže pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Postoje brojne publikacije iz ove oblasti, uključujući " Bilten javnih nabavki", kao i publikacije koje izdaju privatne organizacije (npr. "Žurnal javnih nabavki", koji izdaje Društvo za javne nabavke). Objavljuju se i brojni priručnici. Postoje različita udruženja koja se bave problematikom javnih nabavki i djeluju nezavisno (Fondacija za javne nabavke, Udruženje konsultanata iz oblasti javnih nabavki) ili u sklopu krovnih organizacija (poput Odjela za javne nabavke u sklopu Advokatske komore). Sudska praksa ima posebno važnu ulogu. Oko 20% odluka Arbitražnog odbora bude osporeno na višoj instanci. Mediji se povremeno bave slučajevima iz oblasti javnih nabavki, posebno kada se u pitanju važni finansijski interesi. Arbitražni odbor i sudovi uzimaju u obzir i odluke Evropskog suda pravde.

## 12. Irska

**Sistem revizije i pravnih lijekova** u oblasti javnih nabavki u Irskoj temelji se na nezavisnoj sudskoj reviziji. Postoji jedan smjer vršenja sudske revizije koji se sastoji od dvije instance i tiče se isključivo ugovora čija vrijednost prelazi onu koja je definirana direktivama EZ.

### 12.1 Prigovor ugovornom organu

Nije obavezno najprije podnijeti prigovor **ugovornom organu ili tijelu**. Ne postoje posebni propisi iz oblasti javnih nabavki kojim se reguliraju prigovori koji se podnose ugovornom organu. Ipak, moguće je pokušati riješiti primjedbe na ovaj način. Državna služba za politiku javnih nabavki (*National Public Procurement Policy Unit –NPPPU*) pokušava svesti potrebu za pokretanjem postupaka na najmanju moguću mjeru tako što potiče nadležne organe da dobrovoljno i na konstruktivan način o svemu informiraju neuspješne ponuđače i kandidate. Ova praksa je regulirana smjernicama o otkrivanju informacija i informiranje kandidata koje su dostupne na web stranici o javnim nabavkama na državnom nivou ([www.etenders.gov.ie](http://www.etenders.gov.ie)) u sekciji *Guides/General Procurement Guidance* (vodiči/opće smjernice za javne nabavke).

### 12.2 Sudska revizija i pravni lijekovi

Ako je ponuđač nezadovoljan odlukom ugovornog organa ili tijela, on može pokrenuti sudsku reviziju pred **Visokom sudom**, općim ili redovnim sudom, čije odluke su pravomoćne prirode. 2003. Visoko sud je uspostavio poseban odjel kako bi se ubrzalo rješavanje slučajeva iz oblasti trgovine, uključujući tu i one koje se tiču javnih nabavki. Trgovački sud koristi najbrže metode za ubrzavanje vođenja postupaka i nastoji donijeti odluku o utemeljenosti razloga za pokretanjem revizije u roku od nekoliko sedmica, umjesto nekoliko mjeseci, što je ranije bio slučaj. U mnogim slučajevima, podnositelj zahtjeva za pokretanjem postupka odustaje od postupka nakon što dobije odgovor ugovornog organa. Ugovorni organ obično brani svoj način vođenja postupaka javnih nabavki. Visoki sud može poništiti ili izmijeniti ugovor i narediti isplatu naknade za pretrpljene troškove i gubitke, kao i dodijeliti odštetu. Svaka odluka koja se tiče javnih nabavki može biti poništena i podliježe reviziji. Na temelju Uredbe br. 309 iz 1994, moguće je poništiti i zaključeni ugovor. Svi ovi pravni lijekovi mogu biti dodijeljeni i kao privremene mjere, pri čemu Visoki sud može razmotriti i njihove moguće negativne posljedice po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se privremene mjere ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Dodjeljivanje odštete se vrši na temelju sudske prakse i ne postoji obaveza ukidanja odluke o dodjeli ugovora prije nego što sud naredi isplatu odštete. Sud postupa po vlastitom nahođenju u drugim slučajevima. Ne postoje zakonske odredbe koje se tiču periodičnog plaćanje kazne. Vještaci iz tehničkih i drugih oblasti mogu biti angažirani u zavisnosti od slučaja i o tome odlučuju strane u postupku. Troškove određuju sudovi. Svaka strana koja smatra da su njena prava ugrožena ima pravo na pokretanje postupka. Nije potrebno plaćati nikakve takse. Troškovi angažiranja advokata se značajno razlikuju, ali sud može narediti ugovornom organu ili tijelu da plati troškove angažiranja ponuđačevog advokata,

ako ponuđač izgubi spor. Ponuđačima su na raspolaganju tri mjeseca za pokretanje postupka od dana kada se desila navodna povreda zakona, ali sud ima pravo produžiti ovaj rok. Pokretanje postupka pred Visokim sudom nema automatski suspenzivni učinak, ali se u smjernicama ugovornim organima preporučuje opreznost u slučajevima pokretanja postupka. Visoki sud nema obavezu da donese svoju odluku u određenom roku. Između podnošenja zahtjevom za sudskom revizijom i donošenja konačne odluke obično prođe nekoliko sedmica. Odredbe koje se tiču ugovornih organa važe i za komunalna preduzeća. Ne koriste se nikakvi posebni obrasci. Odluke obznanjuju sami sudovi. Sistem revizije se bavi slučajevima kada je došlo do jasne i očigledne povrede zakona. One su obično nenamjerne i općenito budu korigirane kada se ugovornom organu skrene pažnja na njih. Slučajevi koji se vode do kraja obično se tiču tehničkih povreda zakona povezanih s tumačenjem propisa. Smatra se da postojanje ovog sistema sprječava ugovorne organe da krše propise i da se na taj način ohrabruju ponuđači. Ipak, sudski sistem se smatra skupim za ponuđače. U slučaju nezadovoljstva ishodom postupka, odluka Visokog suda može se osporiti pred **Vrhovnim sudom** u Dublinu. Nezavisnost Vrhovnog suda zagwarantirana je mandatom kvalificiranih pravnika koji u njemu obavljaju funkciju sudaca. Odluke ovog suda se čitaju na javnoj sjednici suda i objavljuju. Većina zahtjeva iz presuda u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann* se ispunjava, ali se čini da postupak nije *inter partes*. Ponuđač ima pravo da od Komisije EU zatraži da ispita tenderski postupak.

### 12.3 *Pristup reviziji*

Suci i pravni zastupnici koji se bave javnim nabavkama i zastupaju ponuđače ili ugovorne ograne u postupku revizije upoznaju se s zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki i pravu EZ općenito u sklopu studija prava ili trajne stručne edukacije. Stavovi sudaca i članova komisija u okviru tijela za reviziju o oblasti javnih nabavki prema javnom interesu s jedne i privatnim interesima ponuđača s druge strane smatra se izbalansiranim. Ponuđači koji iniciraju postupke revizije odluka koje se tiču javnih nabavki upoznaju se s pravnim, finansijskim i upravnim aspektima praktičnog vođenja postupaka javnih nabavki preko smjernica NPPPU-a, foruma za javne nabavke i mrežama, na seminarima i sličnim skupovima koje organiziraju stručne, ekonomske i trgovačke organizacije. Nivo poznavanja pravnih i ostalih aspekata javnih nabavki koji posjeduju službenici na poslovima ugovaranja u ovoj fazi se smatra jako dobrim. Stavovi službenika na poslovima ugovaranja i njihovih nadređenih koji se bave prigovorima prema ponuđačima koji dostavljaju prigovore ili iniciraju pokretanje sudske revizije odluka iz oblasti javnih nabavki uglavnom odražavaju njihovu uvjerenost u ispravnost njihovog načina vođenja postupka i spremnost na njegovo pravdanje. Od 1992., ne postoje publikacije ili akademske revije koje se bave isključivo problematikom javnih nabavki, uključujući tu i reviziju i pravne lijekove u ovoj oblasti. Forum građevinske industrije i Forum za javne nabavke u Irskoj bave se problematikom javnih nabavki. Institut javne uprave nudi stručni tečaj u saradnji s konsultantskom organizacijom u privatnom sektoru. Organiziranje stručnog tečaja koji se sastoji iz tri nivoa NPPPU planira za septembar 2006., a dva kraća tečaja nude konsultantske organizacije i organizacije za pružanje obuke iz privatnog sektora. Kvartalni dvodnevni tečajevi iz oblasti javnih nabavki uključene su u program obuke Centralnog vladinog centra za obuku. Presude Evropskog suda pravde imaju utjecaja na postupke revizije iz oblasti javnih nabavki. Strane u postupku ili tijela nadležna za reviziju se pozivaju na njih.

## 13. **Latvija**

u Latviji postoji sistem sudske i nesudske revizije. Prigovore najprije razmatra Zavod za javne nabavke (PMB). PMB je "državna institucija uprave" koja odgovara Ministarstvu finansija i djeluje u skladu s latvijskim Zakonom o javnim nabavkama (PPL). U svrhu razmatranja prigovora, Zavod, koji se bavi i ostalim aspektima javnih nabavki, uspostavio je Komisiju za razmatranje prigovora (CEC) koja se sastoji od najmanje tri člana. Strane u postupku koji vodi ova Komisija mogu osporiti njene odluke u drugoj instanci pred upravnim sudom. Podnošenje žalbe ne

onemogućava zaključivanje ugovora. U pogledu ugovora koje dodjeljuju javni ugovorni organi, ne pravi se razlika između ugovora koji spadaju odnosno ne spadaju u području primjene direktiva EZ. U komunalnom sektoru, Zavod za javne nabavke vrši reviziju samo onih ugovora čija vrijednost prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ; ne postoji posebno tijelo nadležno za reviziju ugovora ispod utvrđenih vrijednosnih razreda. Latvijski sistem revizije u oblasti javnih nabavki je usklađen s direktivama o pravnim lijekovima još od 2002. Prije tog perioda, neke odluke ugovornih organa i tijela nisu mogle biti osporene, tačnije odluka o odabiru metoda nabavke, dodijeljenog ugovora, kriterija za odabir ili odbacivanju ponuda svih ponuđača. Prije 2002., Komisija za razmatranje prigovora pri Zavodu za javne nabavke nije postojala. Prigovore je razmatrao odjel u sklopu Ministarstva finansija.

### **13.1 Prigovor ugovornom organu**

Podnošenje prigovora ugovornom organu je obavezno jedino ako se prigovor tiče nezakonite dokumentacije o javnoj nabavci. On se ugovornom organu mora podnijeti u roku od šest radnih dana prije roka za dostavljanje ponuda. Ako u roku od dva radna dana nakon primitka prigovora ugovorni organ ne korigira povredu zakona na koju se poziva u prigovoru ili podnosiocu prigovora ne dostavi odgovor u pisanoj formi, podnositelj prigovora ima pravo da prije roka za dostavu ponuda podnese prigovor Zavodu za javne nabavke. Ne postoje propisi kojim se reguliraju ostali posebni prigovori ugovornom organu.

### **13.2 Nesudska revizija**

Prigovore razmatra Komisija za razmatranje prigovora u sklopu Zavoda za javne nabavke. Sam Zavod je državna institucija uprave koja je **podređena Ministarstvu finansija**. Članovi Komisije koju vodi Zavod nemaju isti status kao i suci. Ipak, kako je dalje navedeno, odluke Zavoda za javne nabavke mogu biti osporene pred upravnim sudovima u tri instance. U svrhu razmatranja prigovora, Zavod za javne nabavke angažira **stručnjake ili vještake**. Oni prisustvuju sastancima bez prava glasa i nude Komisiji svoje nezavisno stručno mišljenje u vezi s činjenicama koje su utvrđene tokom razmatranja prigovora. Štoviše, oni mogu dati mišljenje koje se tiče posebnih pitanja upućenih od strane Komisije. Lica koja su imala ulogu konsultanata u slučaju javne nabavke na koji se odnosi prigovor ili koja se zainteresirana za dobivanje prava na učešće u postupku javnih nabavki **ne mogu biti članovi Komisije za razmatranje prigovora** kao ni vještaci koji prisustvuju sastancima Komisije. Ponekad je teško pronaći odgovarajuće vještake za ovakve postupke. Prije razmatranja prigovora, svi članovi Komisije i vještaci potpisuju posebnu izjavu. **Godišnje se podnese oko 200 prigovora**. Zavod za javne nabavke odobrava zaključivanje ugovora ako je prigovor neutemeljen (što se dešava u oko 70% slučajeva u posljednjih nekoliko godina) ili **zabranjuje njegovo zaključivanje** ako je utvrđeno postojanje ozbiljnih povreda zakona i to može utjecati na odluku o davanju prava na učešće u postupcima javnih nabavki (što se dešava u oko 30% slučajeva u posljednjih nekoliko godina). Razlozi za ovakav ishod prigovora podnesenih na odluke koje se tiču javnih nabavki su, između ostalog, nejednaki stavovi ugovornih organa prema ponuđačima, kao i restriktivne tehničke specifikacije. Od datuma podnošenja prigovora ili pokretanja spora do donošenja konačne odluke obično prođe period od **mjesec dana**. Ovaj relativno kratki period se smatra jednom od prednosti latvijskog sistema.

### **13.3 Sudska revizija**

Odluke Komisije za razmatranje prigovora i Zavoda za javne nabavke mogu biti osporene pred **upravnim sudovima**. Ovi sudovi nemaju ulogu **specijalnih tribunala za javne nabavke** ali se općenito bave svim aspektima upravnog prava. Podnošenje žalbe na odluku Komisije ne obustavlja provedbu te odluke. Drugim riječima, ako, primjerice, Komisija dozvoli zaključivanje ugovora, zaključivanje ugovora neće biti obustavljeno u slučaju da dođe do podnošenja žalbe. Ipak, sud može zabraniti ugovornom organu da zaključi ugovor, iako se ovo nikada nije desilo u

praksi. Zakon o sudskoj vlasti navodi da u Republici Latviji postoji **nezavisna sudska vlast** zajedno s zakonodavnim i izvršnim nivoom vlasti i da je sudac u tom smislu nezavisan i da se vodi isključivo zakonom. Ova odredba se također odnosi na upravni sud treće instance (Vrhovni sud). Zahtjevima upućenim uredu suca Vrhovnog suda imaju pristup kvalificirani suci okružnog (gradskog) suda ili regionalnog suda, kao i lice koje ima najmanje 15 godina iskustva na nekoj akademskoj poziciji na polju prava u sklopu institucije visokog obrazovanja, kvalificirani advokat koji je položio advokatsku zakletvu ili tužitelj. Upravni sudovi ispunjavaju kriterije definirane presudama *Dorsch* i *Salzmann*. **Između 10 i 18 odluka Zavoda za javne nabavke bude osporeno pred sudovima u toku jedne godine.** Iako je većina slučajeva još uvijek neriješena, njihov ishod gotovo uvijek korespondira s ranijom odlukom Zavoda. Između podnošenja prigovora ili pokretanja spora i donošenja konačne odluke obično prođe **mjesec dana**. Vođenje postupka u sve tri instance upravnih sudova obično traje duže od **dvije godine**.

#### 13.4 *Pravni lijekovi*

Komisija za razmatranje prigovora u sklopu zavoda za javne nabavke mora **zabraniti zaključivanje** ugovora ako utvrdi postojanje povrede Zakona o javnim nabavkama i to može utjecati na odluku o davanju prava na učešće u postupcima javnih nabavki. U tim slučajevima, Komisija mora donijeti odluku o mjerama koje treba poduzeti kako bi se povreda zakona korigirala. Ako je ugovor već zaključen, samo sud može **poništiti ugovor i dodijeliti odštetu** na temelju Zakon o sudskoj vlasti i upravnom postupku. Ukidanje osporene odluke nije preduvjet za dodjeljivanje odštete. Odštetu je moguće potraživati i nakon zaključivanja ugovora. Iznos odštete veoma rijetko prelazi iznos **troškova učešća na tenderu**. Sud (i Zavod za javne nabavke) može razmotriti i moguće negativne posljedice uvođenja privremenih mjera po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se privremene mjere ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi

#### 13.5 *Postupak*

Zakon o javnim nabavkama, odnosno njegova poglavlja XI i XII i Zakon o nabavkama za potrebe javnih preduzeća, odnosno njegovo poglavlje XV, reguliraju procesno pravo koje se tiče Zavoda za javne nabavke dok Zakon o upravnom postupku – dio C (verzija na engleskom je dostupna) predstavlja temelj za vođenje postupka pred upravnim sudovima. Lice koje je zainteresirano ili je bilo zainteresirano za dobijanje ugovora o javnim nabavkama, ili koje smatra da je zaslužilo da bude proglašeno najuspješnijim u tenderskom postupku i prema posebnom postupku nabavki na koji se poziva Zakon o javnim nabavkama odnosno Zakon o nabavkama za potrebe javnih preduzeća utvrdi da su njegova **prava prekršena** ili da bi do toga moglo doći uslijed kršenja zakonskih propisa EU ili nekih drugih propisa, ima pravo da podnese prigovor koji se tiče propisa o odabiru kandidata ili ponuđača, tehničkih specifikacija i ostalih zahtjeva povezanih sa specifičnim postupkom javnih nabavki ili koji se tiče aktivnosti ugovornog organa ili komisije za nabavke tokom vođenja postupka javnih nabavki. Zavodu za javne nabavke se ne plaćaju **takse** i ostali troškovi. Prema članu 124 Zakona o upravnom postupku, samo u slučajevima žalbe na odluku Komisije za razmatranje prigovora pred upravnim sudom, postoji obaveza plaćanja takse od deset LVL za podnošenje žalbe u vezi s pokretanjem postupka pred sudom, dok se taksa u iznosu od pet LVL plaća u slučaju žalbenog prigovora. Takse se ne naplaćuju u slučaju kasacionih prigovora (treća instanca) ili dodatnih prigovora. Osim toga, ponuđači koji traže pokretanje sudske revizije u kontekstu javnih nabavki moraju sami snositi troškove angažiranja advokata, posebno kada je pravno zastupanje obavezno tokom vođenja postupka pred sudom, u zavisnosti od pojedinačnih slučajeva. Primjenjuje se načelo uspješnosti: strana koja izgubi spor snosi troškove strane koja je izgubila spor. Prigovore je moguće dostavljati do momenta zaključenja ugovora. Nakon zaključenja ugovora, podnositelj prigovora može osporiti odluke ugovornog organa pred sudom **u roku od mjesec dana**. Komisija za razmatranje prigovora i Zavod za javne nabavke moraju razmotriti uloženi prigovor u roku od mjesec dana od njegovog



primitka. Ako taj rok nije moguće ispoštovati zbog postojanja objektivnih razloga, Komisija ga može produžiti uz istovremeno obavještanje podnositelja prigovora i ugovornog organa. Postupci pred upravnim sudom u sve tri instance mogu potrajati i duže od godinu dana. Zavod za javne nabavke ima obavezu da razmotri prigovore koji se tiču komunalnog sektora pristigle i nakon zaključivanja ugovora, ali i tu maksimalni rok iznosi dva mjeseca nakon zaključivanja ugovora. Nakon njegovog isteka, njime se bave sudovi. Prema Zakonu o javnim nabavkama, prigovor se mora dostaviti u pismenoj formi i mora sadržavati naziv i adresu podnositelja; naziv i adresu ugovornog organa na koji se prigovor odnosi, kao i obrazloženja razloga za podnošenje prigovora, uključujući i obrazloženje povrede zakona i potraživanja podnositelja. Odluke Komisije [www.iub.gov.lv](http://www.iub.gov.lv). U pogledu sudskog postupka, ako je predmet riješen pismenim postupkom, strane u postupku moraju biti blagovremeno obaviještene o datumu kada mogu podići službeni primjerak presude u uredu sudskog pomoćnika. Na temelju zahtjeva strana u postupku, službeni primjerak presude se može poslati i poštom ili, ako to već nije izvedivo, i na neki drugi način. Primjerak presuda se šalje i stranama u postupku pred upravnim sudom koje nisu bile prisutne na zasjedanjima suda u roku od tri dana od obznajivanja presude.

### **13.6 Pristup reviziji**

Ne postoji posebna institucija koja nudi obuku za članove Komisije za razmatranje prigovora u okviru Zavoda za javne nabavke ili za suce koji vode predmete iz oblasti javnih nabavki. Dostupni su jedino seminari u okviru Zavoda za javne nabavke ili Državne upravne škole. Ipak, državni službenici koji rade u Zavodu često pohađaju seminare o javnim nabavkama koje organiziraju institucije EU. Znanja o ovoj oblasti najčešće se stječu kroz radno iskustvo i praksu. **Stavovi** sudaca i članova komisija u okviru Zavoda za javne nabavke u odnosu na javni interes s jedne i privatne interese ponuđača s druge strane opisani su kao nepristrasni i izbalansirani. Ponuđači koji žele inicirati reviziju odluka iz oblasti javnih nabavki upoznaju se s pravnim, finansijskim i administrativnim aspektima vođenja postupaka javnih nabavki u praksi putem seminara i konsultacija (pismenim putem ili telefonom) koje im nudi Zavod za javne nabavke, kao i uz pomoć advokata ili konsultanata. Smatra se da su ponuđači **prilično aktivni** u tom smislu. Tek mali broj njih se uzdržava od pokretanja postupka revizije jer time ne žele ugroziti svoje šanse za dobijanje nekog budućeg ugovora. Pokretanje sporova se nekada koristi kao način da se konkurenciji onemogući zaključivanje ugovora. Nivo znanja koje posjeduju službenici na poslovima ugovaranja zavisi od ugovornog organa za koji rade, npr. radi li se o važnom ministarstvu ili vrtiću. Kako je sistem javnih nabavki u Latviji decentraliziran, mnogi ugovorni organi (posebno oni manji) posjeduju tek ograničena znanja o problematici javnih nabavki. Stavovi službenika na poslovima ugovaranja i njihovih nadređenih koji se bave prigovorima prema ponuđačima koji ulažu prigovore ili iniciraju pokretanje sudske revizije odluka koje se tiču javnih nabavki opisani su kao neutralni. Ne postoje publikacije ili akademske revije koje se bave isključivo problematikom javnih nabavki. U časopisima se povremeno objavljuju članci o problematici javnih nabavki. O pravu iz oblasti javnih nabavki se raspravlja na skupovima koje organiziraju Zavod za javne nabavke, kao i neke privatne organizacije. Na državnom nivou ne postoji posebno udruženje koje se bavi zakonskim propisima i politikom iz oblasti javnih nabavki; Zavod za javne nabavke je jedina ključna organizacija na tom polju na nivou države. Neke organizacije, poput Latvijskog udruženja građevinskih kompanija, Latvijskog udruženja lokalne i regionalne uprave, Latvijskog udruženja prodavača automobila, Latvijskog udruženja osiguravajućih društava i organizacije "Zelena sloboda" pokazuju interes za učešće u pripremi tenderske dokumentacije ili izradi zakonskih propisa. Zakonski propisi iz oblasti javnih nabavki su predmet rasprava na posebnim seminarima o javnim nabavkama koje organiziraju Zavod za javne nabavke, Državna upravna škola i neke privatne organizacije. Pošto su presude Evropskog suda pravde obavezujuće, one imaju veoma važnu ulogu u izradi zakonskih propisa kojim se regulira oblast javnih nabavki u Latviji. Strane u postupku i tijela nadležna za reviziju se pozivaju

na njih. Dosada u Latviji nije bilo postupaka prema članu 234 ili članu 226 Ugovora o EZ koji se tiču javnih nabavki.

## 14. Litvanija

**Sistem revizije i javnih nabavki** u Litvaniji temelji se na smjeru nezavisne sudske revizije koja se odvija u tri instance. On obuhvata ugovore čija vrijednost prelazi odnosno ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ. Postoji obaveza podnošenja prigovora ugovornom organu ili tijelu koja se tretira kao preduvjet za pokretanje sudske revizije. U slučaju komunalnih preduzeća postoji i mogućnost pokretanja postupka mirenja. Uloga Ureda za javne nabavke (PPO) svodi se na donošenje odluke o obustavi postupka javne nabavke nakon podnošenja prigovora ugovornom organu.

### 14.1 Prigovor ugovornom organu

Prigovori se obavezno dostavljaju **ugovornom organu ili tijelu**. Svaki dobavljač ili pružatelj usluga koji ima određeni interes u vezi s ugovorom i vjeruje da su ugovorni organ ili tijelo prekršili Zakon o javnim nabavkama (PPL) može podnijeti prigovor u tom smislu. Moguće je osporiti sve vrste odluka sve do zaključenja ugovora. Prema članu 112 Zakona o javnim nabavkama "[...] nakon primitka pismenog zahtjeva dobavljača, ugovorni organ ima obavezu da obustavi postupke javnih nabavki dok se zahtjev u potpunosti ne razmotri i ne donese odluka. Postupci javnih nabavki neće biti obustavljeni nakon što to bude odobreno od strane Ureda za javne nabavke ako bi, nakon obustavljanja postupka javne nabavke, dobavljač pretrpio veće gubitke nego oni koje bi dobavljač koji je podnio zahtjev pružio svoje usluge." Ugovorni organ mora donijeti odluku o prigovoru u roku od pet dana od njegovog primitka i obavijestiti podnositelja o odluci idućeg radnog dana. Nema informacija o tome da li se ovaj vremenski rok obično i poštuje. Do marta 2003., podnošenje prigovora "nezavisnoj komisiji za sporove" bilo je preduvjet za pokretanje sudske revizije, umjesto sadašnjeg obaveznog prigovora ugovornom organu ili tijelu.

### 14.2 Sudska revizija

U slučaju da ugovorni organ ili tijelo donesu negativnu ili djelimično negativnu odluku ili je ne donese u zakonitom roku, dobavljač ili pružatelj usluga mogu pokrenuti postupak pred **redovnim (građanskim) regionalnim sudovima** u Vilniusu, Kaunasu, Klaipedi, Šiauliaiju ili Panevėžysu u prvoj instanci, na čiji se ishod može podnijeti žalba pred Apelacionim sudom u Viliniusu u drugoj instanci. U trećoj i ujedno najvišoj instanci, **Vrhovni sud Litvanije** je jedini kasacioni sud u zemlji. Svi sudovi su uspostavljeni u skladu s Ustavom i aktima Parlamenta i ispunjavaju kriterije za sudove navedene u presudama *Dorsch* i *Salzmann*, izuzev činjenice da se postupci pred njima ne vode *inter partes*. Svi sudovi su nezavisni od izvršne, upravne i ostalih nivoa vlasti, a njihove odluke su pravomoćne prirode. Suci moraju bitiiskusni i priznati pravници. Oni su postavljaju na dužnost u skladu s općim postupkom. Ustav, Zakon o sudovima i ostali zakonski propisi garantiraju nezavisnost sudaca; njih se može razriješiti dužnosti tek u posebnim slučajevima. Suci Vrhovnog suda, kao i predsjednik Vrhovnog suda koji se bira među njima, moraju biti visoko kvalificirani pravници koje na tu poziciju imenuje (i razrješava dužnosti) Seimas (Parlament) na prijedlog predsjednika Republike Litvanije. Dobavljači ili pružatelji usluga mogu podnijeti zahtjev za **mirenjem** ako nabavka ispunjava zahtjeve Direktive 2004/17/EZ. Svaki kandidati ili ponuđač koji vjeruje da ugovorni organ koji vjeruje da ugovorni organ ne poštuje odredbe Zakona o javnim nabavkama ili da ugrožava ili prijeti da ugrozi njegove zakonite interese, ima pravo da se prije donošenja odluke o najboljoj ponudi, obrati Evropskoj komisiji radi mirenja (kako je to navedeno u Direktivi 92/13/EEZ). Zahtjev za mirenjem može se podnijeti i Uredu za javne nabavke koji će ga proslijediti Evropskoj komisiji. Postupak mirenja je dostupan uz sudsku reviziju.

### 14.3 *Pravni lijekovi*

Pravni lijekovi uključuju poništavanje odluka o javnim nabavkama, privremene mjere i odštetu. Dobavljač i pružatelj usluga kojim su pretrpjeli štetu zbog povrede Zakona o javnim nabavkama od strane ugovornog organa ili tijela mogu dobiti odštetu ako to dokažu. Ona može pokriti ne samo troškove učešća na tenderu, nego i izgubljenu dobit, pod uvjetom da podnositelj dokaže da je ona pretrpljena. Zaključivanje ugovore je moguće poništiti u slučajevima kada su odredbe ugovora u suprotnosti s zakonom. Osim toga, prema Zakonu o javnim nabavkama, ugovor ne može biti zaključen dok ne isteknu rokovi u kojim podnositelj može podnijeti žalbu ili prigovor.

### 14.4 *Postupak*

Kada su u pitanju javi organi i komunalna preduzeća u javnom vlasništvu, procesno pravo je regulirano Zakonom o parničnom postupku i dijelom i petim poglavljem Zakona o javnim nabavkama (primjerice, rokovi; verzija na engleskom je dostupna na [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=273790](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=273790)). Svaki potencijalni ponuđač može pokrenuti postupak. Plaćanje taksi regulirano je Zakonom o parničnom postupku. Iznos sudske takse je fiksni i kreće se oko 30€. U sporovima koji se tiču novčanih interesa, takse se određuju kao paušalni iznosi u zavisnosti od samog prigovora. Strana koja izgubi spor nadoknađuje troškove plaćanja taksi i ostalih stavki strani koja dobije spor. Zahtjevi se ugovornom organu dostavljaju u pismenoj formi u roku od pet dana od dana kada ponuđač sazna ili je trebao saznati za ugrožavanje svojih interesa. Ponuđač mora pokrenuti postupak u roku od deset dana od dana kada sazna ili je trebao saznati za odluku ugovornog organa ili tijela. U slučaju da ugovorni organ ne razmotri prigovor u propisanom roku, ponuđači mogu pokrenuti sudski postupak u toku od deset dana od dana kada je njihov prigovor trebao biti razmotren. Prema Zakonu o javnim nabavkama, sve informacije koje ponuđač ili ugovorni organ naznače kao povjerljive se tako i tretiraju i ne mogu biti otkrivene nekoj trećoj strani bez pristanka ponuđača ili ugovornog organa. Postoje neke iznimke koje se tiču povjerljivosti informacija po kojim one moraju biti otkrivene u slučajevima koje predviđa zakon, posebno ako se radi o kriminalnim aktivnostima. Zakon o javnim nabavkama regulira ulaganje formalnih i neformalnih prigovora privatiziranim komunalnim preduzećima. Kada neka strana pokrene postupak, taj čin nema automatski suspenzivni učinak: sud o tome donosi posebnu odluku na osnovu pojedinačnih slučajeva. Sud mora razmotriti zahtjev ili žalbu u roku od 60 dana od pokretanja postupka ili primitka žalbe. Sudska praksa je od ograničene, ali i značajne važnosti jer se sistem temelji i na kodifikaciji i sudskoj praksi. Odluke Apelacionog suda i Vrhovnog suda objavljuju se u službenom biltenu, kao i na internetu. Ipak, pristup ovim informacijama se plaća. Osim kada se radi o stranama u postupku, odluke regionalnih sudova su dostupne uz zahtjev i plaćanje takse.

### 14.5 *Pristup reviziji*

Suci i pravnici stječu svoja **znanja** o pravu iz oblasti javnih nabavki kroz rad. Ured za javne nabavke objavljuje kvartalni bilten o javnim nabavkama i redovno informira zainteresirane strane o vijestima koje se tiču javnih nabavki putem svoje web stranice. Međunarodni seminari se povremeno organiziraju u saradnji s različitim međunarodnim organizacijama kao što su OECD/SIGMA, TAIEX itd. Lokalne seminare organiziraju Ured za javne nabavke i privatni sektor. Na državnom nivou ne postoji udruženje koje se bavi javnim nabavkama. Ogranak organizacije Transparency International za Litvaniju vrši monitoring vođenja postupaka javnih nabavki. Ovo tijelo se posebno bavi aktivnostima vezanim za borbu protiv korupcije.

## 15. **Luksemburg**

Javne nabavke u Luksemburgu regulirane su Zakonom od 30.juna 2003. (s izmjenama i dopunama), kao i propisima za njegovu provedbu. Sistem revizije i pravnih lijekova temelji se na nezavisnoj sudskoj reviziji. Zakonom od 13.marta 1993. (s izmjenama i dopunama) odnosno

Zakonom od 27.jula 1997. implementirane su direktive EZ 89/665/EEZ odnosno 92/13/EEZ. Dostupna je i vansudska kontrola. Web stranica o javnim nabavkama je dostupna na francuskom jeziku (<http://www.marches.public.lu>).

### **15.1 Vansudska kontrola**

Oštećeni ponuđači mogu podnijeti prigovor na bilo koji postupak u sklopu procedure dodjele ugovora izravno službeniku ugovornog organa ili njegovom nadređenom ("recours gracieux"). Ovo nije preduvjet za pokretanje sudske revizije. Te prigovore razmatraju lica zadužena za pravno zastupanje spomenutog organa. Mehanizmi atestacije i mirenja navedeni u Direktivi 92/13/EEZ ugrađeni su u domaće zakone i odnose se na ugovore čija vrijednost prelazi vrijednosne razrede utvrđene Direktivom EZ 93/38/EEZ. Od ombudsmana može biti zatraženo da odluči o sporu koji se tiče postupka dodjele ugovora (36, rue du Marché-aux-Herbes, L-1728 Luxemburg; telefon: +352 26 27 01 01, fax: +352 26 27 01 02, [www.ombudsman.lu](http://www.ombudsman.lu)) pod uvjetima definiranim Zakonom od 16.jula 2003. Međutim, najvažnija institucija u ovoj oblasti je Komisija za tendere unutar Ministarstva javnih radova (Commission des Soumissions, Ministère des Travaux Publics, 4 Bd F.D. Roosevelt, L-2450 Luxemburg; telefon: +352 478 3312/ 478 3315, fax: +352 46 27 09, E-mail: [commission.soumissions@tp.etat.lu](mailto:commission.soumissions@tp.etat.lu)). Ona se sastoji od devet članova, od kojih njih pet, uključujući i predsjednika, zastupaju ugovorne organe, a četiri stručne organizacije. Zadaci komisije su praćenje zakonitosti vođenja tenderskih postupaka, rješavanje sporova koje pokreću strane u postupcima javnih nabavki, kao i pružanje konsultantskih usluga po zahtjevu ugovornog organa ili po službenoj dužnosti (posebno kada se razmatra vođenje postupka ili kada želi napustiti tenderski postupak ili donijeti odluku o ugovoru). Pokretanje spora nema suspenzivni učinak u odnosu na postupak dodjele ugovora; ugovorni organi se, ipak, obično na odlučuju na zaključivanje ugovora prije nego što Komisija ne donese svoju odluku. Postupci pred Komisijom regulirani su Zakonom od 30. juna 2003. koji tretira oblast javnih nabavki. Ugovornim organima koji su prekršili zakon o javnim nabavkama može se narediti da povuku sporni akt. Ipak, Komisija je savjetodavno tijelo i njene odluke ("avis") nisu obavezujuće po ugovorne organe niti ih se može osporiti u postupku sudske revizije. Obrasci za podnošenje zahtjeva dostupni su na internetu (<http://www.marches.public.lu/commissionsoumissions/index.html>), ali se rijetko koriste u praksi. Ne postoje takse za pokretanje postupaka pred Komisijom.

### **15.2 Sudska revizija**

Sudska revizija odluka koje se tiču dodjele ugovora vrši se u sklopu regularnih (općih) postupaka, kao i skraćenih postupaka u skladu s direktivama o pravnim lijekovima EZ. U odnosu na pravni status ugovornog organa, sporovi koji proističu iz postupaka dodjele ugovora mogu se rješavati pred upravnim ili redovnim (građanskim) sudovima. Prema propisima kojim se implementiraju dvije direktive o pravnim lijekovima, prva mogućnost se koristi u slučaju tzv. klasičnih ugovornih organa, kao i javnih komunalnih preduzeća (Zakon iz 1993.). Druga mogućnost se odnosi na privatizirana komunalna preduzeća (Zakon iz 1997.). Sljedeće situacije se isključivo odnose na postupke pred upravnim sudovima u skladu s općim propisima (Zakon o upravnom postupku iz 1996.) i na propise kojim se implementira Direktiva 89/665/EEZ (Zakon iz 1993.). Prije zaključivanja ugovora i bez obzira na njegovu procijenjenu vrijednost, oštećeni ponuđač može osporiti bilo koju konačnu odluku ugovornog organa (tj. ne može osporiti one koje prethode donošenju konačne odluke) pred Upravnim tribunalom ("Tribunal Administratif", 1 rue du Fort Thüngen, L-1499 Luxemburg; telefon: + 352 42 105 78 55, fax: +352 42 105 72 78). U postupcima koji se vode u skladu s Zakonom iz 1993., nemoguće je osporiti odluku Predsjednika ovog Tribunala. Odluke Tribunala mogu biti osporene u redovnom postupku u drugoj i najvišoj instanci pred Upravnim apelacionim sudom (Cour administrative, 1 rue du Fort Thüngen, L-1499 Luxemburg; telefon: + 352 42 105 78 50, fax: +352 42 105 78 88 – nakon reforme iz 1996., *Conseil d'État* više ne obavlja sudske funkcije). Upravni apelacioni sud je stalni tribunal čiju nezavisnost i nepristrasnost garantira Ustav iz 1868. i donosi pravno obavezujuće odluke. Suci

ovog tijela su kvalificirani pravnici koji se na tu poziciju postavljaju u skladu s propisima Zakona o upravnom postupku iz 1996.

### **15.3 Pravni lijekovi**

Prema Zakonu iz 1993., predsjednik Upravnog tribunala može odrediti uvođenje privremenih mjera s ciljem što bržeg korigiranja povrede zakona, kao i sprječavanja daljnjeg ugrožavanja interesa strana. Predsjednik može donijeti odluku o obustavi postupka dodjele ugovora sve dok ugovorni organ ne ispuni svoje obaveze koje proističu iz tendera ili poništi diskriminirajuće tehničke ili finansijske specifikacije u tenderskoj dokumentaciji, ugovornoj specifikaciji ili nekom drugom relevantnom dokumentu. Predsjednik može uzeti u obzir može razmotriti i moguće negativne posljedice uvođenja ovih mjera po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se privremene mjere ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Privremene mjere su pravosnažne, ali nisu konačnog karaktera. Tribunal je, u sklopu redovnih postupaka, jedini nadležan za donošenje konačnih odluka koje se tiču poništavanja dodjele ugovora. Ako ugovorni organ ne ispuni svoje obaveze, tribunal ima pravo da uvede obavezu periodičnog plaćanja novčane kazne kako bi osigurao poštivanje svoje odluke od strane ugovornog organa. Odštetu je moguće potraživati jedino pred građanskim sudovima, osim ako strane ne postignu izvansudsku nagodbu o odšteti povezanoj s kršenjem zakona o javnim nabavkama. Dovoljno je da oštećeni ponuđači ponude dokaze o tome da su pretrpjeli štetu. U načelu, iznos odštete procjenjuju vještaci i on može obuhvatiti i troškove učešća na tenderu, kao i izgublenu dobit.

### **15.4 Postupak**

Prema Zakonu iz 1993., zahtjevi upućeni predsjedniku Upravnog tribunala moraju biti dostavljeni prije zaključivanja ugovora, i to od strane lica koje zadovoljava zahtjeve koji se tiču učešća u tenderskom postupku i smatra da je pretrpjelo štetu kršenjem zakona o javnim nabavkama. Zahtjevi nemaju suspenzivni učinak na postupak dodjele ugovora, ali podnositelj zahtjeva ima pravo da to izričito zatraži. Osim toga, ugovorni organi moraju poštovati pravo na rok mirovanja u trajanju od 15 dana od dana obavještanja ponuđača o odluci o dodjeli ugovora i formalnog zaključivanja ugovora. Ovaj propis se smatra jednim od najznačajnijih uvedenih novina. U sklopu redovnog postupka, zahtjevi se moraju dostaviti u roku od tri mjeseca od objavljivanja odluke o dodjeli ugovora i to mora učiniti lice koje posjeduje opravdan, izravni i stvarni interes u tom smislu. Postupci se u ovom slučaju vode u skladu s Zakonom o upravnom postupku iz 1996. (kao i propisima kojim se ovaj Zakon implementira). U slučaju dodjele odštete, postupci se vode u skladu s zakonskim propisima o parničnom postupku i moraju biti pokrenuti u roku od 30 godina od objavljivanja odluke o dodjeli ugovora (uobičajeni rok za slučajeve koji se ne tiču ugovora). U svim ovim slučajevima, o angažiranju vještaka kao i troškovima njihovog angažiranja odlučuju sudovi. Ne postoje odredbe koje se tiču rokova u kojim sudovi moraju donijeti svoje odluke. Što se tiče postupaka u skladu s Zakonom iz 1993., predsjednik Upravnog tribunala svoje odluke obično donosi u roku od dvije sedmice. Ne postoje sudske **takse**. Strane u postupku su dužne snositi troškove pravnog zastupanja i zastupanja pred sudom. Ipak, u načelu, sudovi odlučuju o tome koja strana snosi troškove vođenja spora; sud može donijeti odluku o isplati djelimične naknade za troškove pravnog zastupanja. Ne postoje obrasci za podnošenje zahtjeva sudovima u sklopu slučajeva koji se tiču javnih nabavki. Strane u sudskom postupku o odlukama suda informira sudski pomoćnik. Odluke suda se objavljuju na internetu (stranica o upravnim sudovima: <http://www.jurad.etat.lu>; ne navode se imena strana) a one najvažnije se zbirno objavljuju u službenom biltenu o upravnim postupcima "Pasicrisie".

### **15.5 Pristup primjeni pravnih lijekova**

Suci i pravnici imaju mogućnost da svoja znanja o pravu iz oblasti javnih nabavki stječu u sklopu akademskog plana i programa. Na raspolaganju su im i konferencije i tečajevi na polju trajnog

obrazovanja koji se održavaju u susjednim zemljama. U Luksemburgu nema posebnih programa obuke iz ove oblasti. Smatra se da članovi Komisije za tendere i upravnih sudova posjeduju široko stručno znanje o ovoj oblasti. Ponuđači imaju mogućnost da se upoznaju s postupcima javnih nabavki putem stručnih organizacija (privrednih komora). Takve organizacije obično sarađuju s predstavnicima ministarstava (javnih radova, unutrašnji poslova). **Stavovi** sudaca prema suprotstavljenim interesima smatraju se nepristrasnim. Smatra se da su službenici na poslovima nabavki dovoljno osposobljeni za obavljanje svog posla, u čemu im pomaže i obavezna stručna obuka koju nudi Ministarstvo civilnih poslova i upravne reforme. Većina ponuđača smatra pokretanje postupaka revizije posljednjim sredstvom. Neki putem nje žele opstruirati vođenje tenderskog postupka. Ne postoje specijalizirane publikacije, kao ni udruženje koje se bavi javnim nabavkama na državnom nivou. Ministarstvo javnih radova organizira konferencije i seminare (posebno u slučaju izmjene i dopune zakona o javnim nabavkama), zajedno s stručnim organizacijama. Utjecaj presuda Evropskog suda pravda je jako važan.

## 16. Malta

Malta ima dvojni sistem revizije, u okviru kojeg se nudi mogućnost potraživanja odštete pred **građanskim sudovima**, a ostale postupke revizije vode specijalizirana tijela nadležna za reviziju u oblasti javnih nabavki. Postoji razlika između ugovora čija vrijednost prelazi onu od 20 000 Lm (oko 47 000 €) i onih kod kojih to nije slučaj. Sve prigovore koji se tiču ugovora čija vrijednost prelazi navedenu razmatra **Apelacioni odbor za javne ugovore**, dok se **Odbor za opće ugovore** bavi prigovorima koji se tiču ugovora čija je vrijednost manja od 20 000 Lm (dijelovi IX i X Zakona o javnim ugovorima iz 2005. uređuju sastav i zaduženja Odbora za opće ugovore). Ovi propisi se odnose na ugovorne organe i na komunalna preduzeća. Ova tijela za reviziju ustanovljena su u skladu s Zakonom o javnim ugovorima iz 2005 (pravna pouka 177/2005). Prije aprila 2002., Odbor za opće ugovore bavio se dodjelom ugovora, kao i razmatranjem žalbi. Najvažnija promjena novijeg datuma je razdvajanje ingerencija Odbora za opće ugovore (zaduženog za dodjelu ugovora) i Apelacionog odbora za javne ugovore. Na Malti sve ugovore čija vrijednost ne prelazi prag od 20 000 Lm dodjeljuju pojedinačni ugovorni organi, dok ugovore čija je vrijednost veća od naznačene dodjeljuje Odjel za ugovore, koji je centralno državno tijelo u toj oblasti. Na taj način, Odbor za opće ugovore djeluje kao ugovorni organ kada se radi o ugovorima čija vrijednost prelazi 20 000 Lm, a kao tijelo nadležno za reviziju kada se radi o ugovorima čija vrijednost ne prelazi naznačenu. Transparentnost i otvorenost postupka, mogućnost potpunog pristupa odlukama o odbijanju ponuđača i sl., smatraju se prednostima malteškog sistema revizije.

### 16.1 Ugovorni organ

Službenici ugovornih organa zaduženi su za razmatranje prigovora, dok su ponuđači obavezni da prije pokretanja postupka revizije ugovornom organu izravno podnesu formalni prigovor (obavijest 177/2005 tačka 83: Postupak dostavljanja žalbi).

### 16.2 Nesudska revizija

Obavijesti o planiranim dodjelama ugovora se javno objavljuju svake srijede i petka na oglasnoj ploči i web stranici Odjela za ugovore, a ponuđači ih mogu dobiti i putem faksa. Oštećeni ponuđači mogu osporiti dodjelu ugovora pred **Apelacionim odborom za javne ugovore** u roku od deset kalendarskih dana od dana objavljivanja obavijesti o dodjeli, i to na način da mu upute motivacijsko pismo u kojem obrazlažu razloge pokretanja spora i uplate depozit (Apelacioni odbor za javne ugovore, Odjel za ugovore, Notre Dame Ravelin, Floriana CMR02). Članove **Apelacionog odbora za javne ugovore** imenuje premijer, a njihova zaduženja su navedena u dijelu XIV Zakona o javnim ugovorima iz 2005.. U njemu se ne spominju ni posebni zahtjevi koji se tiču predsjedavajućeg Apelacionog odbora ni njegovih članova, osim da navedena lica



imenuje premijer (pogledati dodatak pravnoj pouci 177/2005, dio XIV). Za razliku od Odjela za ugovore, Apelacioni odbor za javne ugovore je posebno i nezavisno tijelo nadležno za reviziju.

### 16.3 *Sudska revizija*

Revizijom odluka iz oblasti javnih nabavki bavi se **redovni sud** najviše instance. Ovaj sud ne može opozvati odluke Apelacionog odbora za javne ugovore, ali može dodijeliti odštetu oštećenim stranama. Redovni sudovi ispunjavaju kriterije za sudove utvrđene presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann*. Prema tački 84. (19) Zakona o javnim ugovorima iz 2005.: “svaki ponuđač koji uloži prigovor i koji nije zadovoljan konačnom odlukom Apelacionog odbora može se obratiti Građankom sudu, malteškom redovnom sudu. Taj čin neće obustaviti provedbu konačne odluke Apelacionog odbora od strane direktora Odjela za ugovore ili rukovoditelja ugovornog organa”.

### 16.4 *Arbitraža*

Postoji i **Arbitražna komisija** u sklopu malteškom Arbitražnog centra (adresa: Palazzo Laparelli, 33, South Street, Valletta; telefon +356 21222557; fax +356 21230672; web stranica: <http://www.mac.com.mt/>; e-mail: [malta.arbitration@mac.com.mt](mailto:malta.arbitration@mac.com.mt)) koja se bavi problemima koji se jave tokom provedbe ugovora, ali ne i postupaka dodjele ugovora. Ovaj centar je uspostavljen s ciljem promoviranja i poticanja lokalne arbitraže i međunarodne ekonomske arbitraže. Vodi ga odbor upravitelja koje imenuje predsjednik Malte, ali je sama institucija nezavisna od izvršne vlasti. Arbitražni centar vodi i uspostavljanje Arbitražnih komora između državljana Malte i stranih državljanja radi međunarodne arbitraže.

### 16.5 *Pravni lijekovi*

Ponuđači mogu osporiti odluke koje se tiču kvalifikacije i odabira najužeg izbora ponuđača tokom postupka revizije pred Apelacionom odborom za javne ugovore. Pravne obavijesti br. 177/2005 i 178/2005 predstavljaju zakonske propise na osnovu kojih Apelacioni odbor može obustaviti dodjelu ugovora. **Preporuka za dodjelu ugovora može biti poništena**. Nakon dodjele ugovora, Građanski sud može dodijeliti **odštetu** oštećenim ponuđačima i njen iznos može biti veći i od samih troškova učešća na tenderu. U slučaju odluka građanskog suda, sudska praksa igra jako važnu ulogu jer za tu oblast ne postoji odgovarajuća legislativa i sva načela se uspostavljaju preko sudske prakse. Odluke Apelacionog odbora su konačne.

### 16.6 *Postupak*

Postoje dvije vrste postupaka: jedan se odnosi na ugovore čija je vrijednost prelazi prag od 20 000 Lm, a drugi na ugovore kod kojih to nije slučaj. U slučaju javnih ugovora čija je vrijednost od 5000 Lm **do 20 000 Lm** postupak se odvija na sljedeći način. Oštećeni ponuđač mora platiti 100 Lm kako bi podnio zahtjev za pokretanjem revizije. Ako zahtjev bude prihvaćen, oštećenom ponuđaču se uplaćeni iznos vraća. Ponuđač mora podnijeti zahtjev u toku od tri dana od objavljivanja obavijesti o dodjeli ugovora. Nakon isteka roka za dostavljanje prigovora ugovorni organ ima obavezu da prigovor i potvrdu o uplati depozita zajedno s kompletnom dokumentacijom koja se tiče javnog ugovora dostavi direktoru Odjela za ugovore. On prosljeđuje slučaj Odboru za opće ugovore koji će taj predmet ispitati na nepristrasan i objektivan način i na kraju donijeti odluku o prigovoru po kojoj će on biti potvrđen ili odbačen. Odluka Odbora za opće ugovore objavljuje se na oglasnoj ploči ugovornog organa, a primjerci se dostavljaju i stranama u postupku. Tokom razmatranja predmeta, Odbor ima pravo da na bilo koji način koji tretira kao adekvatan dođe do informacija koje ugovorni organ nije dostavio. Odluka Odbora je konačna i obavezujuća za ugovorni organ i privredni subjekt koji više neće imati prava korištenja istih pravnih instrumenata u ovom slučaju (pravna pouka 177/2005 tačka 20.). U slučaju javnih ugovora čija vrijednost prelazi prag od 20 000 Lm, postupak se odvija na sljedeći način (pravna pouka 177/05 dio XIII). Svaki ponuđač koji se smatra oštećenim zbog predložene dodjele



ugovora ili svako lice koje je imalo ili ima **interes** za dobivanje specifičnog ugovora o javnom snabdijevanju, pružanju javnih usluga ili izvođenju javnih radova ili koje je pretrpjelo štetu ili mu prijeti trpljenje štete uslijed navodne povrede zakona ima pravo da **u roku od deset kalendarskih dana od objavljivanja odluke** dostavi **prigovor** Odjelu za ugovore ili ugovornom organu u postupku, u zavisnosti od slučaja. Prigovor će biti tretiran kao važeći samo ako se uz njega priloži i depozit u iznosu od 1% od procijenjene vrijednosti tendera, uz uvjet da iznos depozita ne može biti manji od 200 Lm ili veći od 25 000 Lm. Rukovoditelj ugovornog organa mora odmah obavijestiti direktora o primitku prigovora i odmah **obustaviti** postupak dodjele ugovora. Odjel za ugovore ili ugovorni organ **ne mogu zaključiti ugovor** tokom perioda od **deset kalendarskih dana** predviđenog za dostavljanje žalbi, u zavisnosti od slučaja. Ako žalba bude podnesena, postupak dodjele ugovora se obustavlja. Zbog toga postoji automatska obustava postupka koja se realizira preko Apelacionog odbora za javne ugovore (nema obustave dodjele ugovora u slučaju građanskih sudova). U roku od tri radna dana od isteka roka od deset dana predviđenih za dostavljanje žalbi  **bilo koji ponuđač ili lice koje je imalo ili ima interes** povezan s pozivom za dostavom ponuda može prijaviti formalni interes za učešće u postupku. Taj čin će biti potvrđen uplatom **depozita** u iznosu depozita koji se plaća u skladu sa stavkom (1). Ponuđač koji se u odluci direktora ili ugovornog organa navodi kao ponuđač kojem je ugovor trebao biti dodijeljen tretira se kao neko ko je već izrazio svoj interes, ali ga se ne obavezuje na polaganje depozita. Imena ponuđača i drugih lica koja su imala ili imaju interes za dobivanje nekog javnog ugovora i koja ga i formalno prijave bit će **objelodanjena** prvog radnog dana po isteku gore navedenog vremenskog roka. U roku od tri dana od objavljivanja liste lica koja su prijavila interes, ponuđač koji ulaže prigovor mora poslati pismo s obrazloženjem razloga za ulaganje prigovora. Ono će biti dostupno javnosti i proslijeđeno svim licima koja prijave interes u tom smislu. U roku od pet dana od objavljivanja prigovora, svaki ponuđač koji je izrazio interes na gore navedeni način može poslati odgovor na obrazloženi prigovor. On će biti dostupan javnosti i proslijeđen svim ponuđačima koji su izrazili interes i podnijeli prigovor. U roku od deset radnih dana od obznajivanja odgovora, direktor ili rukovoditelj ugovornog organa mora pripremiti izvještaj (Izvještaj o analizi) u kojem se razmatra dostavljeni prigovor i odgovori na njega. On će biti dostavljen licima koja su podnijela prigovor i koja su prijavila postojanje interesa. Nakon okončanja pripremne faze, rukovoditelj ugovornog organa direktoru Odjela za ugovore prosljeđuje svu dokumentaciju koja se tiče poziva na učešće u tenderskom postupku, uključujući dokumente, dostavljene ponude, kopije uplatnica za položeni depozit, motivacijska pisma, izvještaj o analizi itd. Direktor mora svu dokumentaciju koja se tiče predmeta mora dostaviti predsjedavajućem Apelacionog odbora koji će postupiti u skladu s dijelom XIII. Direktor ili rukovoditelj ugovornog organa moraju objaviti kopiju odluke Apelacionog odbora u svojoj službi ili u sjedištu ugovornog organa, u zavisnosti od slučaja. Kopije odluke šalju se ponuđaču koji je podnio prigovor, svakom licu koje je prijavilo svoj interes ili se njegovo postojanje podrazumijeva i, isključivo od strane direktora, ugovornom organu kojeg se ona tiče u slučaju kada se radi o onoj navedenoj u rasporedu 2 u pravnoj pouci 177/2005. Apelacioni odbor tokom razmatranja prigovora može koristiti i pomoć **vještaka**. Odjel za ugovore snosi troškove njihovog angažiranja. Vještake koje angažiraju uspješni i oštećeni ponuđači i službe/tijela koji su u postupku obuhvaćeni kao korisnici plaćaju same strane u postupku. Svaka odluka Odbora za opće ugovore (ili Odbora za posebne ugovore) i ugovornog organa se **javno objavljuje** u Odjelu za ugovore ili u sjedištu ugovornog organa prije dodjele ugovora. Prigovor koji je dostavljen u skladu sa stavkom (1) mora biti objavljen najkasnije do narednog radnog dana nakon njegovog podnošenja. Ne postoje obavezni **obrasci** ili dokumenti koji se koriste za reviziju i primjenu pravnih lijekova u oblasti javnih nabavki. Strane u postupku se o svemu obavještavaju putem faksa. Odluke se **objavljaju** na web stranici Odjela za ugovore (<http://www.contracts.gov.mt>). Konačne odluke Apelacionog odbora se svim stranama dostavljaju putem faksa ili e-maila.

## 16.7 *Pristup reviziji*

Suci i članovi komisija u sklopu tijela nadležnih za reviziju javnih nabavki i advokati koji zastupaju ponuđače i ugovorne organe u ovim postupcima svoja znanja o pravu iz oblasti javnih nabavki i pravu EZ općenito, praksi koja se tiče javnih nabavki, kao i njihovih tehničkih i finansijskih aspekata stječu kroz "radno iskustvo" i "praksu" i kroz proučavanje pravnih propisa. Suci i članovi komisija postupaju na nepristrasan i izbalansiran način. Ponuđači koji iniciraju reviziju odluka koje se tiču javnih nabavki informiraju se o pravnim, finansijskim i administrativnim aspektima vođenja postupaka javnih nabavki u praksi preko svojih advokata i konsultanata, kao i stručnih organizacija, poput privrednih komora. Neke ponuđače od pokretanja postupaka revizije odvraćaju veliki troškovi (uključujući tu i one pravnog zastupanja, plaćanja taksi itd.). Općenito, službenici na poslovima ugovaranja jako dobro poznaju postupke i zakonske propise u ovoj oblasti. Ipak, u većini slučajeva se traži pomoć državnog pravobranitelja. Stavovi službenika na poslovima ugovaranja prema ponuđačima koji ulažu prigovore ili pokreću postupke sudske revizije opisani su kao uobičajeni i profesionalni i ovi službenici oštećenim ponuđačima pružaju najbolju pomoć koju im mogu ponuditi. U nadležnosti Direktora Odjela za ugovore je i izdavanje **godišnjaka** koji nudi pregled slučajeva koje su razmatrali Apelacioni odbor za javne ugovore i Odbor za opće ugovore. Na **konferencijama i seminarima** koje organizira Privredna komora i agencija Malta Enterprise se raspravlja o problematici javnih nabavki. Na državnom nivou ne postoji **udruženje** koje se bavi politikom i zakonskim propisima u oblasti javnih nabavki. Većina ponuđača koristi Privrednu komoru i ostale organizacije na državnom nivou kako bi lobiralo za vođenje rasprava o javnim nabavkama. Program stručne obuke za službenike na poslovima javnih nabavki koja se tiče Zakona o javnim nabavkama postoji odnedavno. Ipak, do danas nije postojao program obuke o zakonskim propisima i politici u ovoj oblasti. Utjecaj presuda Evropskog suda pravde je jako važan. Ipak, na presude ovog suda se tek rijetko poziva.

## 17. **Nizozemska**

Sistem revizije i pravnih lijekova u Nizozemskoj se temelji na **sudskoj reviziji** u tri instance pred građanskim sudovima. Sistem obuhvata i ugovore koji spadaju u područje primjene direktiva EZ, kao i ugovore koji se tiču javnih ugovornih organa i komunalnih preduzeća. Štoviše, dostupna je i arbitraža i ostali alternativni mehanizmi rješavanja sporova.

### 17.1 *Prigovori ugovornim organima i tijelima*

Nizozemski sistem se temelji na sudskoj reviziji. Ipak, ako ponuđač odluči da uloži prigovor koji je ograničen samo na postupke ugovornog organa, on može podnijeti formalni prigovor samom ugovornom organu ili tijelu. Ako ga ugovorni organ ne razmotri na zadovoljavajući način, ponuđač se može obratiti Državnom ombudsmanu ("Nationale Ombudsman").

### 17.2 *Sudska revizija*

Ponuđač koji potražuje finansijsku kompenzaciju (odštetu), provedbu ugovora, obustavu tenderskog postupka ili poništenje ugovora mora pokrenuti parnicu pred **građanskim sudom**. Obustava postupka zaključivanja ugovora ili obustava tenderskog postupka (privremene mjere) mogu se tražiti u sklopu posebnog **postupka uvođenja privremenih mjera** (ili donošenja naloga o privremenim mjerama) kojim se predmet rješava na provizoran i kratkoročan način ("kortgeding" postupak ili "voorlopige voorzieningen" postupak). U prvoj instanci, slučaj razmatra **prvostepeni sud** ("rechtbank"). Odluke ovog suda moguće je osporiti pred **Apelacionim sudom** ("Hof"). Odluke apelacionog suda mogu se osporiti pred **Vrhovnim sudom** ("Hoge Raad"). Nizozemski sudski sistem je općenito reguliran parlamentarnim aktom "Wet op de Rechterlijke Organisatie". Vrhovni sud je sud najviše instance koji se bavi revizijom odluka iz oblasti javnih nabavki i on zajedno s prvostepenim sudovima i Apelacionim sudom ispunjava kriterije za sudove utvrđene presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzman*. Zakonska rješenja kojim se

garantira nezavisnost sudaca na pozicijama u sva tri navedena suda uključuju doživotni mandat, potrebne kvalifikacije (šest godina uspješno okončanog obrazovanja ili izvjesna količina radnog iskustva u pravnoj struci), zakonski propisano finansiranje (za finansiranje je zadužena isključivo vlada), kao i zaduženja i nadležnosti.

### 17.3 Arbitraža

Strane još uvijek imaju na raspolaganju mogućnost da spor rješavaju pred arbitražnom komisijom ili nekim drugim tijelom za alternativno rješavanje sporova. Ipak, u parlamentu se raspravlja o novim zakonskim rješenjima kojim će se zabraniti arbitraža u sporovima koji se tiču korištenja ili primjene propisa o ugovorima o javnim nabavkama, kako bi se zaštitila prava ponuđača u postupcima javnih nabavki. Ako ova legislativa bude usvojena, svi sporovi o korištenju ili primjeni propisa o ugovorima o javnim nabavkama morat će se rješavati pred građanskim sudovima, kako je navedeno ranije u tekstu.

### 17.4 Pravni lijekovi

Postoje mnogi dostupni pravni lijekovi kao što su odšteta, obustava tenderskog postupka, prekid tenderskog postupka, ponovno pokretanje tenderskog postupka, kvalifikacija ponuđača za dobivanje ugovora, obustava ili prekid izvršenja ugovora itd. Od ponuđača zavisi kako će definirati traženi pravni lijek prilikom pokretanja spora pred sudom i iznošenja argumenata o kojim se sud treba izjasniti. **Sve odluke i postupci ugovornog organa (ili tijela zaduženog za javne nabavke) mogu se osporiti** čak i nakon zaključenja ugovora. Pravni temelj za to predstavlja član 162 Građanskog zakonika ("Boek 6, Burgerlijk Wetboek") i Zakona o parničnom postupku ("Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering"), kao i bogata sudska praksa. Kodificirani zakon u kombinaciji sa sudskom praksom predstavlja pravni temelj kojim se sudovima daju ovlasti da ukidaju ili obustavljaju postupke dodjele ugovora. Kriteriji za obustavu ili privremeno ukidanje dodjele ugovora (prethodna odluka) su sljedeći: jasno definiran interes (point d'intérêt), hitnost i povreda zakona. Sud može **ukinuti** odluku o dodjeli ugovora (privremeno ili na drugi način) samo ako zaključi da je došlo do povrede zakona koja se može korigirati ukidanjem takve odluke. Zaključenje ugovora može biti **poništeno** od strane suda samo ako se povreda zakona smatra kršenjem javnog reda ("ordre public"). U ostalim slučajevima, sud može narediti tijelu zaduženom za javne nabavke da raskine ugovor, da ne zaključi ugovor (s nekom stranom ili općenito), da ne izvrši ugovor, da otpočne (novi) postupak javne nabavke, da u postupak uključi neki privredni subjekt, da prihvati ponudu ovog subjekta kao odgovarajuću itd. Kodificirani zakon u kombinaciji sa sudskom praksom predstavlja pravni temelj za dodjelu **odštete**. Odštetu je moguće potraživati čak i slučaju kada odluka još nije ukinuta. Kriteriji su sljedeći: podnositelj zahtjeva za odštetom je pretrpio gubitak (novčani ili neki drugi), došlo je do povrede zakona, ustanovljen je kauzalitet (odnos uzorka i posljedice, tj. gubitak je nastao zbog povrede zakona) kao i postojanje odgovornosti ("krivice"). Nizozemska sudska praksa je pokazala iznos odštete može biti veći od iznosa troškova učešća na tenderu. Kodificirani zakon i sudska praksa predstavljaju temelj za uvođenje **privremenih mjera**. Sud i arbitražna komisija mogu razmotriti i moguće negativne posljedice uvođenja **privremenih mjera** po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se privremene mjere ne uvode u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Sudska praksa je pokazala da se sud najčešće odlučuje za uvođenje ovih mjera u slučajevima kada je ugovor u potpunosti ili skoro u potpunosti realiziran u vrijeme pokretanja sudskog postupka. **Novčane kazne** su jedno od dostupnih mjera u ovoj zemlji i njima se osigurava provedba sudskih odluka od strane tijela ili organa zaduženog za javne nabavke. Širok spektar dostupnih pravnih lijekova smatra se važnom prednošću nizozemskog sistema pravnih lijekova.

### 17.5 Postupak

**Zakon o parničnom postupku** predstavlja temelj za prakticiranje procesnog prava pred građanskim sudovima. Svako ko dokaže **point d'intérêt** može pokrenuti postupak. Iz tog razloga, dostavljanje ponude, primjerice, ne predstavlja preduvjet za pokretanje postupka. On se može pokrenuti i bez učešća u postupku javne nabavke. Opća **sudska taksa** iznosi od 26€ do 4563€ i mora se platiti. Njen iznos zavisi od sudske instance i finansijskih interesa u vezi sa slučajem. Taksa se ne plaća u slučaju podnošenja prigovora samom ugovornom organu. Visina taksi je propisan zakonom. Dodatni troškovi se tiču troškova angažiranja advokata, pravnih zastupnika i vještaka i značajno se razlikuju po visini. Ishod postupka utječe na iznos troškova koje snose pojedinačne strane. Ako podnositelj zahtjeva za pokretanjem postupka bude uspješan po svim tačkama spora, ugovorni organ mora snositi sve troškove vođenja postupka, uključujući tu i sudske troškove i troškove angažiranja advokata. Ako presuda bude povoljna po sve strane u postupku, obje strane moraju snositi manje ili više jednak iznos troškova. Sud donosi odluku o zahtjevu za traženje **mišljenja vještaka** koji podnosi neka od strana i određuje koja strana snosi s tim povezane troškove. Sudski postupak, s ciljem dobivanja odštete, može se pokrenuti bilo kada u roku od pet godina nakon što je došlo do povrede zakona ili se za nju saznalo. Vođenje postupka "iza zatvorenih vrata" je jedna od opcija u slučaju da postoji potreba zaštite poslovnih tajni. Osim toga, sud može zabraniti stranama da javno iznose informacije o postupku tokom ili nakon trajanja postupka koji je zatvoren za javnost (članovi 27 i 29, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). **Presude** se izriču javno. One se prosljeđuju stranama u postupku i objavljuju na web stranici (ako ne sadrže povjerljive informacije) i raznim pravnim stručnim revijama (ako su presude zanimljive iz pravne perspektive). Obustava postupka javne nabavke mora se posebno tražiti od suda kao privremena mjera. Odluka u sklopu postupka za njihovim uvođenjem donosi se u roku od nekoliko dana. U redovnom postupku bi za pokretanje postupka trebalo nekoliko sedmica, a sam postupak može trajati nekoliko mjeseci (u zavisnosti od prirode spora, složenosti slučaja, zahtjevnosti traženog stručnog mišljenja vještaka i dodatnog vremena za koje strane traže odobrenje od suda kako bi prezentirale neke argumente ili dokaze). Nakon okončanja postupka, sud svoju odluku donosi u roku od nekoliko sedmica. Brzina vođenja sudskih postupaka smatra se važnom prednošću nizozemskog sistema revizije i pravnih lijekova. Sudska praksa ima ograničenu, ali značajnu važnost jer se sistem temelji na kodifikaciji i sudskoj praksi. Na sudu se za pokretanje postupaka koriste poseban **obrazac**. On je isti za sve vrste postupaka (javne nabavke ili neki drugi predmeti). U upotrebi je i obrazac za obavještanje ugovornog organa o tome da je jedna strana pokrenula postupak. Ovo je opći formular za sve postupke (bez obzira na to tiče li se predmet javnih nabavki ili ne). U načelu, sve sudske odluke su javne i dostupne su svima. One se objavljuju javno. Presude se šalju stranama u postupku i objavljuju na web stranici i u različitim pravnim stručnim revijama. Sud može napraviti iznimku na temelju poštovanja privatnosti i povjerljivosti. Elektronske verzije brojnih odluka dostupne su na [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) i [www.jol.nl](http://www.jol.nl).

### 17.6 Pristup reviziji

Suci i advokati koji zastupaju ponuđače ili ugovorne organe u postupcima revizije javnih nabavki svoja **znanja** o pravnim propisima iz oblasti javnih nabavki i, općenito, o pravu EZ i praksi javnih nabavki stječu u sklopu univerzitetskih studija; stručne edukacije; trajnog obrazovanja, na tečajevima koje organizira vlada, primjerice, Ministarstvo pravde; na tečajevima koje organizira EU ili međunarodne organizacije, kao i kroz "radno iskustvo"/"praksu". **Stavovi sudaca** prema javnom interesu s jedne i privatnim interesima ponuđača s druge opisani su kao nepristrasni i izbalansirani. Ponuđači koji žele inicirati postupak revizije odluka iz oblasti javnih nabavki informiraju se o pravnim, finansijskim i administrativnim aspektima prakse vođenja postupka javnih nabavki uglavnom uz pomoć advokata i konsultanata. Zadnjih nekoliko godina, broj predmeta koji se tiču javnih nabavki je u porastu. Postoji nekoliko razloga zbog kojih se ponuđači suzdržavaju od pokretanja postupka. To obično znači da slučaj nema dobro utemeljenje (radi se

o nedefiniranoj ili minornoj povredi zakona). Neki ponuđači pokretanjem postupka revizije žele omesti postupak javne nabavke i većina njih time želi ostvariti finansijsku dobit. Neke od pokretanja sudske revizije odvrću prateći troškovi (uključujući i troškove pravnog zastupanja itd.) ili dužina trajanja samog postupka. Postoje **publikacije** i akademske revije koje se bave isključivo problematikom javnih nabavki, obuhvatajući tu i reviziju i pravne lijekove iz te oblasti, i to su "Tijdschrift voor Aanbestedingsrecht", "Tijdschrift voor Bouwrecht", "Tijdschrift voor Europees recht", razne web stranice (npr. [www.Ovia.nl](http://www.Ovia.nl)), "Nieuwsbrieven IOEA" i "Nieuwsbrieven Kenniscentrum Europa Decentraal". Privatni sektor organizira **nekoliko seminara i konferencija** o javnim nabavkama. Osim toga, razni univerziteti nude programe koji se tiču oblasti javnih nabavki. Oni su dostupni svima (ne samo redovnim studentima). Na državnom nivou postoji udruženje koje se bavi zakonskim propisima i politikom iz oblasti javnih nabavki - Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht. Interesne grupe na državni nivou, poput udruženja privrednih subjekata (VNO/NCW, MKB Nederland, Bouwend Nederland, itd.) bave se lobiranjem i informiranjem koji se tiču javnih nabavki. Na tom planu djeluju i formalne i neformalne savjetodavne organizacije kao što su Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht, InnovatiePlatform, Regieraad Bouw i druge. Presuda Evropskog suda pravde imaju utjecaj na postupke revizije jer su ugrađene u propise o javnim nabavkama i zato se tijela nadležna za reviziju pozivaju na njih.

## 18. Poljska

Oblast javnih nabavki u Poljskoj regulirana je izmijenjenim i dopunjenim Zakonom od 29. januara 2004. (verzija na engleskom jeziku je dostupna na [http://www.uzp.gov.pl/english/PPL\\_29\\_January\\_04.doc](http://www.uzp.gov.pl/english/PPL_29_January_04.doc)), ali su nove direktive EZ o javnim nabavkama implementirane u poljsko zakonodavstvo preko Zakon od 7. aprila 2006. (koji je stupio na snagu 25. maja 2006.). Poljski sistem revizije i pravnih lijekova temelji se na mješovitom sistemu upravne, kvazisudske i sudske revizije. U sektoru komunalija, revizija odluka o javnim nabavkama je dostupna samo za ugovore čija vrijednost prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ. Glavni organ u toj oblasti je Ured za javne nabavke (PPO, Urząd Zamówień Publicznych, Al. Szucha 2/4, 00-582 Varšava; telefon +48 22 458 77 77; fax: +48 22 458 77 00, e-mail: [uzp@uzp.gov.pl](mailto:uzp@uzp.gov.pl), web stranica: <http://www.uzp.gov.pl>), koji je nezavisno državno tijelo uspostavljeno 1995 i nadležno za kreiranje politike i koordinaciju u oblasti javnih nabavki. Ured je zadužen i za izdavanje državnog Biltena za javne nabavke u kojem se objavljuju natječaji za dodjelu ugovora čija je vrijednost ispod one utvrđene direktivama EZ, kao i za monitoring odluka ugovornih organa u tzv. klasičnom i u komunalnom sektoru (u slučaju posljednjeg to se odnosi samo na ugovore čija vrijednost prelazi prag utvrđen direktivama EZ). Predsjednika Ured za javne nabavke premijer imenuje na mandat u trajanju od pet godina nakon objavljivanja konkursa za tu poziciju. Ured se sastoji od sekretarijata predsjednika, pravnog odjela, odjela za kontrolu, odjela za obuku i publikacije, odjela za međunarodnu saradnju, odjela za studije i analizu, uprave za žalbe i uprave za organizacijske i finansijske poslove. Vansudska kontrola je dostupna u sektoru komunalija (mehanizam mirenja utvrđen Direktivom 92/13). Ne postoji nijedno arbitražno tijelo koje bi se u sferi javnih nabavki bavilo alternativnim načinima rješavanja sporova.

### 18.1 Revizija odluka iz oblasti javnih nabavki

U odnosu na procijenjenu vrijednost ugovora u periodu prije njegovog zaključenja, postoje tri faze revizije odluka koje se tiču tenderskog postupka. U **prvoj fazi** bilo koje lice koje ima interes za dobivanje ugovora (ponuđač, kandidat, učesnik natječaja) koje je pretrpjelo štetu zbog nekog akta ili propusta ugovornog organa koji to lice tretira kao povredu Zakona o javnim nabavkama, ima pravo da ugovornom organu podnese **prigovor** (protest) u pismenoj formi u roku od sedam dana od dana saznanja za navodnu povredu zakona. Postoji nekoliko iznimka u vezi s ovim propisom: 1) prigovori na obavijesti o ugovorima i/ili ugovornim specifikacijama u otvorenim

postupcima u slučaju ugovora čija vrijednost ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ, moraju se dostaviti u roku od sedam dana od dana objavljivanja obavijesti o ugovoru u državnom Biltenu za javne nabavke ili Službenim novinama EU (za ugovore čija vrijednost prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ) i/ili dostavljanja ugovornih specifikacija na uvid putem web stranice ugovornog organa, odnosno 14 dana u slučaju ugovora čija vrijednost prelazi pomenute razrede;2) prigovori na ugovorne specifikacije u postupcima koji ne spadaju u otvorene procedure moraju se dostaviti u roku od sedam dana od dana kada ponuđač dobije pomenute specifikacije na uvid, ali, u svakom slučaju, najkasnije do a) tri dana prije isteka roka za dostavljanje ponuda u slučaju ugovora čija vrijednost ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ i b) šest dana prije isteka roka za dostavljanje ponuda u slučaju ugovora vrijednost prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ. Prigovor se mora dostaviti prije zaključivanja ugovora. Neke organizacije također imaju pravo podnositi prigovore (privredne komore, zanatske komore, nezavisne stručne organizacije [koje okupljaju poduzetnike, arhitekte, građevinske inženjere, urbaniste, udruženja poslodavaca], najkasnije do dana isteka roka za dostavljanje ponuda. Listu organizacija koje uživaju ovo pravo može mijenjati predsjednik Ureda za javne nabavke i ona se objavljuje u Biltenu za javne nabavke. Prigovore razmatra rukovoditelj ili ovlaštena službenik ugovornog organa. Ugovorni organ mora obznaniti obrazloženu odluku u vezi s prigovorom u roku od deset dana od primitka iste. Ako se to ne desi u navedenom roku, prigovor se smatra odbačenim. Prva faza predstavlja jedini dostupni postupak revizije za ugovore čija je procijenjena vrijednost niža od 60 000€. Za ugovore čija je vrijednost viša od spomenute, na raspolaganju je i **druga faza**. Lica koja su podnijela prigovor ugovornom organu mogu **osporiti** njegovu odluku pred Uredom za javne nabavke u roku od pet dana od dana primitka te odluke ili po isteku roka u kojem je ugovorni organ trebao donijeti svoju odluku. Lica koja prethodno nisu uložila prigovor nemaju pravo na pokretanje postupka pred Uredom za javne nabavke. Uvjet za razmatranje žalbe je plaćanje takse za registraciju. Žalbu u Uredu razmatra komisija koja se sastoji od tri arbitra koja imenuje predsjednik Ureda za javne nabavke. Arbitri se imenuju prema listi koja važi za period od šest godina i to posredstvom javnog elektroničkog postupka. Arbitri ne moraju nužno biti pravnici ili pravni stručnjaci; neki od njih su stručnjaci za posebne oblasti poput građevinarstva ili informacijskih tehnologija. Za svaki postupak revizije imenuje se posebna arbitražna komisija. Ovo se može smatrati kao nedostatak poljskog sistema revizije jer se odluke koje donosne arbitražne komisije obično međusobno razlikuju. Iako komisija primjenjuje odredbe poljskog Zakona o parničnom postupku u vezi s arbitražom, a sami arbitri ne odgovaraju predsjedniku Ureda, postupci koje vodi komisija se ne tretiraju kao mehanizam za alternativno rješavanje sporova, nego kao dio formalnog sistema revizije. Komisija ne donosi odluke po načelu ultra petita, a odluke se moraju donijeti u roku od 15 dana od dana dostavljanja žalbe Uredu za javne nabavke. U 2005., Ured je zaprimio 4094 žalbe, od kojih je 308 njih povučeno, 1714 je prihvaćeno, 1226 su odbačene, 440 ih je odbijeno, a 406 žalbi nije ni razmatrano zbog neplaćanja takse za registraciju. U prosjeku, arbitražne komisije su donosile odluke u roku od 13 dana (podaci iz 2005.). U **trećoj fazi**, konačna odluka arbitražne komisije može se osporiti pred okružnim sudom, i to od strane lica koje je uložilo prigovor u prvoj fazi ili samog ugovornog organa. Okružni sudovi su tijela nadležna za reviziju najviše instance u slučajevima koji se tiču javnih nabavki. Teritorijalna jurisdikcija suda zavisi od toga gdje se nalazi sjedište ugovornog organa. **Prigovor** se mora uložiti preko predsjednika Ureda za javne nabavke u roku od sedam dana od dana dostavljanja konačne odluke arbitražne komisije stranama u postupku. Predsjednik Ureda ima obavezu da protivničkoj strani dostavi kopiju prigovora i nadležnom sudu prosljedi dokumentaciju u vezi s predmetom kao i sam prigovor u roku od sedam dana od dana njegovog podnošenja. Nakon primitka prigovora, sud donosi odluku o njemu u razumnom roku, najkasnije u roku od jednog mjeseca (prema bivšem Zakonu o javnim nabavkama taj period je iznosio tri mjeseca) od dana primitka prigovora. Nepoštivanje ovog roka ne obesnažuje odluku. Okružni sudovi u prosjeku izriču svoje odluke u roku od 2,73 mjeseca (podaci iz 2005., kada je stari Zakon o javnim nabavkama još bio na snazi). U Poljskoj postoji 45



okružnih sudova sa sjedištima u nekoliko gradova. Oni su stalna tijela koja donose pravno obavezujuće odluke, a njihovi članovi su lica koja obnašaju sudsku vlast i čija je nezavisnost zagwarantirana Ustavom (članovi 173 i 178). Svaki državljanin Poljske koji ima najmanje 29 godina i priznato iskustvo u pravnoj struci i uživa puna građanska prava može biti imenovan na poziciju suca. U 2005., okružni sudovi su zaprimili 506 prigovora. Samo 12,5% presuda odnosilo se na poništenje odluka arbitražnih komisija.

## **18.2 Pravni lijekovi**

Pokretanje postupka revizije ima **automatski suspenzivni učinak** na tekući tenderski postupak u prvoj fazi. Ugovorni organ ne može zaključiti ugovor prije nego se iskoriste svi instrumenti pravne zaštite, tj. prije nego što okružni sud ne donese odluku o prigovoru na odluku arbitražne komisije. Ugovor koji se zaključi u suprotnosti s ovim propisom tretira se kao ništavan. Ugovorni organ, ipak, može zaključiti ugovor ako to odobri predsjednik Ureda za javne nabavke u skladu s zahtjevom ugovornog organa i nakon razmatranja mogućih negativnih posljedica obustave postupka zaključivanja ugovora po interese svih strana u postupku, uključujući tu i javni interes. Ugovorni organ također ima pravo da zaključi ugovor ako podnositelj prigovora ne pokrene postupak u drugoj ili trećoj fazi. Konačna odluka **arbitražne komisije** može se odnositi na 1) odbacivanje žalbe na odluku ugovornog organa koja se tiče prethodnog prigovora; 2) prihvatanje žalbe i izdavanje naloga ugovornom organu da donese ili povuče sporni akt; i 3) ukidanje (poništanje) nekog akta ugovornog organa. Komisija će po službenoj dužnosti razmotriti sve okolnosti koje mogu dovesti do poništenja odluke o dodjeli ugovora. **Okružni sud** može 1) odbaciti predmet u slučaju kada se radi o neosnovanom prigovoru; 2) narediti obustavu postupka, tj. obustaviti postupak revizije iz formalnih razloga; i 3) prihvatiti prigovor i poništiti odluku arbitražne komisije. Treći scenarij predviđa da sud ispita cijeli slučaj od samog početka i na osnovu toga donese odluku. Prije donošenja konačne odluke i pod uvjetima koji se navode u Zakonu o javnim nabavkama, sud može postupiti po zahtjevu ugovornog organa i dozvoliti mu da zaključi ugovor. Navedene pravne lijekove oba tijela nadležna za reviziju koriste primjenjuju u slučajevima u kojim ugovor još uvijek nije zaključen. Poništenje zaključenog ugovora je u nadležnosti okružnih sudova. Predsjednik Ureda za javne nabavke može donijeti upravnu odluku o izricanju mjere plaćanja **novčanih kazni** u slučajevima koji se navode u članu 20 Zakona o javnim nabavkama (nezakonita dodjela ugovora; neobjavlivanje obavijesti o ugovoru; nezakonito napuštanje tenderskog postupka; donošenje akata bez prethodne saglasnosti predsjednika Ureda za javne nabavke; nezakonite izmjene zaključenog ugovora). **Odšteta** se dodjeljuje u skladu s općim odredbama Građanskog zakonika.

## **18.3 Postupak**

Postupci pred arbitražnim komisijama vode se u skladu s odredbama Zakona o parničnom postupku koje se odnose na arbitražu. Postupci pred okružnim sudovima vode se u skladu s odredbama istog Zakona koje se odnose na arbitražu. Ulaganje prethodnog prigovora ugovornom organu ne podliježe plaćanju administrativne takse. S druge strane, pokretanje postupka pred arbitražnom komisijom podliježe plaćanju takse za registraciju, čiji iznos zavisi od procijenjene vrijednosti ugovora (u 2005., one su u prosjeku iznosile 3138 PLN). Prije donošenja Zakona iz 2006., visina takse za registraciju nije određivana u odnosu na vrijednost ugovora, tj. ona je bila ista bilo da se radi o ugovorima veće ili manje vrijednosti. Prema Zakonu iz 2006., taksa za registraciju u slučaju ugovora čija vrijednost prelazi onu utvrđenu direktivama EZ iznosi 20 000 PLN za ugovore koji se tiču dobavljanja i pružanja usluga, i 40 000 PLN za ugovore koji se tiču izvođenja radova. Prema Zakonu od 28. jula 2005., koji govori o sudskim troškovima koji se tiču pokretanja parnice, pokretanje postupaka pred okružnim sudovima podliježe plaćanju sudske takse u iznosu od 3000 PLN. Relativno niski iznosi taksi predstavljaju važnu prednost poljskog sistema revizije. Utvrđeni iznosi taksi za registraciju žalbi bili su niski prije donošenja Zakona iz 2006., i moguće je zapitati se jesu li one i danas preniske, iako su zapravo značajno



povećani kako bi se ograničila zloupotreba postupaka revizije. Ne postoje drugi obavezni troškovi, ali se strane u postupku mogu odlučiti na pravno zastupanje. U prosjeku, troškovi pravnog zastupanja pred arbitražnim komisijama u 2005. godini iznosili su oko 694 PLN za ugovorne organe i oko 1776 PLN za ponuđače. U načelu, troškove vođenja postupka pred oba tijela nadležna za reviziju snosi strana koja izgubi spor. Ne postoje posebni obrasci za podnošenje žalbi/prigovora, ali se mora poštovati lista obaveznih elemenata koje one moraju sadržavati (navođenje osporene odluke, opis činjenica i traženih mjera). Što se tiče postupaka pred okružnim sudovima, na njih se primjenjuje odgovarajuće odredbe Zakona o parničnom postupku. Kada je za razmatranje i procjenu činjenica u vezi sa slučajem potrebno stručno mišljenje, arbitražne komisije mogu angažirati vještaka sa liste koju sastavlja okružni sud u Varšavi. Okružni sudovi mogu angažirati vještaka i po zahtjevu strane u postupku. U tom slučaju, troškove njegovog angažiranja snosi strana koja izgubi spor. Ne postoje posebne odredbe koje se tiču vođenja postupka *in camera*. Odluke arbitražnih komisija i okružnih sudova se iznose i obrazlažu javno. Odluke okružnih sudova se šalju stranama u postupku po njihovom zahtjevu u roku od sedam dana od njihovog obznajivanja. O odlukama arbitražnih komisija strane u postupku se odmah obavještavaju. Najvažnije odluke se objavljuju na stranici Ureda za javne nabavke.

#### **18.4 Pristup primjeni pravnih lijekova**

Ured za javne nabavke organizira dugoročne programe obuke i edukacije. Osim toga, Ured samostalno ili u saradnji s drugim (javnim ili privatnim) organizacijama povremeno održava konferencije o obuci za potrebe sudaca i arbitara, kao i ugovorne organe i ostale zainteresirane institucije. Ured svake godine održi jednu veliku međunarodnu konferenciju (iako teme tih konferencija ne moru nužno biti pravni lijekovi). Ured za javne nabavke je zadužen i za implementaciju projekata povezanih s javnim nabavkama, koje finansira EU, kao što su PHARE 2002/2003. Web stranica Ureda za javne nabavke predstavlja najbolji izvor informacija koje se tiču politike javnih nabavki u Poljskoj i EU. Ponuđači i službenici na poslovima ugovaranja mogu svakodnevno konsultirati stručnjake Ureda za javne nabavke preko tamošnje službe za pomoć. Privatne kompanije i konsultanti nude široki spektar seminara za obuku, kao i brojne postdiplomske programe u okviru kojih se nude kolegiji čija su tema zakonski propisima iz oblasti javnih nabavki. Radno iskustvo ima važnu ulogu u kreiranju stavova sudaca i advokata prema postupcima revizije. Općenito se smatra da suci imaju izbalansiran stav prema interesima svih strana u postupku. Međutim, sudska praksa ima ograničenu važnost zato što se sistem uglavnom temelji na tumačenju postojećih zakonskih propisa. Stavovi ponuđača prema postupcima revizije obično zavisi od procijenjene vrijednosti ugovora. Ponuđači koji se natječu za ugovore niže vrijednosti manje su upoznati sa zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki u odnosu na one koji učestvuju u tenderima za krupne projekte i već imaju stručno iskustvo na tom planu. U nekim slučajevima, ovi posljednji pokreću postupke revizije s ciljem opstruiranja tenderskog postupka. Općenito gledano, upoznavanje s zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki najviše pomaže privatni sektor. Poljska Agencija za razvoj poduzetništva (PAED) nudi besplatne internetske tečajeve za ponuđače. Stručnost službenika na poslovima osiguranja u pogledu zakonskih propisa koji se tiču javnih nabavki zavisi od toga u kojoj mjeri ugovorni organ dobavlja robu i usluge. S ciljem jačanja stepena odgovornosti i profesionalizma, službenici pohađaju tečajeve koje nudi nekoliko institucija, ali je službena obuka koja se tiče javnih nabavki još uvijek nedostupna. Službenici na poslovima ugovaranja moraju poštivati Zakon o javnim nabavkama, ali se čini da ne potiču na pokretanje postupaka revizije. Postoji širok spektar službenih publikacija o zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki: službeni komentar Zakona o javnim nabavkama, smjernice i preporuke u smislu najbolje prakse publicira Ured za javne nabavke itd. Većina ovih publikacija dostupna je na internetu (na web stranici Ureda za javne nabavke). Tu su i specijalizirane stručne pravne revije kao što su "Zamówienia Publiczne Doradca", "Monitor zamówień publicznych" i "Prawo Zamówień Publicznych". Na nivou države ne

postoji službeno udruženje koje se bavi problematikom javnih nabavki, ali na tom polju djeluju brojne komercijalne organizacije kao što su "Ogólnopolskie Stowarzyszenie Konsultantów Zamówień Publicznych" (Nacionalno udruženje konsultanata u oblasti javnih nabavki) ili "Polski Związek Rzeczoznawców Zamówień Publicznych" (Savez stručnog osoblja u oblasti javnih nabavki), koje često imaju savjetodavnu ulogu. Civilno društvo preuzima aktivniju ulogu u procesu kreiranja zakonskih propisa koji se tiču javnih nabavki, posebno kroz izjašnjavanje nekih stručnih organizacija o toj problematici, kao što su "Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji" (Poljska komora za informacijske tehnologije i telekomunikacije), "Stowarzyszenie Architektów Polskich" (Savez arhitekata Poljske) i "Stowarzyszenie Kosztorysantów Budowlanych" (Udruženje procjenitelja građevinskih objekata). Utjecaj presuda Evropskog suda pravde je značajan, posebno nakon pristupa Poljske Evropskoj uniji. Poljska je dva puta podnosila pismo očitovanje u postupcima pred Evropskim sudom pravde (predmeti C-220/05, Jean Auroux i C-410/04, ANAV), ali se domaći sudovi nisu tražili odgovor Suda u skladu s članom 234 UEZ. Pet slučajeva u Poljskoj privukli su pažnju Evropske komisije (implementacija direktiva EZ o javnim nabavkama nije obavljena, diskriminacijsko ponašanje u nabavci kompjutera, odsustvo implementacije primjenjivog tenderskog postupka). O ovim slučajevima se raspravljalo u formalnoj fazi; pred Evropskim sudom pravde nije pokrenut postupak u skladu s članom 226 UEZ. Poljska vlada razmatra prijedloge amandmana čiji je cilj racionalizacija sistema revizije koji je trenutno na snazi. Najznačajnije promjene tiču se: 1) uspostavljanja jedinstvenog stručnog arbitražnog tijela koje će zamijeniti postojeće arbitražne komisije; i 2) uspostavljanje specijaliziranog suda za reviziju koji će preuzeti nadležnosti 45 okružnih sudova. Svrha predloženih amandmana je poboljšanje homogenog sistema za rješavanja sporova, jer se odluke tijela nadležnih za reviziju koje se donose u sklopu sadašnjeg sistema obično međusobno razlikuju.

## 19. Portugal

Sistem revizije i pravnih lijekova u Portugalu temelji se na **dvostepenoj sudskoj reviziji pred upravnim sudovima**. On obuhvata sve ugovore, bez obzira na to da li prelaze ili ne prelaze vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ. Postoji široki spektar dostupnih pravnih lijekova. Ipak, čini se da se većina problema rješava u vansudskoj fazi. Portugal ima tradicionalni pisani pravni sistem koji se smatra adekvatnim okvirom za pristup ponuđača pravnim lijekovima, i nadopunjuje se modernim otvorenim sistemom uprave. Građani imaju pristup dokumentima i postupcima koji ih se izravno tiču, a sistem omogućava osporavanje bilo koje upravne odluke.

### 19.1 Prigovori ugovornom organu

Ponuđači prigovor mogu izravno podnijeti **ugovornom organu** ili nadređenim (recurso hierárquico facultativo) u bilo kojoj fazi postupka, a prije dodjele ugovora. Ovaj dvostepeni (izvršni) sistem upravne revizije predstavlja najvažniji forum za reviziju u praksi. On, ipak, ne predstavlja preduvjet za pokretanje sudske revizije opisane u nastavku teksta. Ponuđači mogu u isto vrijeme uložiti izravni prigovor i pokrenuti postupak.

### 19.2 Sudska revizija

Ponuđači mogu pokrenuti postupak sudske revizije u slučajevima koji se tiču ugovora o javnim nabavkama čija vrijednost prelazi, odnosno ne prelazi vrijednosne razrede utvrđene direktivama EZ, i to pred prvostepenim **upravnim sudovima** ili tribunalima. U svakom okrugu u zemlji postoje upravni sud. Na presude upravnih sudova moguće je podnijeti žalbu pred **Vrhovnim upravnim sudom** u Lisabonu u drugoj, a ujedno i najvišoj instanci. Ovi upravni sudovi su nezavisni od izvršne i upravne vlasti ili bilo kojeg drugog nivoa vlasti i njihove odluke su pravomoćne. Svi sudovi su uspostavljeni u skladu s Ustavom i aktima parlamenta i ispunjavaju kriterije za sudove utvrđene presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann*, osim u tome da se postupci ne vode *inter partes*. Suci moraju biti iskusni i priznati pravni stručnjaci. Oni se imenuju

u skladu s općim postupkom. Ustav i ostali zakoni garantiraju nezavisnost sudaca; oni mogu biti razriješeni dužnosti tek u posebnim slučajevima. Suci Vrhovnog upravnog suda, kao i predsjednik Suda, koji se bira među sucima, moraju biti visokokvalificirani pravници. U praksi postoji nekoliko slučajeva sudske revizije odluka koje se tiču javnih nabavki. Moguće je koristiti **postupak arbitraže** koji vode pojedinačne komisije za posebne slučajeve, ako je ta mogućnost navedena u tenderskoj dokumentaciji. Dva suca biraju strane u postupku, a trećeg biraju ostali suci. Odluka komisije je obavezujuća samo za strane u postupku i na nju se može uložiti prigovor. Štaviše, arbitražna odluka ne sprječava ponuđača da pokrene postupak pred upravnim sudom. **Postupak mirenja** za komunalna preduzeća ustanovljen je Uredbom br. 223/2001 od 9. avgusta, ali ovaj postupak ne onemogućava korištenje prava na pokretanje postupka pred upravnim sudovima.

### 19.3 *Pravni lijekovi*

Dostupni pravni lijekovi uključuju poništavanje pojedinačnih odluka o javnim nabavkama, poništavanje cijelog postupka javnih nabavki, donošenje naredbe o obnovi postupka, kao i dodjelu odštete. Od 2003. je moguće poništiti i zaključene ugovore. Pojedinačne odluke iz oblasti javnih nabavki mogu se osporiti u roku od pet dana od njihovog donošenja. Odluku o dodjeli ugovora moguće je osporiti u roku od deset dana od njenog donošenja i ugovor se može zaključiti tek po isteku tog roka. Postupak kojim se pred upravnim sudom osporava odluka o dodjeli ugovora sprječava zaključavanje ugovora. Svi lijekovi proističu iz upravnog prava. Preduvjet za poništenje ugovora ili postupka jeste njihov nezakoniti status koji proističe iz postojanja jako ozbiljnih povreda zakona, primjerice, kršenja načela legalnosti (kada neko tijelo donosi odluke *contra legem*). Upravni sud može odrediti poništenje odluke ili postupka (prema Zakonu 15/2002, de 18/02/2003I – Código de Processo nos Tribunais Administrativos) na temelju Uredbe 197/99, de 8/06, Zakona o upravnom postupku i Zakonu o vođenju postupka pred upravnim sudovima. Preduvjeti se tiču prihvatanja ponuđačevog zahtjeva kao opravdanog, kao i njegove sposobnosti dokazivanja postojanja ozbiljne opasnosti po ugrožavanje njegovih interesa u slučaju da se postupak ne obustavi. U slučajevima gdje **javni interes ima prednost**, upravni sud neće obustaviti vođenje postupka. Načelo odgovornosti države za zakonske odluke koje postoji u upravnom i građanskom pravu predstavlja temelj za dodjelu odštete. Ponuđač mora dokazati postojanje ozbiljnih povreda zakona. Troškovi učešća na tenderu se u ovim slučajevima obično nadoknađuju, ali je jako teško doći do dokaza koji bi osigurali naknadu za izgubljenu dobit.

### 19.4 *Postupak*

**Procesno pravo** se provodi kroz Zakon o vođenju postupka pred upravnim sudovima (Código de Processo nos Tribunais Administrativos). Sud može prihvatiti zahtjev za angažiranjem vještaka iz oblasti tehničkih nauka, čije će troškove snositi strana koja je podnositelj zahtjeva. Sud može odlučiti i da angažira vještake i sam snosi njihove troškove. Svaka zainteresirana strana može pokrenuti postupak, ali mora dokazati svoju sposobnost za učešće u njemu: obično je obavezno da se radi o kandidatu za dobivanje spornog ugovora. Postupak se mora pokrenuti u roku od mjesec dana nakon što ponuđač sazna za određenu odluku. Strana koja izgubi spor snosi sudske troškove i troškove koje je imala strana koja je dobila spor. Portugal ima kodificirani pravni sistem i sudska praksa se koristi samo za tumačenje propisa, bez pravila prvenstva. Posebni obrasci nisu u upotrebi. Strane se o presudama informiraju putem pošte, a presude se i objavljuju.

### 19.5 *Pristup reviziji*

Suci svoja znanja o zakonskim propisima u oblasti javnih nabavki stječu tokom univerzitetskih studija u sklopu kolegija o ustavnom i upravnom pravu. Suci se mogu odlučiti za poseban "*magistratura judicia*" smjer pravne naobrazbe koji je posebno kreiran za potrebe sudaca i

odvojen je od akademskog plana i programa za advokate. Suci, pravnici i ponuđači stječu svoja znanja o vođenju postupaka javnih nabavki u praksi u sklopu univerzitetskih studija, stručne i trajne edukacije, tečajeva koje organiziraju država, EU ili međunarodne organizacije, kao i kroz "radno iskustvo"/"praksu. **Stavovi** sudaca o interesima koji se tiču slučaja zavise od konteksta, slučaja i raspoloženja samog suca. Postoje stručni i objektivni eksperti, kao i oni koji se ne zanimaju za javni interes. Neki **ponuđači** se suzdržavaju od iniciranja postupaka revizije jer ne žele na taj način ugroziti šanse za dobivanje nekog budućeg ugovora. Za neke ponuđače pokretanje postupaka revizije predstavlja posljednje sredstvo, dok drugi njihovom pokretanjem namjeravaju ometati vođenje postupaka javnih nabavki. Neki ponuđači postupke revizije koriste za ostvarivanje finansijske dobiti, dok druge od pokretanja istih odvrću visoki prateći troškovi (uključujući i one pravnog zastupanja i druge) ili dugotrajnost postupaka. Konačno, neki ponuđači nisu ni upoznati s mogućnostima pokretanja sudske i drugih vidova revizije. Neki **službenici na poslovima ugovaranja** stječu svoja znanja o pravnim i drugim aspektima javnih nabavki u sklopu univerzitetskog obrazovanja, dok ostali pohađaju interne i vanjske seminare. Osim toga, svakodnevna iskustva koja im prenose njihove starije kolege također je korisno. Općenito, prisutno je poštovanje i svijest o zakonskim pravima ponuđača u pogledu podnošenja prigovora i objektivnosti vođenja postupaka. Ne postoji akademska publikacija koja se bavi ovom oblašću, ali se o zakonskim propisima koji se tiču javnih nabavki raspravlja na akademskim i stručnim konferencijama i seminarima. Na nivou države ne postoji udruženje koje se bavi problematikom javnih nabavki. Sudovi su svjesni važnosti presuda Evropskog suda pravde i adekvatno se koriste tom praksom prilikom donošenja odluka.

## 20. Rumunija

Oblast javnih nabavki u Rumuniji regulirana je Vanrednom uredbom br. 34/2006 koja je stupila na snagu 30. juna 2006. (postoje i dodatne uredbe koje se tiču nabavki preko interneta <http://www.e-licitatie.ro>). Sistem revizije i pravnih lijekova temelji se na kvazisudskoj i sudskoj kontroli. Ovaj sistem se može podijeliti na **pravne lijekove koji se koriste prije i nakon** zaključivanja ugovora. Dodjela odštete se vrši u sklopu posebnog postupka i odštetu je moguće potraživati prije i nakon zaključivanja ugovora. U svim slučajevima, sudska zaštita ne zavisi od procijenjene vrijednosti ugovora. Ponuđači nemaju obavezu da ugovornom organu kao preduvjet za pokretanje postupka revizije prethodno podnesu formalni prigovor. Na odluke ugovornih organa godišnje se u prosjeku podnese oko 700 žalbi. Iako one često imaju i pozitivan ishod po oštećene ponuđače, tek jedan posto odluka iz oblasti javnih nabavki prođe postupak revizije.

### 20.1 Sudska revizija

Prije zaključivanja ugovora, ponuđači imaju mogućnost da se obrate **Državnom vijeću za pravne sporove** (u nastavku teksta "Vijeće") ili **upravnim sudovima**. Ponuđači mogu osporiti bilo koji akt, uključujući tu i nedonošenje ili odbijanje donošenja nekog akta povezanog s postupkom dodjele ugovora. Vijeće je uspostavljeno u skladu s Vanrednom uredbom vlade br. 34/2006 (poglavlje IX). Ono ima i upravne i sudske nadležnosti. Vijeće je nadležno za rješavanje pravnih sporova koji se pokrenuti prije zaključenja ugovora, davanje mišljenja o zakonitosti i usaglašenosti s propisima postupaka dodjele ugovora koje vode ugovorni organi (u postupku sličnom mehanizmu atestacije) kao i davanje mišljenja o sporovima koje oštećeni ponuđači pokreću pred upravnim sudovima. Članovi Vijeća su državni službenici koji uživaju poseban status (nezavisnost, postupak odabira i imenovanja, inkompatibilnosti, zabrane, plate) i imaju iskustva s oblašću javnih nabavki. Odluke Vijeća su obavezujuće po strane u postupku i one su mogu osporiti pred Apelacionim sudom koji se nalazi na području koje pokriva ugovorni organ. Apelacioni sud je stalno tijelo uspostavljeno u skladu s zakonom i nezavisno je od izvršne, upravne ili bilo kojeg drugog nivoa vlasti. Ovaj sud odluke donosi na temelju zakonskih propisa i one su obavezujuće *inter partes*. Posebna komisija u okviru Apelacionog suda zadužena je za odlučivanje o žalbama na odluke Vijeća. Komisija razmatra zakonitost i materiju spomenutih

osporenih odluka. Na konačne odluke komisije ne može se podnijeti žalba. Nakon zaključenja ugovora, oštećeni ponuđači mogu se obratiti redovnim sudovima u skladu s Zakonom 544/2004 o upravnim sporovima. Zahtjevi za odštetom mogu se podnijeti sudovima isključivo u skladu s Zakonom 544/2004 o upravnim sporovima, bez obzira na to je li do spora došlo prije ili nakon zaključivanja ugovora.

## **20.2 Pravni lijekovi**

Pokretanje postupka pred Vijećem ima suspenzivni učinak. Štaviše, Vijeće ima pravo da 1) u potpunosti ili djelimično poništi sporni akt ugovornog organa; 2) naredi ugovornom organu da ispoštuje svoje obaveze ili donese akt; 3) izrekne bilo koju mjeru za koju procijeni da je neophodna radi korigiranja povrede zakona o javnim nabavkama za koju je odgovoran ugovorni organ; 4) da poništi ili ponovo pokrene postupak dodjele ugovora u kontekstu činjenica koje se tiču slučaja; 5) da višim službenicima ugovornog organa izrekne novčanu kaznu kako bi se osigurala provedba izrečenih mjera ili donesenih odluka i 6) da odobri nastavak postupka dodjele ugovora u slučaju odbacivanja zahtjeva. Odluke Vijeća su obavezujuće za sve strane i njihova provedba se može osigurati i izricanjem **novčane kazne** (vidi navedenu stavku br. 5). Ako ugovorni organ zanemari odluku i zaključi ugovor, ugovor se smatra ništavnim. Zahtjevi za pokretanjem postupka koji se upravnim sudovima podnose prije zaključenja ugovora nemaju suspenzivni učinak. Ipak, podnositelj može tražiti obustavu postupka dodjele ugovora. Vijeće i sudovi mogu razmotriti i moguće negativne posljedice korištenja ovih mjera po interese strana u postupku, uključujući tu i javni interes, i odlučiti da se one ne izriču u slučajevima kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Prije ili nakon zaključivanja ugovora, upravni sud može dodijeliti **odštetu** pod sljedećim uvjetima: 1) došlo je do kršenja zakonskih odredbi u vezi s tenderskim postupkom; 2) sporni akt je upravne prirode; i 3) lice koje potražuje odštetu je pretrpjelo materijalnu ili moralnu štetu.

## **20.3 Postupak**

Općenito, svako lice koje smatra da su njegova prava ili legitimni interesi ugroženi nekim postupkom ugovornog organa koji to lice smatra nezakonitim, ima pravo na iniciranje pokretanja postupka revizije, bilo pred Vijećem ili pred sudovima. U slučaju potraživanja odštete, podnositelj zahtjeva za odštetom mora dokazati da 1) je došlo kršenja odgovarajućih zakonskih propisa; 2) ima stvarne šanse da dobije ugovor; i 3) ga je navodna povreda zakona lišila šanse da dobije ugovor. Postupci pred Vijećem i sudovima uređeni su Vanrednom uredbom br. 34/2006 odnosno Zakonom 544/2004 o upravnim sporovima. Postupak pred Vijećem se pokreće u skladu s zahtjevom koji dostavlja zainteresirani ponuđač. Zahtjev mora biti podnesen u roku od deset dana od dana kada je ponuđač saznao za navodnu povredu zakona. U zahtjevu se mora navesti ime i adresa podnositelja zahtjeva, predmet spora, predmet vođenja tenderskog postupka, pravna i činjenična pozadina slučaja, kao i dokazi (ako ih ima). Zahtjev mora biti potpisan i dostavljen zajedno s pratećom dokumentacijom, ako je ona dostupna. Kopija zahtjeva i pratećih dokumenata mora se dostaviti ugovornom organu. Po primitku obavijesti, postupak dodjele ugovora se automatski obustavlja. Ugovorni organ mora dati mišljenje o sporu u pismenoj formi. Ono se dostavlja Vijeću i o njemu se obavještava podnositelj zahtjeva. Nakon toga Vijeće ugovornom organu naređuju dostavljanje dokumentacije o konkretnom slučaju javne nabavke. Postupak se vodi pismenim putem. Strane mogu biti saslušane ako Vijeće odluči da je to neophodno. Štaviše, Vijeće može razmotriti dokaze i zatražiti od strana da daju pojašnjenja i dodatne informacije koja se tiču pojedinih pitanja, a sve u svrhu utvrđivanja činjenica. Vijeće može zatražiti mišljenje nezavisnog vještaka (posebno u vezi s finansijskim i tehničkim pitanjima). Trajanje procesa pribavljanja stručnog mišljenja neće produžiti vremenski rok u kojem Vijeće mora donijeti konačnu odluku. Troškove angažiranja vještaka snosi strana koja je to i zatražila. Postupak ne može trajati duže od deset dana od dana dostavljanja dokumentacije o postupku javne nabavke Vijeću. U opravdanim slučajevima, ovaj rok se može produžiti za

dodatnih 20 dana. Odluke moraju biti obrazložene. One se šalju stranama u postupku i objavljuju na internetu. Takse se ne plaćaju. U skladu s zahtjevom, Vijeće može narediti strani koja je izgubila spor da snosi proceduralne troškove koje je imala stana koja je dobila spor.

#### **20.4 Primjena pravnih lijekova**

Suci i pravnici imaju priliku da steknu znanja o zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki kroz svoje stručno iskustvo ili putem seminara koje organiziraju vladine institucije. **Stavovi** sudaca prema suprostavljenim interesima u postupcima smatraju se nepristrasnim. Ponuđači imaju priliku da se upoznaju s oblašću javnih nabavki kroz svoje radno iskustvo. Osim toga, u tome im mogu pomoći advokati i konsultanti, kao i odgovarajuće stručne organizacije. Ipak, čini se da se ponuđači nerado odlučuju na pokretanje postupaka revizije jer ne žele time ugroziti svoje šanse za dobivanje nekog budućeg ugovora. Neki od njih to čine samo kako bi ometali postupak dodjele ugovora. Općenito, postupci revizije pred sudovima traju dugo i smatra ih se posljednjim sredstvom. Zbog toga je i uspostavljeno Državno vijeće za pravne sporove. Pokretanje postupaka pred ovim tijelom je besplatno i očekuje se da se postupci rješavati brzo. Kako se, ipak, radi o novoosnovanom tijelu, još nije poznato hoće li ono poštivati rokove za donošenje odluka. Sudska praksa je nedovoljno razvijena. Javni i privatni sektor održavaju brojne seminare iz ove oblasti, a ponekad i konferencije. Na državnim nivou ne postoji ni udruženje ni specijalizirana publikacija koja se bavi problematikom javnih nabavki. Obuku službenika na poslovima javnih nabavki nudi Državni institut za upravu. Zasada je nemoguće procijeniti utjecaj koji imaju presude Evropskog suda pravde.

### **21. Republika Slovačka**

Sistem revizije i pravnih lijekova u Slovačkoj može se podijeliti u **tri faze**: prvu čini revizija koju obavlja ugovorni organ ili tijelo; drugu predstavlja nesudska revizija koju vrši odjel za reviziju Ureda za javne nabavke; i na kraju, treću fazu čini sudska revizija koju obavljaju redovni sudovi. Sistem je uspostavljen na osnovu četvrtog poglavlja slovačkog Zakona o javnim nabavkama i Akta parlamenta/Zakona: 25/2006. [www.uvo.gov.sk](http://www.uvo.gov.sk). Ne postoje posebne zakonske odredbe koje se tiču komunalnih preduzeća. Postoje tek manje razlike u pogledu ugovora u području primjene direktiva EZ, i onih izvan njega. Prema članu 140 Zakona o javnim nabavkama, ugovori čija je vrijednost ispod vrijednosnih razreda utvrđenih direktivama EZ, nazivaju se ugovorima "ispod limita". Prema članu 4 Zakona o javnim nabavkama, zbog ovih ugovora i ostalih ugovora niže vrijednosti nemoguće je pokrenuti spor prema važećim zakonskim propisima. Ipak, oni podliježu internoj reviziji bez obzira na supervizorske ovlasti koje ima Ured za javne nabavke.

#### **21.1 Ugovorni organ**

Prema članu 136 (1) Zakona o javnim nabavkama, postupak revizije se može pokrenuti na osnovu prepiske ponuđača ili nekog lica koje smatra da su njegova prava ugrožena ili potencijalno ugrožena i ugovornog organa ili tijela, i to u vidu "zahtjeva za pravnim lijekom" u vezi s činjenicama i odlukama koje se tiču ugovornog organa ili jeka. Ponuđači **imaju obavezu** da ugovornom organu ili tijelu podnesu formalni prigovor kao preduvjet za pokretanje postupka revizije, u skladu s članom 138 (1) Zakona o javnim nabavkama.

#### **21.2 Nesudska revizija**

Ako ugovorni organ ili tijelo ne odobri zahtjev za pravnim lijekom u predviđenom vremenskom roku, ponuđač ili neko drugo lice koje vjeruje da su njegova prava ugrožena ili potencijalno ugrožena ima pravo podnijeti prigovor **Uredu za javne nabavke** i zatražiti korigiranje otklanjanje neregularnosti u skladu s koje predviđa član 138 (2) Zakona o javnim nabavkama. Ured za javne nabavke je dio izvršne vlasti. Njegovi službenici ne uživaju isti status kao suci. Ured je uspostavljen 2000. godine, u skladu s Zakonom o javnim nabavkama. U 2005. godini, podneseno je 1089 prigovora, od čega se 83 odnosilo na prigovore iz inozemstva, a 108 na

ugovore čija je vrijednost ispod vrijednosnih razreda utvrđenih direktivama EZ (što je za 50% više u odnosu na 2004.). Ured je donio 500 *in merito* odluka koje se tiču prigovora podnesenih prije zaključenja ugovora i devet odluka koje se tiču prigovora podnesenih nakon zaključenja ugovora (prema Zakonu o javnim nabavkama iz 2006., prigovori se ne mogu upućivati nakon zaključenja ugovora). Četrdeset i četiri posto odluka je išlo u korist podnositeljima prigovora, a 56% prigovora je odbačeno kao neutemeljeno. Na temelju 578 uloženi prigovora došlo je do obustavljanja postupaka. Osamnaest odluka Ureda koje su se ticale prigovora osporeno je pred sudovima (objašnjeno u nastavku teksta). Supervizija se prvenstveno odnosila na nezakonito korištenje izravne pogodbe u pregovaračkom postupku. Od ukupno 856 vođenih postupaka dodjele ugovora, u 489 njih registrirani su slučajevi kršenja zakona. U 2005. su izrečene ukupne novčane kazne u iznosu od 25 318 492 SKK (21 ugovorni organ i jedno ugovorno tijelo).

### 21.3 Sudska revizija

Postoji redovni sud najviše instance koji se bavi revizijom odluka iz oblasti javnih nabavki u sklopu treće i posljednje faze revizije. Odluke Ureda za javne nabavke mogu biti osporene pred **Okružnim sudom** u Bratislavi (Krajský súd, Bratislava) i **Vrhovnim sudom** Slovačke (**Najvyšší súd**). Nezavisnost ovih sudova zagarantirana je Ustavom Republike Slovačke. Kriteriji za imenovanje predsjedavajućeg ili predsjednika suda, kao i članova suda, navedeni su u odgovarajućoj legislativi i Pravilniku o vođenju postupka. Oba suda ispunjavaju kriterije za sudove utvrđene presudama u slučajevima *Dorsch* i *Salzmann*. Ovi sudovi su nadležni za reviziju odluka Ureda za javne nabavke kojim se postupak dodjele ugovora obustavlja zbog kršenja zakona koje može značajno utjecati na ishod postupka dodjele ugovora (npr. neispunjavanje barem jednog uvjeta na temelju kojeg se može opravdati pokretanje nekonkurentskog postupka dodjele ugovora). U 2005., na sudovima su se održavale rasprave u sklopu slučajeva koji se razmatraju od 2004. Trideset presuda prvostepenog suda dostavljeno je Uredu za javne nabavke. U 25 slučajeva pritužba (postupak) je odbačena ili je sudski postupak obustavljen. U tri slučaja (od ukupno pet) s nepovoljnim ishodom po Ured za javne nabavke, ova institucija je podnijela žalbu sudu na drugostepenom nivou. U vezi sa slučajevima u kojim je prvostepeni sud donio odluke s povoljnim ishodom po Ured za javne nabavke, drugostepenim sudovima je dostavljeno 11 žalbi. U deset slučajeva odluke je Uredu za javne nabavke dostavio drugostepeni sud.

### 21.4 Pravni lijekovi

Prije zaključenja ugovora, Ured za javne nabavke može donositi odluke u skladu s članom 139 (82) Zakona o javnim nabavkama. On može **izreći mjeru poništenja** postupka dodjele ugovora ili natječaja na temelju postojanja diskriminacijskih odredbi u dokumentaciji koja se tiče tendera, ili u obavijesti o ugovoru i sl., zatim donijeti odluku o isključenju odnosno uključivanju ponuđača u postupak, odluku o odabiru kandidata i ponavljanju postupka selekcije, naredbu o poništavanju postupka tenderske evaluacije i pristupanju ponovnoj evaluaciji. Nakon zaključenja ugovora Ured za javne nabavke može samo potvrditi povredu Zakona o javnim nabavkama i, u slučajevima predviđenim članom 149 Zakona o javnim nabavkama, pokrenuti upravni postupak s ciljem donošenja odluke o izricanju novčane kazne. Odluke Ureda može razmatrati sud (uključujući one koje se tiču novčanih kazni prema ugovornom organu/tijelu). Prema članu 148 Zakona o javnim nabavkama, zaključeni ugovor sud može poništiti pod uvjetom da je on zaključen u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama. **Privremene mjere** uvodi Ured za javne nabavke u okviru postupaka revizije koji se vode prije zaključenja ugovora, u skladu s članovima 146 i 138 Zakona o javnim nabavkama. Sve dok privremene mjere ostaju na snazi, ugovorni organ ili tijelo imaju obavezu da zamrznu postupak dodjele ugovora, a mijenjaju se i vremenski rokovi. Ured za javne nabavke nije obavezan do donosi privremene mjere, iako je odluka o tome u postupku prije zaključenja ugovora relativno uobičajena. Pravni temelj za dodjelu **odštete** jesu opće odredbe o odšteti koje se navode u članu 420 Građanskog zakonika (koji će biti revidiran u dolazećim



godinama). U slučaju odluka koje donosi državna uprava prilikom primjene svojih javnih izvršnih ovlasti, odšteta se može dodijeliti na temelju Zakona br. 514/2003. Jedan od postupaka revizije je i **kontrola postupka dodjele ugovora**. Nju je moguće inicirati prije zaključenja ugovora (jedino ako to traži Ured za javne nabavke) ili nakon zaključenja ugovora (ako to traži Ured ili neko lice koje ne može/nije moglo uložiti prigovor; ovo zakonsko rješenje temelji se na činjenici da se ova vrsta postupka revizije ne bi trebala odnositi na kandidata/ponuđača koji je već koristio [ili mogao koristiti] svoje zakonske mogućnosti).

## 21.5 Postupak

Procesno pravo je regulirano Zakonom o javnim nabavkama. **Parnična sposobnost:** ponuđači ili bilo koje drugo lice koje vjeruje da su njegova zakonom zagantirana prava ili interesi ugroženi ili potencijalno ugroženi imaju pravo pokrenuti postupak revizije. Zahtjev za pokretanjem postupka revizije (provođenja supervizije) podnosi samo lice koje nije učestvovalo u određenom postupku dodjele ugovora tj. koje nije moglo uložiti prigovor. Neprihvatljiv je zahtjev za provođenjem supervizije koji podnosi lice koje je podnijelo zahtjev za dostavu ugovorne dokumentacije, ali na kraju nije dostavilo svoju ponudu. I Ured za javne nabavke može pokrenuti postupak revizije. **Vještaci:** Ured za javne nabavke može pozvati vještake za različite oblasti tokom odlučivanja o prigovoru ili prigovorima protiv novčanih kazni koje je izrekao Ured: Ured u tom slučaju snosi troškove njihovog angažiranja na temelju odluke predsjedavajućeg. **Takse:** u slučaju podnošenja prigovora, podnositelj ima obavezu da uplati depozit (član 138. (16) Zakona o javnim nabavkama). Podnošenja zahtjeva za provođenje supervizije ne zavisi od plaćanja takse jer Ured tu aktivnost provodi po službenoj dužnosti. Svako pokretanje postupka pred sudom podliježe obavezi plaćanja takse (prema posebnoj zakonskoj odredbi). **Načelo uspješnosti:** iznos depozita uplaćenog u svrhu pokretanja postupka pred Uredom za javne nabavke se nadoknađuje u slučaju dobivanja spora: član 138. (17) Zakona o javnim nabavkama. U slučaju postupaka pred sudovima, takse i troškovi (za pravnike) će biti nadoknađeni. **Vremenska ograničenja:** zahtjev za primjenom pravnog lijeka mora biti dostavljen u roku od sedam dana (član 136. (3) – 136. (8) Zakona o javnim nabavkama) ili bilo kada prije zaključivanja ugovora (član 136. (3) g) Zakona o javnim nabavkama). Rok za podnošenje prigovora je također sedam dana (čl. 138. (5) Zakona o javnim nabavkama). **Povjerljivost:** supervizija je postupak koji se provodi bez prisustva javnosti; državni službenici imaju obavezu da ne otkrivaju bilo kakve informacije do kojih dođu tokom trajanja postupka. Međutim, konačna odluka je dostupna javnosti, iako su iz nje uklonjeni identifikacijski podaci. Slična načela važe i u slučaju prigovora. Pravo na slobodan pristup informacijama definirano je izmijenjenim i dopunjenim Zakonom br. 211/2000. **Suspenzivni učinak:** pokretanje sudskog postupka nema automatski suspenzivni učinak. Zaključivanje ugovora u navedenim slučajevima mogu obustaviti jedino sudovi. **Rok** u kojem Ured za javne nabavke mora donijeti odluku o podnesenom prigovoru je 30 dana: član 139. (5) Zakona o javnim nabavkama. U slučaju sudova, rok u kojem sudovi moraju donijeti odluke u odnosu na dan pokretanja postupka varira; prvostepenim sudovima (Okružni sud) treba oko jedne do jedne i po do dvije godine, dok drugostepenim sudovima (Vrhovni sud) treba između dvije i tri godine. Stručna praksa ima ograničenu važnost zbog toga što se tumačenja zakonskih propisa nude u sklopu sudskih presuda. Nisu propisani posebni **obrasci**, ali postoje određeni zahtjevi koji se tiču formata i sadržaja podnesenih prigovora, koji su navedeni u članu 136 (2) odnosno članu 138 (6) Zakona o javnim nabavkama. Odluke Ureda za javne nabavke se dostavljaju preporučenom pošiljkom na adrese podnositelja zahtjeva, ugovornog organa ili tijela i, po potrebi, svakom licu kojeg se spomenuta odluka tiče. Odluke se također objavljuju na web stranici Ureda za javne nabavke (neki segmenti ponude ili druge potencijalno povjerljive informacije i podaci se uklanjaju). Presude suda se dostavljaju preporučenom pošiljkom.

## 21.6 *Pristup reviziji*

Zakonski propisi iz oblasti javnih nabavki su dio kolegija iz oblasti ekonomskog i poslovnog prava na univerzitetima i u nekim privatnim agencijama. Ured za javne nabavke je zadužen za **obuku** obučavatelja i obuku (i kontinuiranu obuku) drugih aktera na polju javnih nabavki, u šta spada i izdavanja certifikata o kvalificiranosti za javne nabavke. Suci, članovi komisija u sklopu Ureda za javne nabavke, advokati koji se bave oblašću javnih nabavki i zastupaju ponuđače i/ili ugovorne organe/tijela u postupcima revizije, kao i ponuđači upoznaju se s praksom vođenja postupaka javnih nabavki, kao i njihovim tehničkim i finansijskim aspektima u sklopu univerzitetskih studija ili obuke koju organizira Ured za javne nabavke. Neki ponuđači se suzdržavaju od pokretanja postupaka sudske revizije jer ne žele time ugroziti svoje šanse za dobijanje nekog budućeg ugovora (vidjeti podatak kako se postupci revizije tretiraju kao posljednje sredstvo). Neki ponuđači preko pokretanja postupaka revizije isključivo žele omesti postupak javne nabavke ili steći finansijsku korist. Neke ponuđače od pokretanja ovih postupaka odvraćaju visoke sudske takse i ostali prateći troškovi (npr. troškovi pravnog zastupanja), a neke dugotrajnost samih postupaka ili nepoznavanje mogućnosti za pokretanje sudske ili drugih vidova revizije. S druge strane, neki ponuđači ne oklijevaju da iskoriste sva dostupna pravna sredstva kako bi bili uspješni u postupku dodjele ugovora, čak i pocijenu potencijalnog naknadnog narušavanja poslovnih odnosa s ugovornim organom. **Nivo znanja koje posjeduju službenici na poslovima ugovaranja** u pogledu pravnih i ostalih aspekata javnih nabavki opisan je kao jako dobar. Ugovorni organi i tijela imaju obavezu da razmatraju prigovore i provode odluke Ureda za javne nabavke. Slovačko Udruženje za javne nabavke, Transparency International Slovačka i Komora ugovornih tijela zainteresirani su za postupke revizije i sektor javnih nabavki u cjelosti. Presude Evropskog suda pravde se u potpunosti poštuju u mjeri u kojoj su poznate i dostupne u službenim prijevodima. Dosada se Evropski sud pravde nije miješao u rad slovačkog sistema revizije i pravnih lijekova (član 234 UEZ) i nijedan postupak po povredi zakona dosada nije bio predmet interesovanja Evropske komisije, uključujući i one koji su riješeni u vansudskoj fazi (član 226 UEZ). **Najvažnije promjene** u slovačkom sistemu revizije i pravnih lijekova do kojih je došlo u posljednjih 15 godina predstavljaju Zakon br. 263/1993 (prvi integrirani pravni akt koji se tiče javnih nabavki zasnovan na UNCITRAL-u), Zakon br. 263/1999 (prvi zakonski propis koji se temelji na direktivama EZ), Ured za javne nabavke, uspostavljen 2000. godine u skladu s Zakonom br. 523/2003 (potpuna transpozicija "starih" direktiva EZ u državnu legislativu) i Zakonom br. 25/2006 (transpozicija "novih" direktiva EU od 1. februara 2006.). Relativno formalistički pristup koji je posljedica historijskih tradicija na polju kontrole i revizije smatra se najvažnijim nedostatkom sistema, iako bi u budućnosti funkcionalni sistem obuke iz oblasti javnih nabavki trebao doći do izražaja u smislu smanjenja broja grešaka i prigovora, što se smatra glavnom prednošću. Jedan od glavnih problema u oblasti javnih nabavki ranije su bile prečeste pritužbe i prigovori, koji su podnošeni isključivo s ciljem odgađanja, otežavanja i opstrukcije postupka dodjele ugovora. Od 1. februara 2006., član 138 (16) Zakona o javnim nabavkama predviđa obavezu uplaćivanja depozita. Ured za javne nabavke će pratiti i analizirati situaciju kako bi spriječio pojavu namjernih i zlonamjernih opstrukcija u režimu dodjele ugovora kojim se služe neki neuspješni ponuđači ili kandidati.

## 22. **Slovenija**

U Sloveniji se revizija postupaka javnih nabavki provodi u **dvije faze**. U prvoj fazi, ponuđač mora uložiti prigovor odgovarajućem ugovornom organu. U drugoj fazi, nakon što nije donesena zadovoljavajuća odluka ugovornog organa po takvom prigovoru, ugovarač može započeti postupak pred **Državna revizijska komisija za reviziju postupaka javnih nabavki (DRK)**. Ne postoji razlika između ugovora koji pripadaju ili ne pripadaju oblastima na koje se primjenjuju Direktive Evropske komisije. Slovenski sistem revizije i pravnih lijekova se smatra brzim i učinkovitim.

### 22.1 Prigovori ugovornom organu

**Ugovorni organ** ima zakonske ovlasti da donosi odluke o prigovorima ponuđača na prvostepenom nivou. Ponuđači su **obavezni** da ulože prigovor odgovarajućem ugovornom organu prije nego što zatraže reviziju od DRK. Ugovorna tijela su navedena u proglasu o kategorijama i listama ugovornih tijela prema Zakonu o javnim nabavkama, kojeg je donijela Vlada Republike Slovenije, prema odredbama stava 4 člana 2 Zakona o javnim nabavkama (Ur.l.RS 36/04) – zvanični objedinjeni tekst).

### 22.2 Sudska revizija

**DRK** (Slovenska 50, 1000 Ljubljana) je specijalizirano, nezavisno i autonomno državno tijelo za reviziju postupaka dodjele javnih nabavki kako je to predviđeno Zakonom o reviziji postupaka javnih nabavki. DRK ispunjava kriterije za sud navedene u presudama *Dorsch* i *Salzman*. Državna skupština, na prijedlog Komisije za mandate i izbore, imenuje **predsjednika i članove DRK** na period od pet godina uz mogućnost reizbora. Predsjednik i dva člana moraju imati završen pravni fakultet i zvanje pravnog zastupnika. Druga dva člana moraju imati završen ekonomski ili neki tehnički fakultet. Predsjednik i članovi moraju ispunjavati sljedeće opće uvjete: da su državljani Republike Slovenije i da dobro vladaju Slovenskim jezikom, da su sposobni za rad na poslovima ugovaranja, da su dobrog zdravstvenog stanja, da nisu mlađi od 30 godina, da nisu osuđivani za krivična djela kažnjiva zatvorom i da imaju najmanje dvije godine iskustva u oblasti javnih nabavki. Odluke DRK se zainteresiranim stranama šalju poštom. Odluke su javne i dostupne su na web stranici komisije (<http://www.gov.si/dkom/>).

### 22.3. Mirenje

**Postupak mirenja** je namijenjen samo za postupke dodjeljivanja javnih ugovora u sektorima vodnih resursa, energije, transporta i telekomunikacija. To je alternativni način rješavanja sporova u postupku dodjeljivanja koji se provodi samo uz pristanak ugovornog tijela i neuspješnog ponuđača. Evropska komisija imenuje voditelja postupka (medijatora) ukoliko ugovorno tijelo izjavi da je voljno da učestvuje. Obje strane mirenja koje su dio postupka mirenja moraju u pisanoj formi izjaviti da prihvataju osobu koju je imenovala Evropska komisija, i svaka od strana mora predložiti još jednog medijatora sa liste koji provodi postupak zajedno sa medijatorom kojeg je imenovala Evropska komisija. Osoba koja zahtijeva postupak mirenja i ugovorno tijelo imaju pravo da bilo kada prekinu taj postupak. Ukoliko je neuspješni ponuđač, osim osobe koja zahtijeva postupak medijacije, predložio reviziju postupka u vezi sa dodjelom javnog ugovora ili traži sudsku reviziju postupka i, nakon poziva da učestvuje u postupku mirenja, ne izjasni se u datom roku da prihvata učešće u tom postupku, tada medijatori prekidaju taj postupak i vrši se revizija postupka javne nabavke.

### 22.4 Pravni lijekovi

Državno tijelo za reviziju može donijeti dvije vrste odluka. Može odbiti zahtjev kao neosnovan, ili ga podržati i djelimično ili u potpunosti poništiti postupak. Razni su razlozi za obustavu dodjele ugovora, kao što su diskriminacija ponuđača, ograničavanje konkurentnosti, diskriminacijski kriteriji za dodjelu ugovora i faktori koji nisu povezani sa predmetom ugovora, itd. Zaključivanje ugovora ne može poništiti ugovorni organ ili samo tijelo: samo DRK može poništiti odluke ugovornih tijela. Predsjednik DRK može ukinuti **privremene mjere** privremenom odlukom *ex parte*. Povoljna revizijska odluka je preduvjet za vođenje uspješne parnicu za nadoknadu štete ugovornog tijela na građanskom sudu.

### 22.5 Postupak

Postupak pred DRK je uređen posebnim kodeksom za vođenje postupka revizije javnih nabavki koji obuhvata javni i komunalni sektor. Postupak može započeti tek nakon neuspješne revizije u prvoj fazi pred ugovornim organom i kada se oštećena strana ne složi (djelimično ili u potpunosti)

**sa odlukom ugovornog organa o zahtjevu za vršenjem revizije ili ako ne donese odluku u datom roku (15 dana).** U većini slučajeva, ponuđači koji su dali ponudu pokreću postupke. Međutim, svako ko ima ili je imao interes za dobivanje određenog ugovora i ko je bio ili riskira da bude oštećen navodnom povredom zakona ima parničnu sposobnost. Oštećena strana je de facto parnično sposobna kada dokaže svoj stvarni interes u dodjeli ugovora i priloži dokaze da zaista postoji vjerovatnoća da bi mogla pretrpjeti gubitak. Strane koje ulažu prigovor moraju platiti naknadu od oko 420€ (ugovori o nabavci i uslugama) ili 840€ (ugovori o radovima). Za ugovore velikih vrijednosti koji su objavljeni u Službenom listu Evropske unije, navedene naknade se udvostručuju. Ponuđač mora da plati naknadu tek nakon što uloži prigovor. Sve ostale troškove mogu uračunati građanski sudovi. Postoji jedno načelo koje je navedeno u zakonu o pravnim lijekovima, gdje je strana koja uzrokuje gubitak odgovorna za isplatu štete. Na taj način, uspješni podnositelj prigovora dobija svoju naknadu ali ne i kompenzaciju za ostale troškove. DRK može, prije donošenja odluke, dobiti stručno mišljenje o tehničkim, ekonomskim i pravnim aspektima koji se tiču datog slučaja. DRK također mora donijeti odluku o potraživanju i donijeti odluku u roku od 15 dana od prijema potraživanja. Postoje proceduralne mogućnosti da se u obzir uzme potreba da se zaštite povjerljive poslovne informacije, npr. kroz postupke *in camera*. Međutim, princip transparentnost je najvažniji, a proceduralne mogućnosti su povezane sa zakonskim propisom o javnom pristupu informacijama. Podnošenje prigovora ima *ex lege* automatski suspenzivni učinak obustave pred DRK. Ne postoje obavezni obrasci formulara ili dokumenata koji se koriste za reviziju postupka javne nabavke. Odluke DRK se objavljuju na web stranici i šalju se ugovornom tijelu, podnositelju prigovora i Ministarstvu finansija.

## 22.6 Pristup reviziji

Sudska praksa ima ograničenu ali značajnu važnost zbog sistema kojeg čine kodifikacija i sudska praksa. Suci i članovi komisija u okviru DRK, zastupnici za javnu nabavku koji predstavljaju ponuđače i ugovorna tijela u reviziji postupka stječu znanja o pravu EZ i zakonskim propisima u oblasti javnih nabavki uopće, kao i o načinu funkcioniranja javnih nabavki u praksi – obuhvatajući tehnička i finansijska mišljenja uključena kao dio obuke – kao dio stalnog obrazovanja, i učenja kroz praktičan rad i praksu. **Stavovi** sudaca i članova komisija u okviru DRK prema javnom interesu s jedne strane i privatnom interesu ponuđača s druge strane je opisan kao objektivna i ujednačena. Ponuđači koji traže reviziju odluka o javnim nabavkama znanje o pravnim, finansijskim i administrativnim aspektima vođenja postupaka javnih nabavki u praksi stječu uglavnom kroz praksu a dobrim dijelom i preko konsultantskih i stručnih savjeta koje nudi Ministarstvo finansija. Ponuđači su skloni da ulažu prigovore koje smatraju prihvatljivim. Poznavanje pravnih i drugih osnova o javnim nabavkama ugovornih službenika se opisuje kao „pouzdana i pohvalna“. Stavovi ugovornih organa i njihovih nadležnih koji rješavaju prigovore prema ponuđačima koji su podnijeli prigovore ili traže sudsku reviziju odluka o javnim nabavkama pokazuju da su oni svjesni sveprisutne mogućnosti sudske zaštite strana. Općenito, oni ne zamjeraju podnositeljima prigovora ali se protive reviziji. Ne postoje redovne publikacije osim članaka koji se objavljuju u nekim stručnim listovima; u opticaju su i knjige i priručnici. Tu su i seminari o zakonu i praksi o javnim nabavkama koje organiziraju privatni ulagači na kojima također učestvuju i javni službenici. Ne postoji udruženje na državnom nivou koje se bavi zakonima i politikama u oblasti javnih nabavki. Civilno društvo (državne interesne grupe poput trgovinske komore, udruženja građevinskih preduzeća, itd.) je uključeno u politiku javnih nabavki u cjelini i u njene sastavne dijelove. Društvo pomno prati i nadgleda postupke nabavke, naročito kada je u pitanju veliki ulog. Uloga medija je izrazito naglašena. Postoji znatna međusobna povezanost presuda Evropskog suda pravde u državnim postupcima revizije javne nabavke.

## 23. Švedska

**Sistem revizije i pravnih lijekova** u oblasti javnih nabavki u Švedskoj temelji se na nezavisnoj sudskoj reviziji. Ovaj sistem se može podijeliti u pravne lijekove prije i nakon zaključivanja

ugovora: postoje dva odvojena trostepena smjera vođenja sudske revizije ugovora iznad i ispod vrijednosnih razreda utvrđenih direktivama EZ.

### 23.1. *Prigovor ugovornom organu*

Ne postoji obaveza podnošenja prigovora **ugovornom organu ili tijelu**. Ne postoje posebna pravila u oblasti javnih nabavki kojima se reguliraju prigovori ugovornom tijelu. Međutim, na taj način je moguće pokušati razriješiti prigovore.

### 23.2 *Sudska revizija*

Prije zaključivanja ugovora, **upravni sud** može obustaviti postupak nabavke i naložiti organu ili tijelu za nabavku da ponovo započne ili korigira postupak na prvostepenom nivou. Na drugostepenom nivou se može uložiti žalba na odluke prvostepenih sudova jednom od četiri upravna žalbena suda: „Kammarratten“ u Stockholmu, Goeteborgu, Sundsvallu ili Jönköpingu. Na kraju, postoji upravni sud najviše instance „Regeringsrätten“ u Stockholmu, koji takođe vrši reviziju odluka o javnim nabavkama. Ti sudovi ne zavise od izvršne, upravne ili bilo kojeg drugog nivoa vlasti i sve njihove odluke su pravomoćne. Revizija putem upravnih sudova nije dopuštena nakon zaključivanja ugovora. Međutim, od 2002. godine primjenom presuda u slučaju *Alcatel* se osigurava desetodnevni period od obavijesti o dodjeli ugovora ponuđaču do zaključivanja ugovora. Upravni sudovi predstavljaju glavni forum za reviziju javnih nabavki u Švedskoj. 2005. godine je pokrenuto 1280 slučajeva – ogromna većina pred upravnim sudovima. Malo slučajeva je bilo da su pokretači bili iz drugih zemalja članica, ali većina međunarodnih kompanija dobija subvencije od Švedske. Manje od 1% svih ugovora o javnim nabavkama je završilo prigovorom. Doneseno je oko 30% presuda kojima se naložilo ugovornom organu ili tijelu da korigira (13%) ili ponovo započne (17%) postupak. Mnogi slučajevi ne završe presudom jer organi ili tijela prekinu ili korigiraju proceduru ili već zaključe ugovor. Većina slučajeva revizije se tiče postupka evaluacije. Inače je potrebno tri do četiri sedmice prije podnošenja prigovora ili parnice za sudsku reviziju i konačnu odluku. Troškovi revizije i sistema pravnih lijekova za poreznog obveznika se ne određuju službeno. Prednost sistema revizije je u tome da je brz i jeftin za ponuđača i da odluke donosi lokalni sud koji je blizu dotičnom ugovornom organu ili tijelu. Po zaključivanju ugovora, dobavljač ili isporučilac usluga može tražiti odštetu prvostepenom parnicom samo na **(redovnom ili građanskom) okružnom sudu**. Na drugostepenom nivou, Apelacionom sudu se može uložiti žalba na odluke prvostepenog suda. Postoji **opći/redovni sud** koji je najviša instanca, „Hogsta domstolen“ u Stockholmu, koji takođe vrši reviziju odluka iz oblasti javnih nabavki kojim se dodjeljuje odšteta. Ti sudovi rade neovisno od izvršnih, upravnih i drugih dijelova vlade, i njihove odluke su pravosnažne. Jako malo je slučajeva koji se tiču odšteta. Nedostatak ovog dvojnog sistema upravnih i građanskih sudova je njegova nepredvidivost jer je uključeno previše sudova i sudaca. Štoviše, nema dovoljno pravnih lijekova protiv nezakonitih direktnih dodjela bez javnog objavljivanja. U takvim slučajevima gotovo je nemoguće dobiti nadoknadu štete. Odatle slijedi da je rizik od revizije mnogo niži kada organ nikako ne slijedi uredbu u poređenju sa objavljenim ugovorima koji sadrže proceduralne nedostatke. Kako što je navedeno iznad, u Stockholmu se nalaze dva suda najviše instance koja se bave slučajevima javnih nabavki. **Opći/redovni sud najviše instance** „Hogsta domstolen“ vrši reviziju zaključenih ugovora o nabavci i određuje odštete. **Upravni sud najviše instance**, „Regeringsrätten“ vrši reviziju odluka o javnim nabavkama. Oba suda su uspostavljena na osnovu Ustava i parlamentarne odluke, i ispunjavaju zahtjeve za sud date u presudama *Dorsch i Salzmann*. Suci, koje moraju biti iskusni i priznati pravници, se imenuju prema općoj proceduri. Ustavom se zahtijeva da suci budu nezavisni i da mogu biti razriješeni samo u veoma posebnim slučajevima. **Predsjedavajuće ili predsjednike** svih sudova imenuje vlada, i to su istaknuti pravници. Evropski sud pravde se do sada nije miješao u sistem državne revizije i pravnih lijekova kroz preliminarni referentni postupak. Ima nekoliko slučajeva javne nabavke koji su predmet kršenja postupaka a koje je iznijela Evropska komisija, uključujući i one koji su razriješeni u fazi prije sudskog

postupka. Ne postoji arbitražni sud. Ponuđači mogu zatražiti mišljenje od Državnog odbora za javne nabavke („NOU“, Vsagatan 44 111 20 Stockholm, [www.nou.se](http://www.nou.se)) a postoji i postupak za mirenje i atestaciju kod **Svedskog odbora za akreditiranje i utvrđivanje usklađenosti C (SWEDA)**; Box 2231, 103 15 Stockholm; Telefon +46 8 406 83 00; Fax +46 08 791 89 29; Web: [www.swedac.se](http://www.swedac.se)). Međutim, ovaj postupak nikad nije korišten.

### 23.3 *Pravni lijekovi*

Pravni lijekovi obuhvataju poništavanje odluka o pojedinačnim dodjelama, nalog za ponovni početak postupka dodjele, privremene mjere, odštete i, za sektor komunalija, periodično plaćanje kazni. Prvostepeni upravni sud može naložiti da se ponovo započne postupak dodjele ili da se može zaključiti dok se povreda zakona ne korigira. Pravna zaštita se može primijeniti protiv odluka prije zaključivanja ugovora, npr. za odabir određenog postupka dodjele, odluke o kandidatima u užem izboru ili odluke o kvalificiranosti. Pravna praksa je nejasna ukoliko odluka po zaključenju ugovora podliježe zakonu o nabavkama. Sud također može naložiti privremene mjere dok se čeka na konačnu odluku, uzimajući u obzir moguće posljedice tih mjera na sve interese koji bi mogli biti ugroženi, uključujući javni interes, a može donijeti odluku protiv takvih mjera kada bi negativne posljedice prevagnule u odnosu na korist. Ukoliko ugovorno tijelo prekrši odredbe člana 4, tačke 1 ili bilo koju odredbu u PPA i ako se time ponuđaču nanese šteta ili rizik od štete, sud će naložiti da se postupak dodjele počne ispočetka ili da se zaključi samo u slučaju kada se povreda zakona korigira. Sam ugovor se ne može poništiti, osim u slučaju prevare ili nezakonitih okolnosti. Kada se zaključi postupak dodjele, dobavljač koji smatra da je oštećen može potraživati odštetu od ugovornog tijela na (redovnom) okružnom sudu. Nije neophodno da se sporna odluka stavlja van snage prije nego što se može potraživati odšteta. Odšteta može iznositi više od tenderske cijene i obično se računa kao neto gubitak profita. U slučajevima koji se odnose na nabavku u sektoru komunalija, sud može odrediti **periodično plaćanje kazni** čime se ugovornom tijelu zabranjuje da nastavi sa postupkom dodjele dok se povreda zakona ne korigira. Prema tački 7., člana 2. i 6. – 7 PPA ugovorno tijelo koje nije radilo prema PPA odredbama će isplatiti nadoknadu za štetu koja je nanesena ponuđaču. Ponuđač ili kandidat koji je učestvovao u postupku dodjele prema tački 4. (sektor komunalija) ima pravo na nadoknadu troškova za pripremu ponude ili pak za učešće u postupku, ukoliko je nepridržavanje odredbama PPA štetno uticalo na njegovu/njenu priliku da dobije ugovor.

### 23.4 *Postupak*

Relevantno **procesno pravo** je regulirano Proceduralnim kodeksom građanskog suda, „Rattegansgbalken“, za redovne sudove i Proceduralnim kodeksom upravnog suda, „Forvaltningsprocesslagen“, za upravne sudove. Sud može donijeti odluku da sasluša stručnog vještaka ili da dobije pisanu izjavu. Sud nije obavezan da to uradi ukoliko za presudu nije potrebno mišljenje vještaka. Svaki dobavljač ili pružatelj usluga koji ima interes od dobivanja ugovora, čak iako nije predao ponudu, može pokrenuti postupak. NOU nema parničnu sposobnost iako je to često predlagano. Kod upravnih sudova nema naknada niti zahtjeva za pravno zastupništvo. Strana koja izgubi u potraživanju odšteta mora platiti sudske troškove strane koja dobije postupak. Prigovor se treba uputiti upravnom sudu u roku od deset dana nakon što se odluka o dodjeli ugovora pošalje ponuđačima. Potraživanje odštete se mora podnijeti u roku od jedne godine od zaključivanja ugovora. Postoji mogućnost da sudovi vide dokumentaciju a da ne otkriju sadržaj interesnim stranama. Ne postoji automatsko stupanje na snagu obustave postupka dodjele u trenutku kada se prigovor uloži upravnom sudu, ali sud može donijeti odluku da se obustavi postupak tako da se ugovor ne može zaključiti bez prethodne sudske presude. Ne postoje obavezni obrasci za postupak revizije. Ne postoje obavezni vremenski rokovi u okviru kojih sudovi trebaju donijeti odluku. Međutim, prvostepeni sudovi obično donose odluku u roku tri do četiri sedmice. Presude se šalju interesnim stranama, a neki slučajevi koji su od javnog interesa se objavljuju. Postoji **publikacija odluka**: godišnji Sudski



izvještaji, „Regeringsrattens arsbok (RA)“ za upravni sud najviše instance „Regeringsratten“ i „Nytt juridiskt arkiv (NJA)“ za redovni sud najviše instance „Högsta domstolen“. Bilten „NOU-info“ objavljuje informacije od presudama najviše instance o javnim nabavkama i neke zanimljive slučajeve iz drugih sudova. Švedska udruga lokalnih organa i regija također pruža informacije svojim članovima. Sudska praksa je ograničena ali jako važna zbog sistema koji se sastoji od sistematizacije i sudske prakse: Postoje važna tumačenja zakona koja daju sudovi. Jedine razlike u sistemu revizije i pravnih lijekova u pogledu **sektora komunalija** su u mogućnosti izricanja periodičnih plaćanja kazni opisanih iznad i nizu posebnih pravila o teretu dokazivanja u slučajevima za isplatu odštete koji su srodni regulativi u Direktivi 92/13/EEC.

### **23.5 Pristup primjeni pravnih lijekova**

Moguće je da su mlađi suci pravnici studirali pravo EZ, kao i zakonske propise iz oblasti javnih nabavki u sklopu univerzitetskog nastavnog plana i programa. Drugi moraju tražiti obuku, tečajeve i seminare koje organiziraju privatne advokatske kuće ili organi vlade, kao što je NOU ili međunarodne organizacije. Prethodnih godina je postojala volonterska specijalizacija na slučajevima nabavki. NOU distribuira informacije putem telefona, biltena, publikacije, seminari i konferencije za podršku vladinih ureda i praćenje razvoja u oblasti nabavki u EU i WTO (Svjetskoj trgovinskoj organizaciji) (više informacija na [www.nou.se](http://www.nou.se)). Preko 100 sudaca se bavi slučajevima nabavki. Njihovi stavovi se obično opisuju kao objektivni i izbalansirani, ali može biti izuzetaka u vidu naginjanja javnim interesima. Administracija bi trebala pomoći pružanjem savjeta svim stranama. NOU pruža informacije ponuđačima, kao i Udruga lokalnih administracija i regija i Privredna komora. U suprotnom, ponuđači moraju potražiti pomoć advokatskih i konsultantskih kuća. 2005. godine pokrenuto je 1280 žalbi u vezi javnih nabavki. Neki ponuđači možda ne znaju ili ne žele da traže reviziju. Nivo znanja službenika na poslovima ugovaranja po pitanju zakona o javnim nabavkama i prakse se popravlja. Mlađa generacija ima više znanja o pravnim i ekonomskim potrebama. Stav ugovornih službenika i njihovih nadređenih koji se bave žalbama upućenim ponuđačima je obično pravičan. Bilten „NOU“ i „Anbudsjournalen“, list o javnim nabavkama koji sadrži intervjui, mišljenjima i informacijama o presudama u vezi nabavki i diskusijama o problemima i uspješnim javnim nabavkama, šire informacije o javnim nabavkama i djeluju kao forum za diskusiju. O zakonskim propisima iz oblasti javnih nabavki se raspravlja na akademskim i stručnim konferencijama i seminarima koje organiziraju i javni i privatni sektor. Na nivou države ne postoji udruženje koje se bavi problematikom javnih nabavki, ali postoje srodne privatne i granske organizacije. Privredna komora je aktivna i ima ulogu da nadzire otvaranje tendera i elektronske nabavke. Udruženje državnih privrednih sektora, kao i udruženja za građevinarstvo, nabavku medicinske opreme, zdravstva i drugih sektora su zainteresirani za ovu oblast i organiziraju seminare i sastanke. NVO-e, poput državnog ogranka Transparency International-a, koje se bave pravičnom trgovinom i brigom za okoliš su aktivne. Novine i televizija povremeno pokrivaju javne postupke revizije nabavki. Postoji i univerzitetsko obrazovanje za službenike javnih nabavki. Utjecaj presuda Evropskog suda pravde je znatan na višim sudovima. Interesne strane je pozivaju na presude, koje su poznate iz publikacija NOU i drugih organizacija.

## **24. Velika Britanija**

Oblast javnih nabavki u Velikoj Britaniji uređena je **Uredbama o javnim ugovorima 2006** (zakonski instrument 5/2006 kojim se provode Direktive EZ 2004/18 i 89/665 [http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/uksi\\_20060005\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/uksi_20060005_en.pdf)) i **Uredbama o ugovorima u komunalnom sektoru 2006** (Zakonski propisi 6/2006 kojim se provode Direktive EZ 2004/17 i 92/13 [http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/uksi\\_20060006\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/uksi_20060006_en.pdf)). Ovi propisi se primjenjuju samo u Engleskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj. U Škotskoj, škotska vlada je izdala dvije slične uredbe (zakonski instrumenti 1/2006 i 2/2006 [http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/ssi2006/ssi\\_20060001\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/ssi2006/ssi_20060001_en.pdf)). Sistem revizije i



pravnih lijekova je utemeljen na nezavisnoj sudskoj kontroli. Postoje razne britanske organizacije koje pružaju usluge **alternativnog rješavanja sporova** (naročito u izvršnoj fazi). Javna tijela i njihovi ugovarači mogu u datoj prilici koristiti te usluge, ali ih na to ne obavezuju ni zakon ni politika. Mehanizam mirenja koji je uspostavljen Direktivom EZ 92/13 u domaćem zakonodavstvu je implementiran Uredbama o ugovorima u komunalnom sektoru.

#### **24.1 Sudska kontrola**

Ponuđač koji smatra da je pretrpio ili da postoji mogućnost da pretrpi gubitak koji je posljedica kršenja Uredbi o javnim ugovorima ili Uredbi o ugovorima u komunalnom sektoru ima pravo da traži primjenu pravnog lijeka putem državnog sudskog sistema. **Svako kršenje** gore spomenutih uredbi od strane ugovornog organa/tijela će biti otvoreno za preispitivanje putem državnog sudskog sistema. To će obuhvatati odabir postupka dodjele, način na koji su izražene specifikacije, isključivanje u fazama predkvalifikacije i dodjele ugovora, itd. Što se tiče ugovora koji ne ulaze u okvir ovih uredbi (npr. ugovor ispod vrijednosnog razreda utvrđenog direktivama EZ), postupci se mogu započeti na temelju općeg običajnog prava. Prijava prema uredbama se mora priložiti što prije, a u svakom slučaju u roku od tri mjeseca od dana kada se prvi put pojavi osnova (praktično navodno kršenje) za pokretanje postupka. U opravdanim slučajevima, odlukom suda se period od tri mjeseca može produžiti. Pored toga, postoje izričiti zahtjevi da podnositelj prije nego što može da započne postupke, obavijesti ugovornog organa o kršenju, ili predviđenom kršenju, dužnosti i o njenoj/njegovoj namjeri da povede postupak prema relevantnim uredbama u odnosu na njega. Međutim, poštivanje ove obaveze nije preduvjet za traženje sudske revizije. Prigovor se podnosi ugovornom organu u odjelu za nabavke. Pravni postupci se vode pred **Visokim sudom u Engleskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj**, i u **Vrhovnom građanskom sudu ili Okružnom sudu u Škotskoj** (Škotski pravni sistem je odvojen od pravnog sistema Engleske, Walesa i Sjeverne Irske.) Sud podnosi zahtjev ugovornom organu, a slučaj se zatim procesuiru u skladu sa smjernicama građanskog suda kako je navedeno u Zakonu o građanskom parnici iz 1997. godine. Visoki sud je prvostepeno tijelo nadležno za reviziju u slučajevima javnih nabavki u skladu sa zakonskim propisima. Centrala je Kraljevski sud pravde u Londonu (WC2A 2LL; Telefon: +44 (0)207 947 6000), ali postoje i regionalni sudovi u gradovima preko 20 okruga. Sudac visokog suda predvodi postupke, vrši ispitivanje slučajeva koje prijave obje strane kao potporu njihovim tumačenjima događaja i donosi presudu na temelju priloženih dokaza. U slučaju kada postupak kojeg pokreće podnositelj nije uspješan i kada podnositelj vjeruje da je odluka pravno neispravna, može predati žalbu Građanskom odjelu apelacionog suda (London WC2A 2LL; Telefon +44 (0)22 7947 7882), gdje će njihove argumente saslušati trojica sudaca. Revizorsko tijelo najviše instance je Gornji dom, naročito **Najviši žalbeni sud** (Lords of Appeal in the Ordinary, The House of Lords, Palace of Westminster, London SW1; web stranica: [http://www.parliament.uk/judicial\\_work/judicial\\_work.cfm](http://www.parliament.uk/judicial_work/judicial_work.cfm)). Da bi se žalba na odluku Žalbenog suda mogla prosljediti Najvišem žalbenom sudu, potrebna je dozvola Žalbenog suda ili samog Gornjeg doma. Članove gornjeg doma imenuje Njeno veličanstvo među najjemenitnijim članovima britanskog sudstva, a na preporuku državnog premijera. Članovi se biraju na osnovu njihovog iskustva i stručnosti. Oni čine trajno, zakonski utemeljeno tijelo koje donosi pravno obavezujuće odluke. To tijelo je nezavisno od izvršne ili bilo koje druge vlasti. Nakon što na snagu stupe relevantne odredbe iz Člana o ustavnim reformama iz 2005. godine, slučajeve o nabavkama na najvišoj instanci ispituje **Vrhovni sud Velike Britanije**.

#### **24.2 Pravni lijekovi**

Pravna osnova za pravne lijekove dodijeljene u slučajevima nabavki se nalazi u Dijelu 9 pravilnika. Ukoliko Visoki sud presudi u korist podnositelja, može izdati nalog ugovornom organu da **korigira spornu odluku**, ili da **izmijeni dokument** (kao što su specifikacije). Ukoliko je podnositelj pretrpio štetu proisteklu iz prijestupa ugovornog organa, onda se može dosuditi i **odšteta**. Odštete za pretrpljenu štetu (uključujući i nedobivanje prilike za dodjelu ugovora) se

moгу dosuditi ukoliko sud prihvati da je došlo do kršenja obaveze poštivanja pravilnika i da je, kao posljedica tog kršenja, dobavljaču nanesen gubitak ili šteta. Nije neophodno da se sporna odluka stavi van snage. Troškove uspješnog podnositelja će vjerovatno platiti ugovorni organ. Nakon potpisivanja ugovora, odšteta je jedini dostupni pravni lijek, izuzev u slučajevima prevare ili nečasne namjere. Ulaganje prigovora nema automatski suspenzivni učinak na tenderski postupak koji je u toku. Međutim, na hitan zahtjev podnositelja, sud u svakoj fazi postupka može odrediti privremenu obustavu, i može odrediti **mjeru zabrane** koja ima automatski suspenzivni učinak na aktivnosti ugovornog organa vezane za postupak. Prilikom donošenja odluke o tome da li je privremena obustava odgovarajuća mjera, sud će, s jedne strane, uzeti u obzir potrebu da se pruži efikasan sistem kojim se održavaju pravila EZ o javnim nabavkama i zaštiti podnositelj. S druge strane, sud će uzeti u obzir javne interese u napredovanju javnih projekata. Stoga, da bi se dobila **mjera zabrane** kojom se obustavlja tenderski postupak ili provođenje odluke koja je donesena u vezi sa tenderskim postupkom, podnositelj mora pokazati da postoji ozbiljan slučaj za sud i da sama odšteta ne bi bila adekvatan pravni lijek. Sud nema ovlasti da poništi dodjelu ugovora nakon što je ugovor potpisan. Međutim, a u vezi ugovora obuhvaćenih Uredbama o javnim ugovorima, Velika Britanija je uvela **rok mirovanja u trajanju od deset dana** od dana kad su ponuđači obaviješteni o tenderskom postupku do zvaničnog zaključivanja ugovora. Ovo pravilo se smatra najznačajnijim napretkom u zadnje vrijeme u oblasti zakona o domaćim nabavkama. Na taj način oštećeni ponuđači imaju priliku da ulože prigovor na odluku o dodjeli za koju smatraju da nije u skladu sa zakonom. Ugovorni organi neće dodijeliti ugovor ukoliko zna da je u roku mirovanja pokrenut pravni postupak, i to sve dok ishod tog postupka ne bude jasan. U svakom slučaju, trenutno nije jasno da li u slučaju da organ ne poštuje obavezni rok mirovanja u trajanju od deset dana to znači da sud može taj ugovor staviti van snage. Na kraju, nema odredbi koje se tiču periodičnih plaćanja kazni.

### 24.3 Postupak

Postupci pred Visokim sudom su određeni Uredbama o javnim ugovorima iz 2006. godine, Uredbama o ugovorima u komunalnom sektoru iz 2006. godine i Zakonu o građanskoj parnici iz 1997. godine. Zakon o građanskoj parnici se također odnosi i na postupke pred Građanskim odjelom Žalbenog suda. Svaka osoba koja je tražila ili traži, ili bi željela da joj se dodijeli ugovor, a uz to je i državljanin i stanovnik jedne relevantne države, može pokrenuti postupak ukoliko pretrpi gubitak ili rizik od gubitka ili štete zbog kršenja dužnosti ugovornog organa. To bi se moglo primijeniti i na one koji nisu učestvovali u tenderskom postupku ukoliko vjeruju da su spriječeni da učestvuju zbog kršenja Uredbi. U relevantne države spadaju 25 država članica EU, zemlje EEA, Bugarska, Rumunija i potpisnice Sporazuma o državnim nabavkama. Ne postoje **obrasci** formulara koji se tiču slučajeva za nabavku, ali se primjenjuju opći obrasci koji su dostupni na Internet adresi <http://www.hmcourts-service.gov.uk/HMCSCourtFinder/FormFinder.do>. Interesne strane na postupke pozivaju i **vještake** koji podupiru njihov slučaj a unakrsno ih ispituju advokati obje strane. Uobičajeno je da troškove snosi strana koja izgubi slučaj. Podnositelj može tražiti pristup dokumentaciji o nabavi poštujući standardnu proceduru o objavljivanju informacija koja se primjenjuje na sudske postupke u Engleskoj i Walesu. Međutim, sudu se može uputiti i zahtjev za povjerljive informacije koje se ne otkrivaju mimo sudskih postupaka. Odluku donosi sudac. Na drugi način, podnositelj može zatražiti informacije prema Zakonu o slobodi informiranja iz 2000. godine. Međutim, ugovorni organ može odbiti **pristup** informacijama na osnovu zakona kada je informacija u dokumentaciji o nabavci primljena uz izričitu obavezu da se zaštiti njena povjerljivost, tako da bi otkrivanje relevantne informacije predstavljalo kršenje povjerenja zbog kojeg relevantni ponuđač može pokrenuti tužbu, ili bi objavljivanje dokumentacije o nabavci bilo štetno za poslovni interes druge osobe. **Sudske takse** plaća strana koja traži sudski postupak. Takse se određuju propisima o taksama koje donosi lord kancelar i zasnovane su na kliznoj skali u zavisnosti od vrijednosti potraživanja. One se s vremena na vrijeme mijenjaju u skladu sa

propisima o taksama. Ne postoje takse ukoliko se radi samo o prigovoru u vezi odluke o nabavci. Strana koja pokreće postupak pred Visokim sudom mora finansirati postupak iz vlastitih izvora u prvoj instanci. To uključuje sudske troškove i troškove za advokate i vještake. Međutim, strana koja izgubi obično snosi troškove obje strane od trenutka kada se slučaj zaključi. Ne postoje obavezna vremenska ograničenja u okviru kojih sud donosi **odluku**. Koliko je sudu potrebno vremena da donese odluku zavisi složenosti pitanja koja se razmatraju i ono značajno varira. Odluke Gornjeg doma se javno objavljuju stranama koje su uključene u slučaj, a po zaključivanju istog a zatim se objavljuju za šire informiranje. Odlike se obično predaju predstavnicima strana na sudu. Većina odluka Visokog suda se objavljuje na web stranici sudske službe (<http://www.hmcourts-service.gov.uk>), a mnogi slučajevi se također objavljuju u pravnim stručnim listovima.

#### **24.4 Pristup primjeni pravnih lijekova**

Postoji mogućnost da su suci proučavali zakonske propise iz oblasti javnih nabavki u sklopu akademskog plana i programa i stručne naobrazbe, ili putem seminara koje organizira vlada ili neka druga javna ili privatna institucija. Praktično znanje o funkcioniranju politike javnih nabavki se uglavnom stječe kroz informiranje koje pruža javni sektor i ličnim iskustvom. Smatra se da su stavovi sudaca prema interesima koji se tiču slučajeva javnih nabavki nezavisni i nepristrasni. Sudska praksa viših sudova je veoma važna, jer postoji sistem pravnih presedana kojima sudske odluke na nižim sudovima postaju obavezujuće. Ponuđači se mogu upoznati sa praksom javne nabavke bilo putem radnog iskustva ili putem svojih profesionalnih organizacija. Ne postoje empirijski podaci koji se odnose na stav ponuđača prema postupku revizije, ali općenito, u Velikoj Britaniji nije uobičajena praksa da se ponude preispituju. Štoviše, revizorska kuća „Woods Review“ ([www.ogc.gov.uk/documents/woodreview.pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/woodreview.pdf)) je otkrila da ponuđači u Velikoj Britaniji nerado preispituju ponude uglavnom zbog negativnih posljedica koje to može imati na njihove poslovne veze i zbog toga jer je teško dokazati povredu zakona, a samim tim i podnijeti prijavu. Što se tiče ugovornih službenika, njihova dužnost je da djeluju u skladu sa pravilima o javnim nabavkama i da djeluju pravično i razumno prema općim načelima javnog prava. Svaki prigovor se tretira u skladu sa navedenim pravilima i načelima. Općenito, u pogledu formalnih postupaka revizije, sistem pravnih lijekova koji je na snazi zavisi od odgovarajućeg stepena transparentnosti kod odluka koje donose organi za javne ugovore, od jasne procedure koju oštećeni ponuđač mora slijediti u slučaju da traži zvaničnu reviziju predmeta. Taj sistem revizije mora biti na raspolaganju interesnim stranama i mora biti utemeljen na jasnim pravnim okvirima koji se tiču utjecaja relevantnih zakona/odredbi, itd. i posljedica kršenja pravila kod primjene pravnih lijekova. Na neformalnom nivou, službenici na poslovima javnih nabavki moraju znati cijeniti potrebu za učinkovitim, prikladno otvorenim dijalogom sa dobavljačem u postupku nabavke ukoliko im je cilj da javna nabavka protekne efikasno na zadovoljstvo obje strane. Ključni element tog dijaloga mora biti otvorenost prema diskusiji sa ponuđačima u pogledu opravdanosti donesenih odluka, i u vezi sa potencijalnim prigovorima. Na akademskom nivou, postoji povećani interes za zakon o javnim nabavkama nakon usvajanja Uredbi o pravnim lijekovima EZ. Najvažniji pravni žurnal je „Public Procurement Law Review (PPLR)“ (Pregled zakona o javnim nabavkama) u izdanju Sweet & Maxwell. Također se redovno organiziraju brojne akademske i stručne konferencije. Ne postoji državna udruga za javne nabavke, ali razna privredna i trgovinska udruženja predstavljaju vladi Velike Britanije interese svojih članova po pitanju javnih nabavki. Ti djelatnici mogu svojim članovima pružiti podršku savjetima po pitanju specifičnih okolnosti. Među utjecajnije spadaju Confederation of British Industry (Konfederacija britanske privrede) i Federation of Small Businesses (Federacija malih privrednika). Zvanična obuka namijenjena uredima za ugovaranje je uključena u plan i program za stjecanje Uvjerenja o nadležnosti za nabavku i snabdijevanje kojeg je izradio Fakultet za državnu upravu i Ovlašteni Institut za nabavku i snabdijevanje. Utjecaj koji presude Evropskog suda pravde imaju na domaće postupke je značajan jer one predstavljaju temeljni izvor pravnog tumačenja koje vrše sudovi Velike Britanije. Kad je u pitanju

član 226. UEZ, razlike između Velike Britanije i Evropske komisije po pitanju provođenja pravila EZ za nabavke su pomirene u fazi prije sudskog postupka (oko 15 slučajeva u posljednje četiri godine).