

## *Predavanja profesora Stéphanea de La Rose u Zagrebu*

UDK 351.712.028 (047.3)

U okviru Erasmus gostujućeg posjeta Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu Stéphane de La Rosa, profesor javnog prava na Sveučilištu Valenciennes, održao je dva predavanja. 22. travnja održao je radionicu na temu *Europsko pravo javnih nabava u svjetlu novih europskih direktiva* koja je bila namijenjena studentima poslijediplomskih studija europskog javnog prava, međunarodnog prava te javnog prava i javne uprave. Dan kasnije održao je javno predavanje na temu *Nadređenost europskog prava francuskom upravnom pravu*. Suradnja s profesorom de La Rosom ostvaruje se u sklopu projekta *Dobro upravljanje u lokalnoj samoupravi*, jednog od COGITO projekata u kojem zajednički sudjeluju Pravni fakultet u Zagrebu i Sveučilište u Valenciennesu. Moderatorica radionice i predavanja bila je dr. sc. Anamarija Musa, docentica na Katedri za upravnu znanost i voditeljica projekta u ime Pravnog fakulteta u Zagrebu.

Radionici o europskoj regulaciji javne nabave prisustvovalo je desetak doktoranda. Posljednja dva desetljeća zamjetan je utjecaj prava Europske unije na nacionalne odredbe kojima se regulira postupak javne nabave, a razumijevanje europske regulacije javne nabave i efekata europskog prava na nacionalne pravne sustave značajni su i zanimljivi iz raznih aspekata: ekonomskog (17% GDP-a EU otpada na javnu nabavu koja je važna karika jedinstvenog tržišta), pravnog (interferencija primarnog i sektorskog zakonodavstva s domaćim), političkog (uz postupak javne nabave vezane su razne interesne konfrontacije) i tematskog (svježa adopcija novog paketa direktiva aktualizira temu), objasnio je na samom početku radionice profesor de La Rosa. Svoje interaktivno predavanje podijelio je na dva dijela: u prvom se usredotočio na pravne izvore europskog prava javne nabave, a u drugom je govorio o harmonizaciji materijalnih

i proceduralnih odredbi o javnoj nabavi. Pravni izvori europskog prava javne nabave su opća pravna načela i direktive kao izvori sekundarnog prava Unije. Opća pravna načela koja je utvrdio Sud pravde primjenjiva na postupke javne nabave su načelo jednakosti, načelo nediskriminacije i načelo transparentnosti (utvrđeno u presudi *Telaustria* kao proceduralna zaštita javnopravnog tijela koje kroz opis procedure i obrazlaganje kriterija kojim je vođeno pri izboru natjecatelja opravdava svoj odabir). Prvi paket direktiva o javnoj nabavi donesen je 1970-ih godina, kasniji paketi datiraju iz 1990-ih i 2004., a u ožujku 2014. donesen je nov paket direktiva (Direktiva o dodjeli koncesija, Direktiva o javnoj nabavi, Direktiva o javnoj nabavi u sektorima opskrbe vodom, energetske opskrbe, prometa i poštanske službe) kojima je kodificirana praksa Suda pravde i koje pokrivaju razdoblje do 2024. Direktive se primjenjuju samo u slučajevima kada lokalne javne vlasti delegiraju obavljanje službe, a ne kada ih same pružaju, čime je lokalnim vlastima ostavljen prostor slobode. Do harmonizacije europskog zakonodavstva u području javne nabave došlo je kako na području materijalnog tako i na području procesnog prava. Pod utjecajem europskog prava nekad različite definicije javnih ugovora i javne nabave zemalja članica EU konvergiraju i uobličuje se zajedničko razumijevanje javnih ugovora. Sud pravde u slučaju *Helmut Müller* javne ugovore definira kao ugovore koje zbog ekonomske koristi u pisanom obliku sklapa jedan ili ih sklapa više ekonomskih subjekata i nositelj javne vlasti za izvršenje posla, nabavu proizvoda ili pružanje usluga utvrđujući ekonomski interes bitnom komponentom javnih ugovora. Dolazi i do redefiniranja ugovora o koncesiji, pri čemu rizik izvođenja koji snosi pružatelj usluge postaje bitan element ugovora (slučaj *Eurawasser*). De La Rosa je pojasnio i *inhouse* doktrinu navodeći slučajeve u kojima je Sud utvrdio pod kojim uvjetima neće doći do primjene europskog prava na postupke javne nabave i dodjele koncesija (slučajevi *Teckal*, *EcoNordSpa* i *Coditel*). Kao primjere ujednačavanja pravila postupanja istaknuo je identificiranje kriterija za dodjelu koncesije te unapređivanje društvenih i ekoloških zahtjeva putem provođenja postupka javne nabave. Doktorande, koji su aktivno sudjelovali u radionici, najviše je zanimala razlika između načela jednakosti i načela nediskriminacije, opseg primjene europskog zakonodavstva, dosega *inhouse* doktrine, specifičnosti francuskog javnog prava.

Na predavanju koje je održao sljedeći dan profesor de La Rosa prikazao je okupljenim studentima, doktorandima i stručnjacima za javnu upra-

vu evoluciju shvaćanja načela prvenstva prava EU u francuskom zakonodavstvu i jurisdikciji francuskih sudova. Egzotično francusko pravo s dugom tradicijom oduvijek je imalo poseban odnos s načelom prvenstva koje se razvijalo od odbojnosti spram načela prema prihvaćanju načela i svih njegovih pravnih posljedica, ali uz specifične nacionalne primjese. Načelo prvenstva uneseno je u primarno zakonodavstvo EU tek donošenjem Lisabonskog ugovora, a ideju o pravu Europske unije kao zasebnom pravnom poretku koji ograničava suverenost država članica razvijao je Sud u svojim presudama (započevši sa *Van Gend en Loos* 1963.). Načelo prvenstva ima dvije funkcije: tehničku (upućuje kako riješiti konfliktne situacije između normi nacionalnog i europskog prava – v. slučaj *Costa* iz 1964.) i habilitacijsku (ovlašćuje nacionalnog suca na primjenu europskog prava pred nacionalnim u slučaju nekompatibilnosti – v. slučaj *Simmenthal* iz 1978.). Francuski pravni sustav izgrađen je na načelu monizma (od Ustava iz 1946.), a poslije Ugovora iz Maastrichta, pod utjecajem francuskog Ustavnog vijeća, u Ustav je unesen čl. 88–1 kojim je potvrđen pun učinak načela prvenstva. Ustavno vijeće je tijekom 1970-ih otklanjalo odlučivanje o usuglašenosti francuskih normi s odredbama Ugovora, a ocjena usuglašenosti bila je relativna i kontingentna (ovisna o dosegu Ugovora i načelu reciprociteta). Najpoznatije otklanjanje Ustavnog vijeća da odlučuje o odnosu domaćeg ustavnog i međunarodnog prava bila je odluka *Voluntary Interruption of Pregnancy Act* iz 1975. u kojoj se ogradio zaključkom da ako zakon krši međunarodni ugovor, ne krši nužno i ustavne odredbe domaćeg prava. Vijeće je s vremenom postupno implicitno ovlastilo redovne sudove za ocjenjivanje usuglašenosti europskog i domaćeg prava. Ipak, francusko ustavno pravo zadržalo je prvenstvo pred pravom EU (slučaj *Mml Fraisse* 2000). Shvaćanje načela prvenstva dalje se razvilo kroz *teoriju ustavnog identiteta Francuske*, prema kojoj je transpozicija EU prava obvezna, ali nije neograničena i bezuvjetna: transpozicija ne smije ići na štetu francuskog ustavnog identiteta, što je dosta neodređen pojam, primijetio je de La Rosa. U Francuskoj se zadnjih godina razvija proaktivan stav spram pravnog poretka EU, a francusko Ustavno vijeće je 2013. prvi put pokrenulo prethodni postupak pred Sudom pravde (slučaj *Mr Jeremy F.*). Ipak, od najvećeg značenja za suvremeni odnos francuskog i europskog prava je *teorija translacije*, koju je Ustavno vijeće razvilo u slučaju *Arcelor* (2007.), prema kojoj kod neusuglašenosti akta kojim se transponira direktiva s odredbom ili načelom francuskog Ustava nacionalni sudac mora utvrditi postoji li slično načelo u pravu EU: ako postoji, nacionalni sud će slučaj razmotriti u svjetlu tog

načela ili uputiti Sudu prethodno pitanje, a ako ne postoji, sud će slučaj razmotriti u svjetlu francuskog Ustava.

*Iva Lopžić\**

---

\* Iva Lopžić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopicic@pravo.hr)