



V Bruseli 24. 1. 2017
COM(2017) 28 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**O ÚČINNOSTI SMERNICE 89/665/EHS A SMERNICE 92/13/EHS ZMENENÝCH
SMERNICOU 2007/66/ES, POKIAĽ IDE O POSTUPY PRESKÚMANIA V OBLASTI
VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA**

{SWD(2017) 13 final}

1. Všeobecný kontext

V smerniciach o verejnom obstarávaní¹ sa upravujú postupy zadávania zákaziek a obmedzené aspekty vykonávania verejných zákaziek a koncesných zmlúv prekračujúcich určité prahové hodnoty. Odhadovaná hodnota ponúk uverejnených v databáze „Tenders Electronic Daily“ (TED)² v roku 2014 predstavovala 421,31 miliárd EUR, čo je 3,32 % HDP EÚ³. Otvorené a dobre regulované trhy verejného obstarávania prispievajú k efektívnejšiemu používaniu verejných zdrojov a k zlepšeniu kvality verejného obstarávania.

Zo skúseností získaných v súvislosti so smernicami o verejnom obstarávaní vyplynulo, že nato, aby boli ich ciele úplne splnené, museli byť hospodárske subjekty schopné presadiť si svoje práva vyplývajúce z týchto smerníc kdekoľvek v EÚ. Následne boli prijaté smernice o opravných prostriedkoch (smernice 89/665/EHS a 92/13/EHS zmenené smernicou 2007/66/ES⁴) ako podporné opatrenia⁵. Cieľom týchto smerníc bolo zabezpečiť, aby hospodárske subjekty mali na základe minimálnych noriem EÚ v oblasti preskúmania kdekoľvek v EÚ prístup k rýchlym a účinným postupom na domáhanie sa nápravy v prípadoch, keď sa domnievajú, že zákazky boli zadane v rozpore so smernicami o verejnom obstarávaní. Smernice o opravných prostriedkoch sú preto dôležitým prvkom v oblasti verejného obstarávania a v rámci práva EÚ sú jedinečným príkladom zabezpečenia plnej účinnosti práv EÚ na vnútroštátnej úrovni.

Smernicami o opravných prostriedkoch sa umožňuje podanie návrhov na začatie konania pred podpisom zmluvy (opravné prostriedky pred zadaním zákazky), ako aj po jej podpise (opravné prostriedky po zadaní zákazky). Opravné prostriedky pred zadaním zákazky zahŕňajú právo na

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiach v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby. Obe smernice boli nahradené smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesíí, smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiach v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES. Smernicou 2014/23/EÚ sa zaviedli ďalšie zmeny smernice 89/665/EHS a smernice 92/13/EHS, a to hlavne s cieľom rozšíriť ich rozsah pôsobnosti, pokiaľ ide o koncesie. Keďže konečná lehota na transpozíciu uplynula 18. apríla 2016, jej vplyvom sa toto hodnotenie nezaobera.

² Databáza TED je online verzia dodatku k Úradnému vestníku EÚ zameraná na verejné obstarávanie (<http://ted.europa.eu>).

³ Európska komisia, 2016. 2014 Public procurement indicators (Ukazovatele verejného obstarávania za rok 2014), http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm.

⁴ Smernica Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác; smernica Rady 92/13/EHS z 25. februára 1992, ktorou sa koordinujú zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia o uplatňovaní právnych predpisov Spoločenstva, o postupoch verejného obstarávania subjektov pôsobiach vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES z 11. decembra 2007, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokiaľ ide o zvýšenie účinnosti postupov preskúmania v oblasti zadávania verejných zákaziek.

⁵ Cieľom smernice 2007/66/ES bolo najmä umožniť predloženie tých prípadov, v ktorých je náprava ešte stále možná, a poskytnúť účinnú nápravu nezákonne vedeného priameho zadávania zákaziek.

predbežné opatrenia, povinnú odkladnú lehotu medzi rozhodnutím o zadaní zákazky a uzatvorením zmluvy a požiadavku na pozastavenie postupu zadávania zákazky, kým sa odvolanie skúma, s cieľom zabrániť zadaniu zákazky. Cieľom opravných prostriedkov po zadaní zákazky je vyhlásiť existujúcu zmluvu za neplatnú a/alebo poskytnúť náhradu (najmä škôd) dotknutým stranám po podpise predmetnej zmluvy. K ďalším kľúčovým prvkom smerníc o opravných prostriedkoch navyše patrí automatické informovanie uchádzačov o dôvode, prečo neuspeli, o režime lehôt na začatie konania a o alternatívnych sankciách (konkrétne skrátenie trvania zmluvy alebo uloženie pokút) v prípade, že vyhlásenie zmluvy za neplatnú nie je vhodné.

V smerniciach o opravných prostriedkoch sa stanovuje, že Komisia skúma ich vykonávanie a predkladá Európskemu parlamentu a Rade správy o ich účinnosti, najmä pokiaľ ide o alternatívne sankcie a lehoty zavedené smernicou 2007/66/ES. Okrem toho bolo v roku 2013 prijaté rozhodnutie vykonať hodnotenie týchto smerníc v rámci Programu regulačnej vhodnosti a efektívnosti (REFIT) Komisie. Táto správa sa predkladá Európskemu parlamentu a Rade s cieľom splniť zákonnú povinnosť predložiť správu Európskemu parlamentu a Rade a oznámiť výsledky hodnotenia REFIT. V pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je sprievodným dokumentom k tejto správe, sú uvedené ďalšie podrobnosti o uskutočnenom hodnotení.

Pri príprave tejto správy sa použili tieto zdroje informácií:

- štúdia Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts („Hospodárska efektívnosť a právna účinnosť postupov na preskúmanie a uplatňovanie opravných prostriedkov týkajúcich sa verejných zákaziek“)⁶,
- otvorená online verejná konzultácia zameraná na zhromažďovanie dôkazov o fungovaní a pridanej hodnote smerníc o opravných prostriedkoch⁷,
- konzultácie s členskými štátmi,
- niekoľko cielených konzultácií s expertmi a odborníkmi o súdnych sporoch v oblasti verejného obstarávania, a
- preskúmanie vnútroštátnych právnych predpisov a judikatúry.

Okrem hodnotenia výkonnosti politik príslušných smerníc je hodnotenie v rámci programu REFIT osobitne zamerané na to, či sú tieto smernice o opravných prostriedkoch vhodné na daný účel, či sa nimi minimalizujú súvisiace náklady a záťaž a maximalizuje sa potenciál zjednodušenia.

V súčasnosti v členských štátoch neexistuje žiadny systém monitorovania a hodnotenia opravných prostriedkov platný v celej EÚ. Údaje o opravných prostriedkoch týkajúcich sa verejných zákaziek prekračujúcich prahové hodnoty, ktoré boli predložené v jednotlivých členských štátoch, sa nezhracujú do štruktúrovaným, koherentným a systematickým spôsobom, ktorý by umožnil analýzu výsledkov získaných automatickým a jednoducho porovnateľným spôsobom. Z tohto dôvodu sú

⁶ Štúdia realizovaná konzultačnými spoločnosťami Europe Economics a Milieu, apríl 2015:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index_en.htm.

⁷ Táto konzultácia prebiehala od 24. apríla do 20. júla 2015 a výsledkom bolo 170 reakcií zo všetkých členských štátov. Do konzultácie sa zapojili verejní obstarávatelia a obstarávatelia, hospodárske subjekty, akademici, právnici, orgány zodpovedné za preskúmanie a občania.

správne meranie alebo odhad účinkov smerníc o opravných prostriedkoch náročné a vyžadujú si ďalšie kroky (napríklad jednorazový zber údajov a manuálnu analýzu, ako to bolo v prípade tohto hodnotenia).

2. Vykonávanie zo strany členských štátov

Smernice o opravných prostriedkoch v celom rozsahu transponovali všetky členské štáty. Napriek tomu sa pri transpozícii meniacej smernice 2007/66/ES zistili značné a rozšírené oneskorenia (podrobnosti sú uvedené v prílohe 5 k pracovnému dokumentu útvarov Komisie). Vzhľadom na minimálnu harmonizáciu zavedenú smernicami o opravných prostriedkoch členské štáty so zreteľom na svoje právne tradície prijali vnútroštátne pravidlá rôzneho rozsahu a charakteru.

V dôsledku toho boli v každom členskom štáte zriadené rôzne orgány zodpovedné za preskúmanie. Správny orgán zodpovedný za preskúmanie verejných obstarávaní, či už špecializovaný, alebo nešpecializovaný, existuje v 14 členských štátoch⁸. V ostatných členských štátoch je za preskúmanie postupov verejného obstarávania zodpovedný existujúci orgán súdneho preskúmania.

Všetky členské štáty požadujú, aby bol postup preskúmania dostupný pre každého, kto má alebo mal záujem o získanie konkrétnej zákazky a kto bol údajným porušením poškodený alebo komu z uvedeného porušenia vyplýva riziko, že poškodený bude. Niektoré členské štáty okrem toho stanovujú aj to, že na začatie postupu preskúmania sú oprávnené združenia alebo orgány, ktoré nekonajú ako hospodárske subjekty. Môžu sem patriť odborné združenia alebo orgán na ochranu hospodárskej súťaže.

Vo všetkých členských štátoch existujú aj ustanovenia o troch povinných druhoch opravných prostriedkov (predbežné opatrenia, zrušenie rozhodnutí a náhrada škody), ale ich prístup sa v závislosti od príslušných právnych tradícií výrazne líši.

V prípade ostatných kľúčových prvkov smerníc o opravných prostriedkoch je situácia takáto:

- Všetky členské štáty stanovujú automatické informovanie uchádzačov v čase prijatia rozhodnutia o zadaní zákazky o dôvodoch, prečo neuspeli.
- Všetky členské štáty uplatňujú minimálnu odkladnú lehotu podľa požiadaviek smerníc o opravných prostriedkoch. V rade prípadoch bola stanovená dlhšia odkladná lehota, než je minimálna odkladná lehota stanovená v týchto smerniciach.
- Všetky členské štáty stanovujú neplatnosť v prípade, že verejný obstarávateľ/obstarávateľ zadáva zákazku bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania v databáze TED, pokiaľ to nie je povolené podľa smerníc o verejnom obstarávaní. Väčšina členských štátov transponovala ustanovenia týkajúce sa oznámení o dobrovoľnej transparentnosti *ex ante*, na základe ktorých sa môžu verejní obstarávatelia/obstarávatelia vyhnúť sankcii v podobe vyhlásenia zmluvy za neplatnú. Na základe informácií, ktoré sú dostupné v databáze TED, je využívanie tohto oznámenia od roku 2010 relatívne stabilné, pričom každý rok sa uverejní približne 10 000 oznámení.

⁸ Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Nemecko, Estónsko, Španielsko, Chorvátsko, Cyprus, Maďarsko, Malta, Poľsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko.

- Vo väčšine členských štátov sú lehoty na začatie konania o opravných prostriedkoch pred zadaním zákazky v súlade so štruktúrou smerníc o opravných prostriedkoch, čiže členské štáty stanovujú lehoty odrážajúce minimálnu odkladnú lehotu. V niektorých prípadoch sa stanovuje dlhšie obdobie.
- Pokiaľ ide o lehoty pre nároky týkajúce sa neplatnosti, niekoľko členských štátov presne dodržiava štruktúru smerníc o opravných prostriedkoch. Ostatné členské štáty nestanovujú, že po zverejnení rozhodnutia o zadaní zákazky, ako aj jeho oznámení začína plynúť 30-dňová lehota. V každom prípade, ak sa rozhodnutie neuverejní ani nijako neoznámí, všetky členské štáty stanovujú šesťmesačnú lehotu s účinnosťou odo dňa nasledujúceho po dátume uzatvorenia zmluvy.
- V niektorých členských štátoch sa môže uplatňovať obdobie pozastavenia postupu verejného obstarávania až do prijatia rozhodnutia o odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu, alebo aj dlhšie. Vo veľkej väčšine členských štátov môže súd alebo orgán zodpovedný za preskúmanie ukončiť pozastavenie skôr.
- Pokiaľ ide o alternatívne sankcie, väčšina členských štátov transponovala aj pokuty a/alebo skrátenie trvania zmlúv. Napriek tomu sa tieto sankcie využívajú len sporadicky, pretože sa považujú za najmenej účinný opravný prostriedok. Členské štáty sa hlavne domnievajú, že pokuty predstavujú iba presun finančných prostriedkov.

3. Účinnosť, efektívnosť a relevantnosť smerníc o opravných prostriedkoch, ich súlad s ostatnými politikami a pridaná hodnota EÚ

Komisia uskutočnila hodnotenie vykonávania smerníc o opravných prostriedkoch. Na tento účel použila osobitné kritériá hodnotenia vrátane: i) účinnosti; ii) efektívnosti; iii) relevantnosti; iv) súladu s ostatnými politikami; a v) pridanej hodnoty EÚ. Podrobné údaje o príslušných zisteniach sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je sprievodným dokumentom k tejto správe.

Na základe uvedeného sa dospelo k týmto záverom.

- i) Z hľadiska **účinnosti** smernice o opravných prostriedkoch vo všeobecnosti spĺňajú ciele týkajúce sa zvýšenia záruk transparentnosti a nediskriminácie; umožňujú účinné a rýchle prijatie opatrení v prípade, že došlo k údajnému porušeniu smerníc o verejnom obstarávaní; a poskytujú hospodárskym subjektom záruku, že so všetkými prihláškami do verejnej súťaže sa bude zaobchádzať rovnako. Ďalšie dôkazy o účinnosti týchto smerníc vyplývajú z dostupných údajov o skutočnom využití ustanovení. Vo všeobecnosti platí, že opravné prostriedky, ktoré sú v nich stanovené, sa vo väčšine členských štátov používali často. V rokoch 2009 – 2012 bolo v členských štátoch zaznamenaných približne 50 000 prvostupňových rozhodnutí. Najčastejšie žiadaným typom opravného prostriedku bolo zrušenie rozhodnutia, po ktorom s odstupom nasledovali predbežné opatrenia a odstránenie diskriminačných špecifikácií. Pokiaľ išlo o názory zainteresovaných strán, jasná väčšina respondentov vo verejnej konzultácii útvarov Komisie usúdila, že smernice o opravných prostriedkoch mali pozitívny vplyv na proces verejného obstarávania. Považuje sa za transparentnejší (80,59 %), spravodlivejší (79,42 %) a otvorenejší a prístupnejší (77,65 %) a poskytuje väčší stimul na dodržiavanie hmotnoprávných pravidiel v oblasti verejného obstarávania (81,77 %). Ako potvrdili všetky zúčastnené strany, smernicou 2007/66/ES sa výrazne zvýšila účinnosť opravných prostriedkov pred zadaním zákazky, a to

zavedením minimálnej odkladnej lehoty medzi oznámením o rozhodnutí o zadaní zákazky a podpísaním zmluvy.

V niektorých vnútroštátnych systémoch sa vyžaduje, aby právnu ochranu pri postupoch verejného obstarávania na prvom stupni zabezpečovali správne orgány zodpovedné za preskúmanie, a nie bežné súdy. Vo všeobecnosti sú zväčša účinnejšie. Potvrďuje to aj veľká väčšina respondentov vo verejnej konzultácii (74,7 %), ktorí usúdili, že konania na bežných súdoch sú spravidla dlhšie a výsledkom je nižšia úroveň rozhodovania ako pri konaniach v špecializovaných správnych orgánoch zodpovedných za preskúmanie.

Vo väčšine prípadov sa nezdá, že by náklady na postupy preskúmania, hoci sú v jednotlivých členských štátoch veľmi odlišné, mali rozhodujúci odrádzajúci účinok na prístup k opravným prostriedkom. Okrem toho sú smernice o opravných prostriedkoch takisto veľmi dobre vyvážené, pokiaľ ide o riešenie záujmov všetkých dotknutých strán. Konkrétne 57,06 % respondentov vo verejnej konzultácii konštatovalo, že smernicami sa rovnomerne vyvažuje záujem hospodárskych subjektov o zabezpečenie účinnosti právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania a záujem verejných obstarávateľov o obmedzenie neopodstatnených súdnych sporov. V konečnom dôsledku sú smernice o opravných prostriedkoch účinné aj ako prostriedok odrádzajúci od nedodržiavania právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania.

V smerniciach o opravných prostriedkoch sa vyžaduje, aby Komisia venovala osobitnú pozornosť účinnosti alternatívnych sankcií a lehôt. Z hodnotenia vyplynulo, že alternatívne sankcie sa v členských štátoch používajú sporadicky a podľa respondentov v online verejnej konzultácii (vykonanej útvarmi Komisie) a niektorých členských štátov predstavujú najmenej relevantný opravný prostriedok. Napriek tomu boli vyjadrené názory, že všetky opravné prostriedky v rámci smerníc o opravných prostriedkoch prispievajú k ich odrádzajúcemu účinku a zabezpečujú komplexný a účinný systém ukladania sankcií za nezrovnalosti vo verejnom obstarávaní. Pokiaľ ide o lehoty, v súvislosti s hodnotením neboli získané žiadne konkrétne dôkazy, že lehoty, ktoré sú v súlade so štruktúrou smerníc o opravných prostriedkoch, by boli buď príliš dlhé a spôsobovali by zbytočné omeškanie v procese verejného obstarávania, alebo príliš krátke, a tým by hospodárskym subjektom neumožňovali presadiť si svoje práva.

Z hodnotenia vyplynulo, že niektoré aspekty smerníc o opravných prostriedkoch by sa mohli objasniť. Potvrďujú to aj doručené príspevky. Týka sa to napríklad otázok, ako je vzájomné pôsobenie smerníc o opravných prostriedkoch a nového súboru právnych predpisov o verejnom obstarávaní a vypracovanie kritérií, ktoré sa majú uplatňovať s cieľom zrušiť automatické pozastavenie uzatvorenia zmluvy po podaní žaloby.

Hodnotenie ďalej umožnilo identifikovať problémy, ktoré pretrvávajú na vnútroštátnej úrovni. Rôzne zainteresované strany v rámci verejnej konzultácie potvrdili najmä to, že identifikované problémy vyplývajú buď z vnútroštátnych právnych predpisov nad rámec smerníc o opravných prostriedkoch, alebo z vnútroštátnych postupov, a nie zo samotných smerníc o opravných prostriedkoch.

A nakoniec Komisia uznáva aj, že vo väčšine členských štátov sa informácie o vnútroštátnych systémoch opravných prostriedkov nezberajú štruktúrovaným spôsobom, čím sa analýza vykonávania smerníc stáva mimoriadne náročnou. Okrem toho sa zriedka používajú na účely

tvorby politík (napríklad identifikácia potrebných zdrojov alebo neprimerané sťažnosti; konzistentnosť rozhodnutí založených na účinných nástrojoch vyhľadávania; identifikácia verejných obstarávateľov/dodávateľov, na ktorých sa najčastejšie podávajú úspešné žaloby; a identifikácia aspektov postupov verejného obstarávania, v prípade ktorých je odvolanie úspešné).

- ii) Z hľadiska **efektívnosti** sa smernicami o opravných prostriedkoch zabezpečujú celkové prínosy v súlade so zamýšľanými vplyvmi, a to priamymi aj nepriamymi. Existujú jasné náznaky, že prínosy dosiahnuté prostredníctvom týchto smerníc prevažujú nad ich nákladmi. Náklady obstarávateľov a dodávateľov na predloženie prípadu preskúmania alebo obhajobu (vrátane priamych a nepriamych nákladov) sa v rámci celej EÚ výrazne odlišujú, pričom zvyčajne predstavujú 0,4 % – 0,6 % hodnoty zákazky. Náklady by sa však v prípade zrušenia smerníc o opravných prostriedkoch neznížili na nulu. Naopak by mohli byť ešte vyššie z dôvodu rozdielov na vnútroštátnej úrovni, pokiaľ ide o pravidlá týkajúce sa preskúmania a opravných prostriedkov, a v dôsledku nedostatočnej harmonizácie na úrovni EÚ, výsledkom čoho je komplikovanejšia situácia uchádzačov a ostatných subjektov.

Prínosy sú významné, pokiaľ ide o riadne finančné hospodárenie, najlepší pomer ceny a kvality a odrádzajúci účinok, najmä pri zohľadnení hodnoty výziev na predloženie ponúk uverejnených v databáze TED. V hodnotení právnych predpisov EÚ v oblasti verejného obstarávania v roku 2011⁹ sa vo všeobecnosti odhadovalo, že úspory vo výške 5 % z verejných zákaziek v hodnote 420 miliárd EUR, ktoré boli uverejnené na úrovni EÚ, sa premietnu do úspor alebo vyšších verejných investícií vo výške viac ako 20 miliárd EUR ročne. Účinným vykonávaním smerníc o opravných prostriedkoch preto vzniká omnoho väčšia pravdepodobnosť, že sa dosiahnu takéto odhadované úspory vyplývajúce zo smerníc o verejnom obstarávaní. A napokon sa v hodnotení nezistila žiadna administratívna záťaž, ktorá by sa nepovažovala za nevyhnutnú pre fungovanie smerníc o opravných prostriedkoch.

- iii) Pokiaľ ide o **relevantnosť**, ciele smerníc o opravných prostriedkoch sú stále relevantné. Z hodnotenia vyplynulo, že mnohé ustanovenia týchto smerníc sa medzi dodávateľmi, verejnými obstarávateľmi a odborníkmi na právo považujú za relevantné. Na základe odpovedí na verejnú konzultáciu je pravdepodobne najrelevantnejším ustanovením odkladná lehota (65 % respondentov), po ktorej nasleduje pozastavenie postupu zadávania zákazky v prípade začatia konania o preskúmaní (62 %) a automatické informovanie uchádzačov (58 %). Ak sa aj niektoré ustanovenia považujú za ustanovenia s menšou praktickou hodnotou, stále prispievajú k odrádzajúcemu účinku smerníc o opravných prostriedkoch. Ďalším ukazovateľom relevantnosti smerníc o opravných prostriedkoch je skutočné využívanie postupov, ktoré sa v nich stanovujú. Vo všeobecnosti platí, že stanovené opravné prostriedky sa vo väčšine členských štátov používajú často. V rokoch 2009 – 2012 bolo zaznamenaných približne 50 000 prvostupňových rozhodnutí v jednotlivých členských štátoch¹⁰. Najčastejším požadovaným typom opravného

⁹ Hodnotiaci správa o vplyve a účinnosti právnych predpisov EÚ v oblasti verejného obstarávania, SEC(2011) 853 final.

¹⁰ Tento údaj pochádza zo štúdie „*Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*“ („Hospodárska efektívnosť a právna účinnosť postupov na preskúmanie a uplatňovanie opravných prostriedkov týkajúcich sa verejných zákaziek“).

prostriedku je zrušenie rozhodnutia, po ktorom s určitým odstupom nasledujú predbežné opatrenia a odstránenie diskriminačných špecifikácií.

- iv) Smernice o opravných prostriedkoch sú v **súlade s ostatnými politikami EÚ**. Ako potvrdil Súdny dvor EÚ, právo na účinný opravný prostriedok je všeobecnou zásadou práva EÚ¹¹. Smernice o opravných prostriedkoch sú v súlade s právami a so všeobecnými zásadami stanovenými v primárnom práve EÚ, ktoré sa týkajú základných práv. Tvoria základ právnych predpisov o verejnom obstarávaní, keďže uchádzačom umožňujú presadiť si svoje hmotné práva. Zistilo sa, že sú vo všeobecnosti zosúladené s novým súborom právnych predpisov o verejnom obstarávaní z roku 2014, najmä s cieľom zahrnúť koncesie na základe smernice 2014/23/EÚ. Ako však už bolo spomenuté, vzájomné pôsobenie medzi týmito smernicami a novým súborom právnych predpisov o verejnom obstarávaní by sa mohlo ďalej objasniť. A napokon v dôsledku toho, že smernicami o opravných prostriedkoch sa zvyšuje účinnosť vnútroštátnych postupov preskúmania, najmä tých, ktoré sa zaoberajú nezákonným priamym zadávaním zákaziek, tieto smernice zohrávajú významnú úlohu aj pri účinnom riešení porušení smerníc o verejnom obstarávaní, ktoré by mohli mať za následok aj nezrovnalosti s trestnoprávnymi dôsledkami. Hodnotením sa nezistili žiadne možné konflikty s inými oblasťami politiky.
- v) Podľa názoru Komisie predstavujú smernice o opravných prostriedkoch jasnú **pridanú hodnotu EÚ**. Vo všeobecnosti všetky zdroje informácií použité pri hodnotení potvrdili, že existencia právnych požiadaviek EÚ na opravné prostriedky vo verejnom obstarávaní je mimoriadne dôležitá. Bežné súdy nedokážu v rámci procesných noriem zaručiť rýchle a účinné preskúmanie, ktoré sa požaduje v judikatúre EÚ. Napríklad pred zavedením povinnej odkladnej lehoty v smernici 2007/66/ES nebolo žiadne predbežné opatrenie na bežných súdoch dostatočne rýchle na to, aby sa uzatvorenie zadanej zákazky pozastavilo.

V porovnaní s inými oblasťami práva EÚ majú pravidlá verejného obstarávania určité špecifiká. Po prvé, pokiaľ zákazka presahuje prahové hodnoty EÚ, platia hmotnoprávne pravidlá verejného obstarávania, a to bez ohľadu na jej skutočný cezhraničný záujem. Po druhé, v každom postupe verejného obstarávania vedenom akýmkoľvek verejným obstarávateľom/obstarávateľom existuje významný potenciál mnohých porušení (napr. nezákonné vylúčenie uchádzačov, nezákonné špecifikácie, nezákonné kritériá na vyhodnotenie ponúk, používanie nesprávnych postupov, prijatie ponúk s neobvykle nízkou cenou, konflikt záujmov atď.). Úloha Komisie pri riešení individuálnych sťažností a možných porušení práva EÚ je zameraná skôr na zabezpečenie budúceho dodržiavania práva EÚ ako na získanie opravných prostriedkov pre jednotlivé strany postupov verejného obstarávania, najmä vzhľadom na veľký počet verejných obstarávateľov, uchádzačov a postupov v EÚ, ako aj technické náležitosti, ktoré sú súčasťou každého jednotlivého procesu.

Vhodné práva na priamy opravný prostriedok pre uchádzačov sú preto nevyhnutné pre správne fungovanie hmotnoprávneho pravidla verejného obstarávania a pre správne fungovanie jednotného trhu vo verejnom sektore. Ako potvrdili mnohé zainteresované strany, v tejto súvislosti je minimálna úroveň harmonizácie zabezpečená smernicami o opravných prostriedkoch absolútne nevyhnutná.

¹¹ Uznesenie podpredsedu Súdneho dvora z 23. apríla 2015 vo veci C-35/15 P(R), Vanbreda, bod 28.

4. Záver

Komisia na základe hodnotenia dospela k záveru, že smernice o opravných prostriedkoch, najmä zmeny zavedené smernicou 2007/66/ES, vo veľkej miere spĺňajú svoje ciele účinným a efektívnym spôsobom aj napriek tomu, že nie je možné vyčíslieť konkrétny rozsah ich nákladov/prínosov. Hoci v niektorých členských štátoch vznikajú špecifické otázky, zvyčajne vyplývajú z vnútroštátnych opatrení, a nie zo samotných smerníc o opravných prostriedkoch. Prínosy smerníc o opravných prostriedkoch zo všeobecného kvalitatívneho hľadiska prevyšujú náklady na ne. Zostávajú relevantné a aj naďalej prinášajú pridanú hodnotu EÚ.

Napriek celkovému pozitívnemu záveru hodnotenia boli zistené určité nedostatky.

Po prvé, Komisia uznáva, že niektoré ustanovenia smerníc o opravných prostriedkoch nie sú celkom jasné¹². Konkrétne sa napriek aktualizácii zavedenej v novom súbore právnych predpisov o verejnom obstarávaní zistilo, že je potrebné objasniť ďalšie body. Napríklad v odkazoch na „oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania“ v smerniciach o opravných prostriedkoch sa nezohľadňuje skutočnosť, že v novej smernici 2014/24/EÚ sa v niektorých prípadoch umožňuje namiesto oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania ako výzvu na súťaž použiť predbežné oznámenie. Zároveň by sa mohol objasniť spôsob uplatňovania smerníc o opravných prostriedkoch na zmeny v oblasti verejných zákaziek a koncesíí, na vypovedanie zmlúv o takýchto zákazkách a na zjednodušený režim verejného obstarávania.

Komisia okrem toho dospela k záveru, že vo väčšine členských štátov sa informácie o vnútroštátnych systémoch opravných prostriedkov nezbierajú štruktúrovaným spôsobom a na účely tvorby politik sa používajú zriedkavo. To sťažuje posudzovanie vykonávania smerníc.

A nakoniec Komisia dospela k záveru, že pokiaľ ide o trvanie postupov a normy preskúmania, vo všeobecnosti pracujú prvostupňové správne orgány zodpovedné za preskúmanie účinnejšie ako prvostupňové súdy.

5. Ďalší postup

i) Všeobecne

Vzhľadom na to, že hodnotením sa nezistili ani závažné ani naliehavé potreby zmeny smerníc o opravných prostriedkoch, prijalo sa rozhodnutie o ich zachovaní v súčasnej podobe bez akejkolvek ďalšej úpravy v tejto fáze.

Bez ohľadu na to má Komisia v úmysle riešiť nedostatky zistené pri vykonávaní smerníc o opravných prostriedkoch a usilovať sa o väčšiu konvergenciu systémov opravných prostriedkov v členských štátoch. Komisia bude používať dôslednú kombináciu týchto dodatočných krokov, pričom bude rešpektovať procesnú nezávislosť aj právne tradície členských štátov.

¹² Podrobnosti o konzultácii iniciovanej útvarmi Komisie sú uvedené v prílohe 3 k pracovnému dokumentu útvarov Komisie (odpovede na otázky 6 a 20).

ii) Podpora transparentnosti

Z hodnotenia vyplýva, že informácie o vnútroštátnych systémoch opravných prostriedkov neboli zozbierané štruktúrovaným spôsobom a na účely tvorby politík sa používajú zriedkavo. Komisia má na účely riešenia tohto problému v úmysle navrhnúť zvýšenie transparentnosti, pokiaľ ide o fungovanie vnútroštátnych systémov opravných prostriedkov. Na začiatku je potrebné, aby sa údaje zbierali automatizovaným spôsobom bez toho, aby sa vytvárala ďalšia administratívna záťaž. Komisia v tejto súvislosti, ako bolo oznámené v rámci stratégie jednotného trhu¹³, a v súlade s novou Medziinštitucionálnou dohodou o lepšej tvorbe práva¹⁴ spoločne s členskými štátmi vypracuje obmedzený počet objektívnych ukazovateľov (počet sťažností, počet úspešných sťažností, náklady a dĺžka konania atď.). Tieto ukazovatele sa uverejnia v prehľade výsledkov jednotného trhu. Týmto sa podnikateľskej komunite umožní porovnávať efektívnosť systémov opravných prostriedkov v jednotlivých členských štátoch a členským štátom sa pomôže pri určovaní príležitosti na zlepšenie ich vnútroštátnych systémov opravných prostriedkov.

iii) Podpora spolupráce medzi prvostupňovými orgánmi zodpovednými za preskúmanie

Z hodnotenia vyplýva, že systémy, ktorými sa zabezpečuje právna ochrana v oblasti postupov verejného obstarávania na prvom stupni skôr zo strany správnych orgánov zodpovedných za preskúmanie, ako zo strany bežných súdov, sú obvykle účinnejšie z hľadiska trvania konania a noriem rozhodovania. Z tohto dôvodu, ako bolo oznámené v stratégii jednotného trhu, Komisia podporí prvostupňové orgány zodpovedné za preskúmanie s cieľom spolupracovať a vytvoriť sieť na zlepšenie výmeny informácií a najlepších postupov týkajúcich sa špecifických aspektov fungovania smerníc o opravných prostriedkoch a so všeobecnejším cieľom zabezpečiť efektívne fungovanie vnútroštátnych postupov preskúmania. Príslušné osvedčené postupy sa budú šíriť v celej sieti. Osvedčené postupy môžu byť pre členské štáty zdrojom inšpirácie a stimulom, aby zlepšili vnútroštátne systémy opravných prostriedkov. V tejto súvislosti sa osobitná pozornosť bude venovať posilňovaniu prvostupňových správnych orgánov zodpovedných za preskúmanie.

iv) Usmernenie

Komisia bude rozširovať usmernenia o niektorých významných aspektoch smerníc o opravných prostriedkoch s cieľom prehĺbiť pochopenie niektorých ustanovení a zaručiť ich účinnosť. K aspektom, ktoré by mohli byť zahrnuté, patrí vzájomné pôsobenie smerníc o opravných prostriedkoch a nového súboru právnych predpisov o verejnom obstarávaní a vypracovanie kritérií, ktoré sa majú uplatňovať s cieľom zrušiť automatické pozastavenie uzatvorenia zmluvy po podaní žaloby. Na základe doteraz získaných dôkazov sa Komisia zapojí do dialógu s členskými štátmi a so zainteresovanými stranami s cieľom určiť ďalšie konkrétne oblasti, ktoré si vyžadujú objasnenie.

v) Dôsledné činnosti presadzovania práva a monitorovanie

V prípadoch zistenia porušenia smerníc o opravných prostriedkoch prijme Komisia primerané opatrenia na zosúladenie príslušných vnútroštátnych postupov s pravidlami EÚ. Komisia sa v tejto

¹³ Oznámenie „Zlepšovanie jednotného trhu: Viac príležitostí pre ľudí a podniky“, COM(2015)550 a pracovný dokument útvarov Komisie „Stratégia jednotného trhu pre Európu – Analýza a dôkazy“, SWD (2015) 202.

¹⁴ Rozhodnutie Európskeho parlamentu z 9. marca 2016 o uzatvorení Medziinštitucionálnej dohody medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva [2016/2005(ACI)].

súvislosti zameria na najvýznamnejšie a systematické porušovanie, ktoré narúša účinné fungovanie systémov opravných prostriedkov v členských štátoch.