



Bruselis, 2017 01 24
COM(2017) 28 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI
DĖL DIREKTYVOS 89/665/EEB IR DIREKTYVOS 92/13/EEB, SU PAKEITIMAIS,
PADARYTAIS DIREKTYVA 2007/66/EB, PERŽIŪROS PROCEDŪRŲ
VEIKSMINGUMO VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ SRITYJE

{SWD(2017) 13 final}

1. Bendrosios aplinkybės

Viešųjų pirkimų direktyvomis¹ reglamentuojamos sutarčių skyrimo procedūros ir kai kurie viešųjų sutarčių bei koncesijos sutarčių, kurių vertė viršija konkrečias ribas, vykdymo aspektai. 2014 m. „Tenders Electronic Daily“ (TED)² paskelbtų konkursų vertė siekė 421,31 mlrd. EUR, tai yra 3,32 proc. ES BVP.³ Atviros ir gerai reguliuojamos viešųjų pirkimų rinkos padeda veiksmingiau naudoti viešuosius išteklius ir gerinti viešųjų pirkimų kokybę.

Kaip matyti iš viešųjų pirkimų direktyvų taikymo patirties siekiant visiškai įgyvendinti jų tikslus, ekonominės veiklos vykdytojai turi gebėti taikyti šiomis direktyvomis suteiktas teises visoje ES. Todėl teisių gynimo priemonių direktyvos (direktyvos 89/665/EEB ir 92/13/EEB, su pakeitimais, padarytais Direktyva 2007/66/EB⁴) buvo priimtose kaip papildomos priemonės⁵. Šiomis direktyvomis siekta užtikrinti, kad remiantis minimaliais ES peržiūros standartais visoje ES veikiančios ekonominės veiklos vykdytojai galėtų pasinaudoti greitomis ir veiksmingomis procedūromis, skirtomis atlyginti žalą tais atvejais, kai manoma, jog sutartys sudarytos pažeidžiant viešųjų pirkimų direktyvas. Todėl Teisių gynimo priemonių direktyvos yra svarbiausia viešuosius pirkimus reglamentuojanti priemonė ir unikalus ES teisės akto, kuriuo ES suteikiamos teisės visiškai įgyvendinamos nacionaliniu lygiu, pavyzdys.

Teisių gynimo priemonių direktyvomis numatyta galimybė imtis veiksmų prieš pasirašant sutartį (teisių gynimo priemonės prieš sudarant sutartį) ir ją pasirašius (teisių gynimo priemonės sudarius sutartį). Teisių gynimo priemonės prieš sudarant sutartį apima teisę į laikinąsias priemones, privalomą atidėjimo laikotarpį nuo sprendimo dėl sutarties skyrimo iki sutarties sudarymo ir reikalavimą suspenduoti skyrimo procedūrą, kol nagrinėjamas apeliacinis skundas, siekiant neleisti skirti sutarties. Teisių gynimo priemonėmis sudarius sutartį siekiama paskelbti esamą sutartį

¹ 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo ir 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo. Abi direktyvas pakeitė 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo, 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB, ir 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/25/ES dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų, kuria panaikinama direktyva 2004/17/EB. Direktyvoje 2014/23/ES buvo nustatyta papildomų direktyvų 89/665/EEB ir 92/13/EEB pakeitimų iš esmės siekiant išplėsti jų taikymo sritį dėl koncesijų. Kadangi jos perkėlimo terminas baigėsi 2016 m. balandžio 18 d., šiame vertinime į jos poveikį nėra atsižvelgiama.

² TED yra ES „Oficialiojo leidinio priedo“ interneto versija, skirta viešiesiems pirkimams (<http://ted.europa.eu>).

³ Europos Komisija, 2016 m. „2014 m. viešųjų pirkimų rodikliai“, http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm

⁴ 1989 m. gruodžio 21 d. Tarybos direktyva 89/665/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešojo prekių pirkimo ir viešojo darbų pirkimo sutartis, derinimo; 1992 m. vasario 25 d. Tarybos direktyvos 92/13/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių Bendrijos taisyklių taikymą viešųjų pirkimų tvarkai vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose, suderinimo; ir 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB, iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo.

⁵ Visų pirma, Direktyva 2007/66/EB buvo siekiama numatyti galimybę kreiptis į teismą, kai dar įmanoma imtis taisomųjų veiksmų, ir taikyti veiksmingas teisių gynimo priemones dėl neteisėtai sudarytų tiesioginių sutarčių.

negaliojančia ir (arba) suteikti kompensaciją (ypač žalai atlyginti) nukentėjusioms šalims po to, kai buvo pasirašyta sutartis. Kiti pagrindiniai Teisių gynimo priemonių direktyvų elementai yra: automatinis pranešimas konkurso dalyviams, kuriame nurodoma, kodėl jie nebuvo atrinkti; terminų bylai išskelti tvarkaraštis ir alternatyvios sankcijos (būtent sutarties trukmės sutrumpinimas arba baudų skyrimas), kai negaliojimas nėra tinkama išeitis.

Teisių gynimo priemonių direktyvose nustatyta, kad Komisija peržiūri jų įgyvendinimą ir praneša Europos Parlamentui ir Tarybai apie jų veiksmingumą, ypač dėl alternatyvių sankcijų ir terminų, nustatytų Direktyva 2007/66/EB. Be to, 2013 m. buvo nuspręsta atlikti šių direktyvų vertinimą pagal Komisijos Reglamentavimo kokybės ir rezultatų (angl. „Regulatory Fitness and Performance“, REFIT) programą. Ši ataskaita pateikiama Parlamentui ir Tarybai siekiant įgyvendinti teisinį įsipareigojimą pranešti Parlamentui ir Tarybai bei perduoti REFIT vertinimo rezultatus. Tarnybų dariniame dokumente, pridėjame prie šios ataskaitos, pateikiama papildoma informacija apie atliktą vertinimą.

Rengiant šią ataskaitą, buvo naudoti šie informacijos šaltiniai:

- tyrimas „Peržiūros ir teisės gynimo priemonių procedūrų, skirtų viešųjų pirkimų sutartims, ekonominis ir teisinis veiksmingumas“⁶;
- atvira viešoji konsultacija internete, kuria buvo siekiama surinkti įrodymus apie Teisių gynimo priemonių direktyvų veikimą ir pridėtinę vertę⁷;
- konsultacijos su valstybėmis narėmis;
- daugybė tikslinių konsultacijų su ekspertais ir specialistais, nagrinėjančiais bylas dėl viešųjų pirkimų; ir
- nacionalinės teisės ir teismų praktikos peržiūra.

Be direktyvų politinių tikslų įgyvendinimo, vertinant pagal REFIT pirmiausia buvo nagrinėta, ar Teisių gynimo priemonių direktyvos atitinka siekiamą tikslą, mažina susijusias išlaidas ir našta bei didina supaprastinimo galimybes.

Šiuo metu valstybėse narėse nėra jokios ES masto teisių gynimo priemonių stebėsenos ir vertinimo sistemos. Duomenys apie teisių gynimo veiksmus, kurių imamasi kiekvienoje valstybėje narėje dėl viešųjų sutarčių, kurių vertė viršija ribas, nėra renkami taip struktūrizuoti, nuosekliai ir sistemingai, kad būtų galima išnagrinėti gautus rezultatus automatizuotu ir lengvai palyginamu būdu. Dėl šios priežasties sudėtinga tinkamai išmatuoti ir įvertinti Teisių gynimo priemonių direktyvų poveikį ir reikia papildomų veiksmų (pvz., vienkartinio duomenų rinkimo ir rankiniu būdu atliekamos analizės, kurie buvo taikyti esamam vertinimui).

⁶ „Europe Economics“ ir „Milieu“ tyrimas, 2015 m. balandžio mėn.:

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

⁷ Ši konsultacija vyko nuo 2015 m. balandžio 24 d. iki liepos 20 d., jos metu gauta 170 atsakymų iš visų valstybių narių. Konsultacijoje dalyvavo perkančiosios organizacijos ir subjektai, ekonominės veiklos vykdytojai, mokslininkai, teisininkai, peržiūros institucijos ir piliečiai.

2. Valstybių narių įgyvendinimo veikla

Visos valstybės narės visiškai perkėlė Teisių gynimo priemonių direktyvas. Tačiau buvo nustatyta didelio masto vėlavimų dėl Direktyvos 2007/66/EB perkėlimo (išsamiau žr. tarnybų darbinio dokumento 5 priedą). Atsižvelgiant į minimalaus suderinimo lygį, kuris numatytas Teisių gynimo priemonių direktyvose, valstybės narės priėmė skirtingo masto ir pobūdžio nacionalines taisykles, remdamosi atitinkamomis teisinėmis tradicijomis.

Todėl kiekvienoje valstybėje narėje buvo įsteigta įvairių peržiūros institucijų. 14-oje valstybių narių⁸ įsteigta administracinė viešųjų pirkimų peržiūros institucija, kuri yra specializuota arba ne. Likusiose valstybėse narėse už viešųjų pirkimų procedūrų peržiūrą atsakinga esama teisminė peržiūros institucija.

Visos valstybės narės reikalauja, kad kiekvienas asmuo, kuris yra arba buvo suinteresuotas sudaryti konkrečią sutartį ir kuris patyrė žalą arba jam kilusi žalos rizika dėl tariamo pažeidimo, turėtų turėti galimybę pasinaudoti peržiūros procedūra. Be to, kai kurios valstybės narės numato, kad asociacijos arba institucijos, kurios neveikia kaip ekonominės veiklos vykdytojai, turi teisę pradėti peržiūros procedūrą. Tai gali būti profesinės asociacijos arba konkurencijos institucijos.

Visos valstybės narės taip pat taiko nuostatas dėl trijų privalomų teisių gynimo priemonių rūšių (laikinių priemonių, sprendimų dėl negaliojimo ir žalos), tačiau jų metodai gerokai skiriasi pagal teismines tradicijas.

Kiti pagrindiniai Teisių gynimo priemonių direktyvų elementai yra šie:

- Visos valstybės narės, paskelbdamos sprendimą dėl sutarties skyrimo, konkurso dalyviams pateikia automatinį pranešimą, kuriame nurodo, kodėl jie nebuvo atrinkti.
- Visos valstybės narės taiko minimalų atidėjimo laikotarpį, kurio reikalaujama pagal Teisių gynimo priemonių direktyvas. Daugeliu atveju buvo nurodytas ilgesnis atidėjimo laikotarpis nei minimalus atidėjimo laikotarpis, suteikiamas pagal šias direktyvas.
- Visos valstybės narės numato nuostatą dėl negaliojimo, jei perkančioji organizacija arba subjektas sudaro sutartį prieš tai nepaskelbęs ketinimo sudaryti sutartį pranešimo TED, kadangi tai neleidžiama pagal Viešųjų pirkimo sutarčių direktyvas. Dauguma valstybių narių perkėlė nuostatas dėl savanoriškų *ex ante* skaidrumo (VEAT) pranešimų, todėl perkančiosios organizacijos arba subjektai gali išvengti negaliojimo sankcijos. Pagal TED pateikiamą informaciją šio pranešimo naudojimas išliko palyginti stabilus nuo 2010 m. Kasmet paskelbiama apie 10 000 pranešimų.
- Daugumoje valstybių narių laikotarpis, skirtas iškelti bylą dėl teisių gynimo priemonių prieš sudarant sutartį, pagrįstas Teisių gynimo priemonių direktyvose nustatyta struktūra ir nustatomas laikotarpis atitinka minimalų atidėjimo laikotarpį. Kai kuriais atvejais nustatomas ilgesnis laikotarpis.
- Kelios valstybės narės tiksliai laikosi Teisių gynimo priemonių direktyvų struktūros dėl laikotarpio, skirto pateikti prašymus dėl negaliojimo. Kitos nenurodo, kad nuo sprendimo dėl

⁸ Bulgarija, Kipras, Čekijos Respublika, Vokietija, Danija, Estija, Ispanija, Kroatija, Vengrija, Malta, Lenkija, Rumunija, Slovėnija, Slovakija.

skyrimo paskelbimo ir pranešimo dienos prasideda 30 dienų laikotarpis. Bet kokių atveju, kai nėra jokių paskelbimo arba pranešimo, visos valstybės narės nustato šešių mėnesių laikotarpį, kuris prasideda nuo sutarties sudarymo dienos.

- Kai kuriose valstybėse narėse viešųjų pirkimų procedūros sustabdymo laikotarpis gali būti taikomas tol, kol priimamas sprendimas dėl apeliacinio skundo, pateikto pirmosios instancijos teismui, arba ilgiau. Daugelyje valstybių narių teismas arba peržiūros institucija gali nutraukti sustabdymą ankstesniame etape.
- Atsižvelgiant į alternatyvias sankcijas, dauguma valstybių narių perkėlė baudas ir (arba) sutarčių trukmės sutrumpinimą. Nepaisant to, šios sankcijos naudojamos tik išimtiniais atvejais, kadangi jos laikomos mažiausiai veiksmingomis priemonėmis. Valstybės narės mano, kad skiriant baudas tiesiog perskirstomos lėšos.

3. Teisių gynimo priemonių direktyvų veiksmingumas, efektyvumas, aktualumas, suderinamumas su kitomis politikos kryptimis ir ES pridėtinė vertė

Komisija atliko Teisių gynimo priemonių direktyvų naudingumo vertinimą. Tuo tikslu ji naudojo konkrečius vertinimo kriterijus, įskaitant: (i) veiksmingumą; (ii) efektyvumą; (iii) aktualumą; (iv) suderinamumą su kitomis politikos kryptimis ir (v) ES pridėtinę vertę. Išsamius faktus, pagrindžiančius atitinkamus rezultatus, galima rasti prie šios ataskaitos pridėtame tarnybų darbiniam dokumente.

Tuo remiantis buvo padarytos šios išvados.

- (i) Kalbant apie **veiksmingumą**, Teisių gynimo priemonių direktyvomis iš esmės buvo pasiektas užsibrėžtas tikslas – padidinti skaidrumo ir nediskriminavimo garantijas; sudaryti galimybę imtis veiksmingų ir greitų veiksmų, esant tariamam viešųjų pirkimų direktyvų pažeidimui, ir patikinti ekonominės veiklos vykdytojus, kad visos konkurso paraiškos bus tvarkomos vienodai. Turimi duomenys dėl faktinio nuostatų naudojimo taip pat įrodo direktyvų veiksmingumą. Apskritai direktyvose pateiktos teisių gynimo priemonės buvo dažnai naudojamos daugumoje valstybių narių. 2009–2012 m. visose valstybėse narėse priimta apie 50 000 pirmosios instancijos teismų sprendimų. Teisių gynimo priemonės rūšis, kuria dažniausiai buvo naudojamos, buvo sprendimas dėl negaliojimo, laikinosios priemonės ir diskriminuojančių specifikacijų pašalinimas. Kalbant apie suinteresuotųjų šalių nuomonę, aiški dauguma Komisijos tarnybų surengtos viešosios konsultacijos respondentų manė, kad Teisių gynimo priemonių direktyvos turėjo teigiamą poveikį viešųjų pirkimų procesui. Jis laikomas skaidresniu (80,59 proc.), sąžiningesniu (79,42 proc.), atviresniu bei prieinamesniu (77,65 proc.) ir labiau skatina laikytis pagrindinių viešųjų pirkimų taisyklių (81,77 proc.). Visos suinteresuotosios šalys tvirtino, kad Direktyva 2007/66/EB gerokai padidino teisių gynimo priemonių prieš sudarant sutartį veiksmingumą, nes buvo nustatytas minimalus atidėjimo laikotarpis tarp sprendimo dėl sutarties skyrimo pranešimo ir sutarties pasirašymo.

Pagal kai kurias nacionalines sistemas reikalaujama, kad teisinę apsaugą viešųjų pirkimų procedūrose pirmosios instancijos teismui pateiktų administracinės peržiūros institucijos, o ne paprasti teismai. Paprastai jos yra efektyvesnės. Tai patvirtino didelė dauguma viešosios konsultacijos respondentų (74,7 proc.), kurie manė, kad paprastų teismų procedūros trunka

ilgiau ir lemia žemesnius sprendimo standartus nei specializuotų administracinių peržiūros institucijų procedūros.

Daugeliu atveju neatrodo, kad peržiūros procedūrų išlaidos (nors ir labai skirtingos tarp valstybių narių) daro lemiamą poveikį galimybei naudotis teisių gynimo priemonėmis. Be to, Teisių gynimo priemonių direktyvos yra tinkamai subalansuotos, kad būtų atsižvelgiama į visų susijusių šalių interesus. 57,06 proc. viešosios konsultacijos respondentų manė, kad direktyvose tolygiai atsižvelgiama į ekonominės veiklos vykdytojų interesus užtikrinti viešųjų pirkimų teisės veiksmingumą ir perkančiųjų organizacijų interesus riboti nepagrįstą bylinėjimąsi. Teisių gynimo priemonių direktyvos yra taip pat veiksmingos kaip atgrasomosios priemonės nuo viešųjų pirkimų taisyklių nesilaikymo.

Pagal Teisių gynimo priemonių direktyvas Komisija ypatingą dėmesį turi skirti alternatyvių sankcijų ir laikotarpių veiksmingumui. Iš vertinimo matyti, kad alternatyvios sankcijos valstybėse narėse taikytos pavieniui ir, viešosios konsultacijos internete (kurią surengė Komisijos tarnybos) respondentų bei kai kurių valstybių narių nuomone, buvo mažiausiai svarbi teisių gynimo priemonė. Nepaisant to, buvo išsakyta nuomonė, kad visos Teisių gynimo priemonių direktyvose nurodytos priemonės didina atgrasomąjį poveikį ir sudaro išsamią bei veiksmingą nuobaudų už viešųjų pirkimų pažeidimus sistemą. Kalbant apie terminus, vertinimo tikslais nebuvo surinkta jokių konkrečių įrodymų, kad laikotarpiai, pagrįsti Teisės gynimo priemonių direktyvose nurodyta struktūra, yra per ilgi ir lemia nepagrįstus vėlavimus viešųjų pirkimų procese arba yra per trumpi ir todėl ekonominės veiklos vykdytojais negali vykdyti savo teisių.

Atlikus vertinimą nustatyta, kad reikėtų patikslinti konkrečius Teisių gynimo priemonių direktyvų aspektus. Tai patvirtino ir gauti atsiliepimai. Šie aspektai susiję su tokiais klausimais, kaip Teisių gynimo priemonių direktyvų ir naujojo viešųjų pirkimų teisės aktų rinkinio sąveika, ir kriterijų, kurie būtų taikomi, norint panaikinti automatinį sutarties sudarymo sustabdymą, pradėjus teisinius veiksmus, rengimas.

Vertinimo metu taip pat buvo nustatyta vis dar neišspręstų problemų šalių lygmeniu. Visų pirma, įvairios suinteresuotosios šalys viešosios konsultacijos metu patvirtino, kad nustatytos problemos įsiskaknijusios nacionalinėje teisėje, kuriai netaikomos Teisių gynimo priemonių direktyvos, arba nacionalinėje praktikoje, o ne Teisių gynimo priemonių direktyvose.

Galiausiai Komisija taip pat pripažįsta, kad daugumoje valstybių narių informacija apie nacionalines teisių gynimo priemonių sistemas nėra renkama sistemingai, todėl sudėtinga atlikti direktyvų veiksmingumo analizę. Be to, ji retai naudojama politikos formavimo tikslais (pavyzdžiui, reikalingų šaltinių arba piktnaudžiavimo skundais nustatymui; sprendimų nuoseklumui remiantis veiksmingais paieškos įrankiais; perkančiųjų organizacijų arba subjektų, kurių atžvilgiu dažniausiai teikiami pagrįsti skundai, nustatymui; ir viešųjų pirkimų procedūrų, dėl kurių skundai patenkinami, veiksmių nustatymui).

- (ii) Kalbant apie **efektyvumą**, Teisių gynimo priemonių direktyvos teikia bendrą naudą pagal numatytą poveikį, tiek tiesioginį, tiek netiesioginį. Yra aiškių rodiklių, kad taikant direktyvas gauta nauda atsveria jų išlaidas. Perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų išlaidos keliant arba ginant peržiūros bylą (įskaitant tiesiogines ir netiesiogines išlaidas) labai skiriasi visoje ES ir paprastai sudaro 0,4–0,6 proc. sutarties vertės. Tačiau net panaikinus Teisių gynimo priemonių direktyvas, išlaidos vis

ties nesumažėtų iki nulio. Priešingai, jos netgi padidėtų dėl nacionalinių peržiūros ir teisių gynimo priemonių taisyklių skirtumų bei suderinimo trūkumo ES lygiu, todėl konkurso dalyviams ir kitiems asmenims tektų dar didesnė našta.

Gaunama nauda yra didelė kalbant apie patikimą finansų valdymą, geriausią kainos ir kokybės santykį bei atgrasomąjį poveikį, ypač atsižvelgiant į kvietimų dalyvauti konkurse, paskelbtų TED, vertę. 2011 m. atliekant ES viešųjų pirkimų teisės aktų vertinimą⁹ apskaičiuota, kad 5 proc. santaupų, atitinkančių 420 mlrd. EUR viešųjų sutarčių, kurios buvo paskelbtos ES, būtų perskaičiuotos į santaupas arba viešąsias investicijas, didesnes nei 20 mlrd. EUR per metus. Dėl veiksmingo Teisių gynimo priemonių direktyvų įgyvendinimo tokios apskaičiuotos su viešųjų pirkimų direktyvomis siejamos santaupos būtų labiau tikėtinos. Galiausiai vertinimo metu nebuvo nustatyta jokios administracinės naštos, kuri nėra būtina Teisių gynimo priemonių direktyvų veikimui.

(iii) Kalbant apie **aktualumą**, Teisių gynimo priemonių direktyvų tikslai vis dar aktualūs. Iš vertinimo rezultatų matyti, kad tiekėjai, perkančiosios organizacijos ir praktikuojantys teisininkai daugelį direktyvos nuostatų laiko aktualiomis. Remiantis viešosios konsultacijos atsakymais, aktualiausia nuostata yra atidėjimo laikotarpis (65 proc. respondentų), sutarties skyrimo procedūros sustabdymas, kai pradėtas peržiūros tyrimas, (62 proc.) ir automatinis pranešimas konkurso dalyviams (58 proc.). Net jei laikoma, kad konkrečios nuostatos turi mažiau praktinės vertės, jos vis tiek prisideda prie atgrasomojo Teisių gynimo priemonių direktyvų poveikio. Kitas Teisių gynimo priemonių direktyvų aktualumo rodiklis yra faktinis jose nurodytų procedūrų naudojimas. Apskritai direktyvose numatytos teisių gynimo priemonės dažnai naudojamos daugelyje valstybių narių. 2009–2012 m. visose valstybėse narėse priimta maždaug 50 000 pirmosios instancijos teismo sprendimų¹⁰. Teisių gynimo priemonės rūšis, kuria dažniausiai naudotasi, buvo sprendimas dėl negaliojimo, laikinosios priemonės ir diskriminuojančių specifikacijų pašalinimas.

(iv) Teisių gynimo priemonių direktyvos **suderinamos su kitomis ES politikos kryptimis**. Kaip patvirtino ES Teisingumo Teismas, teisė į veiksmingą teisinę gynybą yra bendrasis ES teisės principas¹¹. Teisių gynimo priemonių direktyvos atitinka teises ir bendruosius principus, įtvirtintus ES pirminėje teisėje, apimančioje pagrindines teises. Jos yra viešųjų pirkimų teisės aktų pagrindas, kadangi jomis remiantis konkurso dalyviai gali naudotis savo materialinėmis teisėmis. Nustatyta, kad iš esmės jos dera su 2014 m. priimtu naujuoju viešųjų pirkimų teisės aktų rinkiniu, ypač atsižvelgiant į nuostatas dėl koncesijų, kurioms taikoma Direktyva 2014/23/ES. Vis dėlto, kaip jau minėta anksčiau, šių direktyvų ir naujojo viešųjų pirkimų teisės aktų rinkinio sąveiką reikėtų patikslinti išsamiau. Galiausiai, Teisių gynimo priemonių direktyvomis didinamas nacionalinių peržiūros procedūrų, ypač taikomų neteisėto tiesioginio sutarčių skyrimo atveju, veiksmingumas, todėl joms tenka svarbus vaidmuo veiksmingai sprendžiant viešųjų pirkimų direktyvų pažeidimus, kurie taip pat gali apimti kriminalinius pažeidimus. Vertinimo metu nenustatyta jokių galimų konfliktų su kitomis politikos sritimis.

⁹ ES viešųjų pirkimų įstatymo poveikio ir veiksmingumo vertinimo ataskaita, SEC(2011) 853, galutinė.

¹⁰ Šie skaičiai gauti iš tyrimo „Peržiūros ir teisių gynimo priemonių procedūrų, skirtų viešųjų pirkimų sutartims, ekonominis ir teisinis veiksmingumas“.

¹¹ 2015 m. balandžio 23 d. Teisingumo Teismo pirmininko pavaduotojo įsakymas byloje C-35/15 P(R), *Vanbreda*, 28 paragrafas.

(v) Komisijos nuomone, Teisių gynimo priemonių direktyvos parodo aiškią **ES pridėtinę vertę**. Visi informacijos šaltiniai, kuriais naudotasi vertinimo tikslais, patvirtino, kad itin svarbu ES teisės reikalavimais numatytų teisių gynimo priemonės viešųjų pirkimų srityje. Paprasti teismai pagal įprastinius proceso kodeksus negali užtikrinti greitos ir veiksmingos peržiūros, kurios reikalaujama pagal ES Teismo praktiką. Pavyzdžiui, kol Direktyva 2007/66/EB nebuvo nustatyta privalomas atidėjimo laikotarpis, jokia paprastų teismų laikinoji priemonė nebuvo pakankamai greitai sustabdyti suteiktos sutarties sudarymo.

Palyginti su kitomis ES teisės sritimis, viešųjų pirkimų taisyklės turi specifinių ypatumų. Pirmiausia, jei sutarties vertė viršija ES ribas, taikomos pagrindinės viešųjų pirkimų taisyklės, neatsižvelgiant į jų faktinį tarptautinį interesą. Antra, kiekviename perkančiosios organizacijos arba subjekto rengiamame konkurse gali atsirasti daugybė pažeidimų (pvz., neteisėtas konkurso dalyvių pašalinimas, neteisėtos konkurso specifikacijos, neteisėti sutarties skyrimo kriterijai, klaidingų procedūrų naudojimas, neįprastai mažos kainos pasiūlymų priėmimas, interesų konfliktas ir pan.). Komisijos vaidmuo, kai nagrinėjami pavieniai skundai ir galimi ES teisės pažeidimai, yra užtikrinti, jog ateityje būtų laikomasi ES teisės, o ne imtis teisių gynimo priemonių, skirtų viešųjų pirkimų procedūrose dalyvaujančioms atskiroms šalims, ypač turint omenyje didelį perkančiųjų organizacijų, konkurso dalyvių ir procedūrų skaičių ES bei , kiekvieno atskiro proceso techninius veiksnius.

Taigi, konkurso dalyviams būtina užtikrinti tinkamas tiesiogines teisių gynimo priemones, kad būtų teisingai taikomos pagrindinės viešųjų pirkimų taisyklės ir viešajame sektoriuje tinkamai veiktų bendroji rinka. Kaip patvirtino daugelis suinteresuotųjų šalių, šiuo atžvilgiu Teisių gynimo priemonių direktyvomis užtikrinamas minimalus suderinimo lygis yra itin svarbus.

4. Išvados

Remiantis vertinimu, Komisija daro išvadą, kad Teisių gynimo priemonių direktyvos, visų pirma Direktyva 2007/66/EB nustatyti pakeitimai, iš esmės veiksmingai įgyvendina savo tikslus, nors neįmanoma kiekybiškai įvertinti konkretaus išlaidų ir naudos santykio. Net jei kai kuriose valstybėse narėse nustatyta konkrečių problemų, jos paprastai kyla dėl nacionalinių priemonių, o ne dėl Teisių gynimo priemonių direktyvų. Kokybės prasme Teisių gynimo priemonių direktyvų privalumai atsveria jų sąnaudas. Jos išlieka aktualios ir toliau teikia ES pridėtinę vertę.

Nepaisant bendrų teigiamų vertinimo išvadų, buvo nustatyta tam tikrų trūkumų.

Pirmiausia, Komisija pripažįsta, kad kai kurios Teisių gynimo priemonių direktyvų nuostatos nėra visiškai aiškios¹². Nepaisant naujuoju viešųjų pirkimų teisės aktų rinkiniu priimtų atnaujinimų, būtina patikslinti dar keletą dalykų. Pavyzdžiui, Teisių gynimo priemonių direktyvose esančios nuorodos į „sutarties pranešimą“ neatspindi fakto, kad konkrečiomis aplinkybėmis pagal naująją direktyvą 2014/24/ES kaip kvietimo dalyvauti konkurse priemonę vietoj sutarties pranešimo leidžiama naudoti ankstesnį informacinį pranešimą. Taip pat reikėtų paaiškinti, kaip Teisių gynimo priemonių direktyvos

¹² Išsamiau apie Komisijos tarnybų surengtą konsultaciją žr. tarnybų darbinio dokumento 3 priedą (atsakymai į 6 ir 20 klausimus).

taikomos viešųjų pirkimų sutarčių ir koncesijų pakeitimams, tokių sutarčių nutraukimui ir supaprastintai pirkimų tvarkai.

Be to, Komisija daro išvadą, kad daugumoje valstybių narių informacija apie nacionalines teisių gynimo priemonių sistemas nebuvo renkama sistemingai ir ja retai naudotasi politikos formavimo tikslais. Todėl dar sudėtingiau įvertinti direktyvų naudingumą.

Galiausiai, Komisija padarė išvadą, kad apskritai pirmosios instancijos teismų administracinės peržiūros institucijos yra veiksmingesnės nei pirmosios instancijos teismai, atsižvelgiant į procedūrų trukmę ir peržiūros standartus.

5. Tolesni veiksmai

(i) Bendroji informacija

Kadangi vertinimo metu nenustatyti nei didelių, nei skubių poreikių keisti Teisių gynimo procedūrų direktyvas, nuspręsta išlaikyti dabartinę jų formą be tolesnių keitimų šio etapo metu.

Nepaisant to, Komisija ketina šalinti Teisių gynimo priemonių direktyvų veikimo trūkumus ir siekti didesnės teisių gynimo priemonių konvergencijos valstybėse narėse. Gerbdama valstybių narių procesinę autonomiją ir jų teismines tradicijas, Komisija naudos nuoseklų toliau pateiktų papildomų veiksmų derinį.

(ii) Skaidrumo skatinimas

Vertinimas parodė, kad informacija apie nacionalines teisių gynimo priemonių sistemas nebuvo renkama sistemingai ir ja retai naudotasi politikos formavimo tikslais. Siekdama spręsti šią problemą, Komisija ketina siūlyti didinti skaidrumą, kai pranešama apie nacionalinių teisių gynimo priemonių sistemų naudingumą. Pirmiausia, duomenys turi būti renkami automatiškai, nenustatant papildomos administracinės naštos. Šiuo tikslu Komisija, kaip skelbta Bendrosios rinkos strategijoje¹³ ir vadovaujantis nauju Tarpinstituciniu susitarimu dėl geresnės teisėkūros¹⁴, kartu su valstybėmis narėmis parengs – k ribotą objektyvių rodiklių skaičių (skundų skaičius, pagrįstų skundų skaičius, išlaidos, procedūrų trukmė ir pan.). Šie rodikliai bus paskelbti Vidaus rinkos rezultatų suvestinėje. Tokiu būdu verslo bendruomenė galės palyginti teisių gynimo priemonių sistemų efektyvumą skirtingose valstybėse narėse, o valstybėms narėms bus paprasčiau išsiaiškinti, kaip būtų galima tobulinti nacionalinių teisių gynimo priemonių sistemas.

(iii) Pirmosios instancijos peržiūros institucijų bendradarbiavimo skatinimas

Vertinimas parodė, kad sistemos, pagal kurias teisinę apsaugą viešųjų pirkimų procedūrose pirmosios instancijos teismui pateikia administracinės peržiūros institucijos, o ne paprasti teismai, yra veiksmingesnės bylų nagrinėjimo trukmės ir sprendimo standartų atžvilgiu. Dėl šios priežasties, kaip paskelbta Bendrosios rinkos strategijoje, Komisija ragins pirmosios instancijos peržiūros

¹³ Komunikatas „Bendrosios rinkos tobulinimas: daugiau galimybių piliečiams ir įmonėms“, COM(2015)550 ir Tarnybų darbinis dokumentas „Europos bendrosios skaitmeninės rinkos strategija. Analizė ir įrodymai“, SWD(2015) 202

¹⁴ 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento sprendimas dėl Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos tarpinstitucinio susitarimo dėl geresnės teisėkūros sudarymo (2016/2005(ACI)).

institucijas bendradarbiauti ir kurti tinklus, siekiant geriau keistis informacija ir geriausia patirtimi, susijusiomis su konkrečiais Teisių gynimo priemonių direktyvų veikimo veiksniais, ir užtikrinti veiksmingą nacionalinių peržiūros procedūrų veikimą. Atitinkama geroji patirtis bus skleidžiama tinkle. Geroji patirtis gali būti įkvėpimo šaltinis ir paskata valstybėms narėms tobulinti nacionalines teisių gynimo priemonių sistemas. Šiomis aplinkybėmis ypač bus siekiama stiprinti pirmosios instancijos administracines peržiūros institucijas.

(iv) Gairės

Komisija išplatins gaires apie kai kuriuos tikslintinus Teisių gynimo priemonių direktyvų aspektus, siekdama didinti kai kurių nuostatų supratimą ir užtikrinti jų veiksmingumą. Tai galėtų būti tokie aspektai, kaip Teisių gynimo priemonių direktyvų ir naujojo viešųjų pirkimų teisės aktų rinkinio sąveika, ir kriterijų, kurie būtų taikomi, norint panaikinti automatinį sutarties sudarymo sustabdymą, pradėjus teisinius veiksmus, rengimu. Remiantis iki šiol surinktais įrodymais, Komisija pradės dialogą su valstybėmis narėmis ir suinteresuotosiomis šalimis, kad nustatytų kitas konkrečias tikslintinas sritis.

(v) Nuoseklūs vykdymo užtikrinimo veiksmai ir stebėseną

Tais atvejais, kai nustatomi Teisių gynimo priemonių direktyvų pažeidimai, Komisija imsis atitinkamų priemonių, kad atitinkamas nacionalines praktikas suderintų su ES taisyklėmis. Šiuo tikslu Komisija pirmiausia imsis rimčiausių ir sistemingų pažeidimų, kurie kenkia teisių gynimo priemonių sistemų veiksmingam veikimui valstybėse narėse.