Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

17. rujna 2026.*

[Tekst ispravljen rješenjem od 21. listopada 2026.]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Postupci preispitivanja provedbe postupka javne nabave robe i javnih radova – Direktiva 89/665/EEZ – Članak 2. stavci 3. i 5. – Predugovorni pravni lijekovi – Jamstvo djelotvornog pravnog lijeka – Automatski suspenzivni učinci na postupke nabave – Privremeno ukidanje suspenzivnih učinaka – Ured nacionalnog suca privremene pravne zaštite – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Privremena sudska zaštita”

U spojenim predmetima C-266/25 i C-267/25,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Upravni i porezni sud u Portu, Portugal), odlukom od 11. i 14. ožujka 2025., koju je Sud zaprimio 8. travnja 2025., u postupcima

**I-Sete – Inovação, Soluções Económicas e Tecnologias Ecológicas, Lda.**

protiv

**EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S. A.,**

uz sudjelovanje:

**DST Solar, S. A**. (C-266/25),

**Domingos da Silva Teixeira, S. A**. (C-266/25),

**Greenvolt Next Portugal, Lda** (C-267/25),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda u svojstvu suca drugog vijeća, F. Schalin, M. Gavalec (izvjestitelj) i Z. Csehi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

* Jezik postupka: portugalski

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 5. ožujka 2026.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za I-Sete – Inovação, Soluções Económicas e Tecnologias Ecológicas, Lda., T. Faustino Moreira, R. Maia Magalhães i R. Pinto, *advogados*,

– za EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S. A., M. Costa Pinto i J. da Silva Miguel, *advogados*,

– za portugalsku vladu, P. Barros da Costa, L. Ferro da Costa, A. Pimenta, J. Ramos i V. Pinto da Rocha, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, L. Halajová, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Biolan, M. Teles Romão i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. svibnja 2026.,

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 2.d Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (SL 2014., L 94, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 89/665).

2 Ti su zahtjevi, sastavljeni na sličan način, upućeni u okviru dvaju sporova između društva I-Sete – Inovação, Soluções Económicas e Tecnologias Ecológicas, Lda. (u daljnjem tekstu: I-Sete) i EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S. A. (u daljnjem tekstu: EDIA) u vezi s dodjelom, u predmetu C-266/25, ugovora o javnoj nabavi radova izgradnje plutajuće fotonaponske elektrane na postaji za dizanje dos Álamos (Portugal) i, u predmetu C-267/25, ugovora o javnoj nabavi koji se odnosi na radove izgradnje plutajuće fotonaponske elektrane na postaji za dizanje S. Pedro (Portugal) i na postaji za dizanje S. Matias (Portugal).

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

*Povelja*

3 Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) predviđa u prvom i drugom stavku:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan.”

4 Članak 52. Povelje stavak 1. glasi kako slijedi:

„Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje [Europska] [u]nija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.”

*Direktiva 89/665*

5 U skladu s petom uvodnom izjavom Direktive 89/665, „budući da, zbog kratkotrajnosti postupaka za sklapanje ugovora o javnoj nabavi, tijela nadležna za pravnu zaštitu moraju, uz ostalo, biti ovlaštena poduzimati privremene mjere s ciljem zaustavljanja takvog postupka ili provedbe bilo kakvih odluka koje javni naručitelj može donijeti; budući da kratkotrajnost postupaka znači da gore navedena kršenja moraju biti hitno otklonjena”.

6 Članak 1. te direktive, naslovljen „Područje primjene i dostupnost postupaka pravne zaštite”, propisuje:

„1. […]

Države članice poduzimaju mjere neophodne kako bi osigurale da se, u pogledu ugovora obuhvaćenih područjem primjene Direktive 2014/24/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65.),] ili Direktive [2014/23], odluke javnih naručitelja mogu učinkovito razmatrati i, osobito, u najkraćem roku u skladu s uvjetima utvrđenima u člancima od 2. do 2.f ove Direktive, iz razloga što su takve odluke dovele do povrede prava Zajednice u području javne nabave ili povrede nacionalnih pravila koja prenose to pravo.

[…]

3. Države članice osiguravaju da su, prema detaljnim pravilima koja mogu utvrditi države članice, postupci pravne zaštite dostupni barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja.

[…]

5. Države članice mogu zahtijevati da dotična osoba najprije zatraži pravnu zaštitu kod javnog naručitelja. U tom slučaju države članice osiguravaju da podnošenje takvog zahtjeva za pravnu zaštitu ima za posljedicu neposrednu obustavu mogućnosti sklapanja ugovora.

[…]”

7 Članak 2. te direktive, naslovljen „Zahtjevi za postupke pravne zaštite”, propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da mjere poduzete u vezi s postupcima pravne zaštite navedenim u članku 1. uključuju ovlasti da:

(a) se što je prije moguće putem privremenih postupaka odrede privremene mjere s ciljem ispravljanja navodnog kršenja ili sprečavanja daljnje štete pojedinim zainteresiranima, uključujući mjere obustave ili osiguranja obustave postupka sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili provedbe bilo koje odluke koju je donio javni naručitelj;

[…]

3. Ako prvostupanjsko tijelo, neovisno o javnom naručitelju, preispituje odluku o odabiru, države članice osiguravaju da javni naručitelj ne može sklopiti ugovor prije nego je tijelo nadležno za pravnu zaštitu donijelo odluku o primjeni privremenih mjera ili o pravnoj zaštiti. Obustava će prestati najranije po isteku roka mirovanja, kako je navedeno u članku 2.a stavku 2. i članku 2.d stavcima 4. i 5.

4. Osim u slučajevima kako je predviđeno u stavku 3. i članku 1. stavku 5., postupak pravne zaštite ne mora nužno imati automatski učinak obustave na postupke sklapanja ugovora na koje se odnose.

5. Države članice mogu predvidjeti da tijelo nadležno za postupke pravne zaštite može uzimati u obzir moguće posljedice privremenih mjera za sve zainteresirane koji bi mogli biti oštećeni, kao i javni interes, te može odlučiti da ne odredi takve mjere kada bi njihove negativne posljedice mogle nadmašiti njihove koristi.

Odluka da se ne odrede privremene mjere ne dovodi u pitanje bilo koje drugo pravo osobe koja zahtijeva takve mjere.

[…]”

8 U skladu s člankom 2.d naslovljenim „Nevaženje”:

„1. Države članice osiguravaju da tijelo nadležno za pravnu zaštitu, neovisno o javnom naručitelju, smatra ugovor nevažećim ili da se njegovo nevaženje zasniva na odluci takvog tijela nadležnog za pravnu zaštitu u svakom od sljedećih slučajeva:

[…]

(b) u slučaju kršenja članka 1. stavka 5., članka 2. stavka 3. ili članka 2.a stavka 2. ove Direktive, ako je tim kršenjem ponuditelju koji podnosi zahtjev za pravnu zaštitu uskraćena mogućnost korištenja predugovornih pravnih lijekova te je to kršenje povezano s kršenjem Direktive [2014/24]ili Direktive [2014/23], ako je to kršenje utjecalo na šanse ponuditelja koji podnosi zahtjev za pravnu zaštitu da dobije ugovor;

[…]

3. Države članice mogu predvidjeti da tijelo nadležno za pravnu zaštitu, neovisno o javnom naručitelju, ne mora smatrati ugovor nevažećim čak i ako je bio nezakonito sklopljen zbog razloga navedenih u stavku 1., ako je tijelo nadležno za pravnu zaštitu, nakon što je ispitalo sve relevantne aspekte, utvrdilo da prevladavajući razlozi u vezi s općim interesom zahtijevaju da učinci ugovora trebaju ostati na snazi. U tom slučaju države članice moraju predvidjeti alternativne kazne u smislu članka 2.e stavka 2. koje će se umjesto toga primijeniti.

Gospodarski interesi koji proizlaze iz valjanosti ugovora mogu se smatrati prevladavajućim razlozima samo ako bi u iznimnim okolnostima nevaženje ugovora dovelo do nerazmjernih posljedica.

Međutim, gospodarski interesi izravno vezani uz predmetni ugovor ne predstavljaju prevladavajuće razloge u vezi s općim interesom. Gospodarski interesi izravno vezani uz ugovor uključuju, između ostalog, troškove koji proizlaze iz kašnjenja u izvršenju ugovora, troškove koji proizlaze iz pokretanja novog postupka nabave, troškove uzrokovane promjenom gospodarskog subjekta koji izvršava ugovor i troškove pravnih obveza koje proizlaze iz nevaženja ugovora.

[…]”

*Direktiva 2007/66*

9 Uvodne izjave 3., 4. i 36. Direktive 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi glase (SL 2007., L 335, str. 31.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9, str. 198.) glase:

„3. Savjetovanje sa zainteresiranim stranama i sudska praksa Suda EZ-a pokazali su određeni broj slabosti mehanizma pravne zaštite u državama članicama. Kao posljedica tih slabosti, mehanizmima predviđenim u direktivama [89/665] i 92/13/EEZ [Vijeća od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru] nije moguće uvijek osigurati poštovanje prava Zajednice, posebno u fazi kad se ta kršenja još mogu ispraviti. […] Stoga je potrebno izmijeniti direktive [89/665] i [92/13] dodavanjem točnih objašnjenja, kojima će se omogućiti postizanje rezultata kojima se zakonima Zajednice teži.

4. Zamijećene slabosti posebno uključuju nedostatak roka u kojem se omogućuje učinkovita pravna zaštita u periodu između donošenja odluke o odabiru i sklapanja pojedinog ugovora. To ponekad dovodi do toga da javni naručitelji i naručitelji, koji nastoje učiniti nepovratnima učinke spornih odluka o odabiru, vrlo brzo pristupaju potpisivanju ugovora. Da bi se ispravila ta slabost, što je ozbiljna smetnja pružanju učinkovite pravne zaštite zainteresiranim

ponuditeljima, naime onim ponuditeljima koji još nisu konačno isključeni, potrebno je predvidjeti minimalni rok mirovanja u kojem se obustavlja sklapanje dotičnog ugovora, bez obzira na to dolazi li do sklapanja ugovora za vrijeme potpisivanja ugovora ili ne.

[…]

36. U ovoj se Direktivi poštuju temeljna prava i načela priznata posebno u [Povelji]. Ovom se Direktivom nastoji osigurati puno poštivanje prava na pravni lijek i poštenu prosudbu u skladu s prvim i drugim podstavcima članka 47. Povelje."

### *Portugalsko pravo*

10 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Lei n.o 43/2024 que altera a Lei n.o 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública (Zakon br. 43/2024 o izmjeni Zakona br. 30/2021, od 21. svibnja o odobravanju posebnih mjera u području javne nabave), od 2. prosinca 2024. (Diário da República, 1re série, no 233, od 2. prosinca 2024.), unio je u Lei n.o 30/2021 que aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.o 15/2002, de 22 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.o 200/2008, de 9 de outubro (Zakon br. 30/2021, o odobravanju posebnih mjera u području javne nabave i izmjeni Zakonika o javnoj nabavi odobrenog prilogom Zakonodavnoj uredbi br. 18/2008, od 29. siječnja, i u Pravilnikom upravnih sudova, odobrenim prilogom Zakonu br. 15/2002, od 22 veljače, i Zakonodavnom uredbom br. 200/2008, od 9.listopada), od 21. svibnja 2021. (Diário da República, 1re série, no 99, od 21. svibnja 2021., u daljnjem tekstu: Zakon br. 30/2021, kako je izmijenjen), članak 25.-A, naslovljen „Izniman sustav hitne pravne zaštite u okviru predugovornih sporova", koji glasi kako slijedi:

„1. Hitne tužbe u upravnom sporu prije sklapanja ugovora o javnoj nabavi kojima se pobijaju akti o dodjeli ugovora koji se odnose na postupke provedbe projekata koji se financiraju ili sufinanciraju iz europskih fondova automatski suspendiraju učinke pobijanog akta pod uvjetom da su podnesene u roku od 10 radnih dana nakon što su svi ponuditelji obaviješteni o dodjeli ugovora.

2. Po isteku roka od 10 radnih dana nakon što su svi ponuditelji obaviješteni o dodjeli ugovora, tuženi subjekt može priložiti sažetu dokaznu dokumentaciju kako bi zatražio da sud, bez prethodnog saslušanja protivne stranke, privremeno ukine automatski suspenzivni učinak.

3. Automatski suspenzivni učinak privremeno se ukida ako sud okvirno, u roku od najviše 48 sati, utvrdi da su ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti:

(a) istek roka od 10 radnih dana nakon što je svim ponuditeljima dostavljena odluka o dodjeli ugovora;

(b) rizik od gubitka financiranja u ugovoru o provedbi projekta koji se financira ili sufinancira iz europskih fondova.

4. Za potrebe točke (b) prethodnog stavka, pretpostavlja se da rizik od gubitka financiranja postoji ako postoji veza između predmeta ugovora i provedbe projekata koji se financiraju ili

sufinanciraju iz europskih fondova, tako da je dovoljno da podnositelj zahtjeva priloži dokument kojim se dokazuje odluka o financiranju projekta u koji je uključen ugovor.

5. U slučaju privremenog ukidanja suspenzivnog učinka, o tomu se odmah obavješćuje tužitelja, koji raspolaže rokom od pet dana kako bi uz obrazloženje zatražio da se automatski suspenzivni učinak zadrži do donošenja odluke u incidentalnom postupku jer nisu ispunjeni uvjeti navedeni u stavku 3.

6. Ako tužitelj zatraži zadržavanje automatskog suspenzivnog učinka, o tomu se obavještava tuženi subjekt kako bi on u roku od sedam dana proširio obrazloženje zahtjeva koji je već podnesen na temelju stavka 2., u svrhu toga da se u taj zahtjev uključi odvagivanje postojećih javnih i privatnih interesa te štete koja bi nastala zbog zadržavanja suspenzivnog učinka.

7. Tužitelj raspolaže rokom od sedam dana da odgovori na zahtjev za ukidanje koji se predviđa prethodnim stavkom, nakon čega će, bez daljnjih podnesaka i u roku od najviše sedam dana nakon završetka apsolutno nužnih mjera izvođenja dokaza, uslijediti odluka suda o incidentalnom postupku.

8. Suspenzivni učinak ukida se ako je, nakon pravilnog odvagivanja svih postojećih javnih i privatnih interesa, šteta koja bi nastala njegovim zadržavanjem veća od one koja bi mogla proizaći iz njegova ukidanja.

[…]”

## Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

11 Društvo I-Sete osporavalo je pred Tribunalom Administrativo e Fiscal do Porto (Upravni i porezni sud u Portu, Portugal), sudom koji je uputio zahtjev, dvije odluke koje je 23. prosinca 2024. donijela EDIA, a kojima se konkurentskim poduzetnicima dodjeljuje ugovor o izgradnji plutajuće fotonaponske elektrane stanice za dizanje.

12 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] EDIA navodi da za izvršenje tih dvaju ugovora koristi sredstva Razvojne banke Vijeća Europe u ukupnom iznosu od 45 milijuna eura, pod uvjetom da su ti ugovori dovršeni do 31. prosinca 2025. Prema tome, ako automatski suspenzivni učinak priznat dvjema tužbama u glavnom postupku na temelju članka 25-A stavka 1. Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen ne bi bio ukinut, EDIA ne bi mogla izvršiti ugovore u određenim rokovima, tako da bi mogla izgubiti to financiranje europskim fondovima.

13 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.]Sud koji je uputio zahtjev ističe da se člankom 2.d Direktive 89/665 izričito nalaže, u okviru postupka pravne zaštite protiv odluke javnog naručitelja, s jedne strane, prethodni kontradiktorni postupak i, s druge strane, ocjena merituma te tužbe koju provodi nadležni sud. Međutim, pita se može li se ta odredba tumačiti na način da, u posebnom slučaju u kojem javni naručitelj može izgubiti pravo na financiranje europskim fondovima, nacionalni propis poput članka 25-A Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen može ukinuti automatski suspenzivni učinak takvog pravnog lijeka na manje zahtjevan način, odnosno bez prethodnog kontradiktornog postupka i bez ocjene njegova merituma, s jedinim ciljem jamčenja pravodobne provedbe projekata koji se financiraju iz europskih fondova.

14 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.]U tim je okolnostima Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Upravni i porezni sud u Portu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su jednako formulirana u predmetima C-266/25 i C-267/25:

„1. Je li privremeno ukidanje automatskog suspenzivnog učinka bez saslušanja protivne stranke, koje se predviđa člankom 25.-A stavcima 2. i 3. [Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen], u skladu s člankom 2.d Direktive [89/665], ako se potonju odredbu tumači na način da ukidanje takvog učinka u svakom slučaju ovisi o saslušanju protivne stranke i prethodnoj ocjeni merituma svih aspekata odluke koju treba donijeti?

2. Treba li taj članak 2.d Direktive [89/665], tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim se gospodarski interes mogućeg gubitka europskih sredstava zbog kašnjenja u provedbi financiranog projekta smatra važnim razlogom u općem interesu koji opravdava ukidanje automatskog suspenzivnog učinka? Je li puki financijski gubitak nerazmjerna posljedica, s obzirom na interese koje se nastoji zaštititi primjenom automatskog suspenzivnog učinka, koja je u skladu s odredbama članka 2.d stavka 3. drugog podstavka?”

15 Odlukom predsjednika Suda od 22. svibnja 2025. predmeti C-266/25 i C-267/25 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka i u svrhu donošenja presude.

## O prethodnim pitanjima

16 U okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u tekstu pitanja. U tom je smislu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvede one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (vidjeti, u tom pogledu, presude od 12. prosinca 1990., SARPP, 241/89, EU:C:1990:459, t. 8.), i od 26. rujna 2024., Luxone i Sofein, C-403/23 i C-404/23, EU:C:2024:805, t. 47.).

17 U ovom slučaju, u svojim dvama prethodnim pitanjima sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da protumači članak 2.d Direktive 89/665. Međutim, taj se članak, u dijelu u kojem se njime uređuju situacije u kojima je ugovor proglašen nevažećim, odnosi na ugovorne sporove jer pretpostavlja da je ugovor o javnoj nabavi već sklopljen.

18 Međutim, kao što su to stranke glavnog postupka potvrdile na raspravi održanoj pred Sudom, u glavnim postupcima nije sklopljen nijedan ugovor. Naime, društvo I-Sete osporavalo je dvije odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi o kojima je riječ u glavnom postupku.

19 Glavni postupci stoga ulaze u kontekst predugovornih sporova, tako da nisu obuhvaćeni člankom 2.d Direktive 89/665, nego njezinim člankom 2.

20 U tim okolnostima valja smatrati da svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. stavke 3. do 5. Direktive 89/665, u vezi s člankom 47. Povelje tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji je, u ime cilja od javnog interesa koji se odnosi na osiguranje brzine postupaka javne nabave, namijenjen izbjegavanju gubitka prava na

financiranje iz europskih fondova, nalaže nacionalnom sudu da na zahtjev javnog naručitelja privremeno ukine automatski suspenzivni učinak tužbe protiv njegove odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi a da prethodno ne sasluša neuspješnog ponuditelja koji je podnio tu tužbu i da ne može meritorno odvagnuti sve postojeće interese.

21 Tim pitanjima sud koji je uputio zahtjev želi tako pojasniti službenu dužnost nacionalnog suda nadležnog za privremenu pravnu zaštitu u okviru tužbe protiv odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi u nacionalnom regulatornom kontekstu koji ima sljedeća obilježja.

22 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.]Kao prvo, iz članka 25-A stavka 1. Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen proizlazi da podnošenje hitne upravne tužbe protiv odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi dovodi do automatske suspenzije učinaka te odluke, pod uvjetom da je ta tužba podnesena u roku od deset radnih dana od dostave obavijesti o toj dodjeli svim ponuditeljima.

23 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.]Kao drugo, iz članka 25.-A stavaka 2. do 4. tog zakona proizlazi da tuženik, drugim riječima javni naručitelj, može ishoditi privremeno ukidanje tog automatskog suspenzivnog učinka ako podnese sažete dokaze kojima se utvrđuje, s jedne strane, istek roka od deset radnih dana od dostave odluke o dodjeli ugovora svim ponuditeljima i, s druge strane, rizik od gubitka financiranja iz europskih fondova. Taj se rizik uostalom pretpostavlja kada javni naručitelj dostavi dokument koji dokazuje da je predmetni ugovor obuhvaćen projektom koji se tako financira.

24 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.]Kao treće, iz članka 25.-A stavka 5. navedenog zakona proizlazi da se tužitelj može protiviti zahtjevu za privremeno ukidanje automatskog suspenzivnog učinka svojeg pravnog lijeka samo ako obrazloženo utvrdi da navedeni rok od deset dana nije istekao i/ili da rizik od gubitka financiranja iz europskih fondova nije osnovan.

25 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.]Kao četvrto, u skladu s člankom 25.-A stavkom 6. istog zakona, ako tužitelj zatraži zadržavanje automatskog suspenzivnog učinka, od tuženika se traži da dopuni razloge svojeg zahtjeva za ukidanje tog suspenzivnog učinka kako bi u njega uključio odvagivanje postojećih javnih i privatnih interesa i štete koja proizlazi iz zadržavanja tog učinka.

26 Kao peto, nakon što je tužitelju ponudio mogućnost replike, sudac privremene pravne zaštite mora ukinuti navedeni učinak ako iz odvagivanja svih prisutnih javnih i privatnih interesa proizlazi da bi se šteta uzrokovana njegovim zadržavanjem pokazala većom od štete koja bi mogla proizaći iz njegova ukidanja.

27 Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da ocijeni je li takav sustav u skladu s Direktivom 89/665, valja podsjetiti na to da je cilj članka 1. stavaka 1. i 3. te direktive, čija je svrha zaštititi gospodarske subjekte od arbitrarnosti javnog naručitelja, osigurati da u svim državama članicama postoje učinkoviti i što brži pravni lijekovi kako bi se osigurala učinkovita primjena pravila Unije u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi, osobito u fazi u kojoj povrede još mogu biti ispravljene (vidjeti u tom smislu presude od 11. kolovoza 1995., Komisija/Njemačka, C-433/93, EU:C:1995:263, t. 23.; od 15. rujna 2016., Star Storage i dr., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, t. 41. i od 18. siječnja 2024., CROSS Zlín, C-303/22, EU:C:2024:60, t. 60.).

28 Kako bi se postigao taj cilj, članak 2. stavak 1. točka (a) navedene direktive nalaže državama članicama da tijelima nadležnima za postupke pravne zaštite omoguće da što je prije moguće i putem postupaka privremene pravne zaštite poduzmu privremene mjere s ciljem ispravljanja navodnog kršenja ili sprečavanja nanošenja druge štete dotičnim interesima.

29 Iz članka 2. stavka 3. prve rečenice i članka 2. stavka 4. Direktive 89/665 također proizlazi da pravni lijek protiv odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi nužno mora imati automatski suspenzivni učinak na postupak javne nabave na koji se ta odluka odnosi. Naime, javni naručitelj ne može sklopiti ugovor prije nego što tijelo nadležno za postupke pravne zaštite donese odluku o zahtjevu za određivanje privremenih mjera ili o pravnoj zaštiti.

30 Pravo na traženje privremene zaštite stoga je ključno u okviru postupka javne nabave. U tom pogledu, u petoj uvodnoj izjavi te direktive navodi se da kratkotrajnost postupaka javne nabave zahtijeva hitno postupanje s povredama prava Unije o javnoj nabavi ili nacionalnih pravila kojima se osigurava njegovo prenošenje, tako da nadležna tijela nadležna za postupke pravne zaštite moraju biti ovlaštena, među ostalim, poduzeti privremene mjere kako bi obustavila takav postupak ili izvršila odluke koje može donijeti javni naručitelj (presuda od 14. srpnja 2022., EPIC Financial Consulting, C-274/21 i C-275/21, EU:C:2022:565, t. 90.).

31 Stoga, u skladu s člankom 2. stavkom 5. Direktive 89/665 države članice mogu ovlastiti tijelo nadležno za postupke pravne zaštite da uzme u obzir moguće posljedice privremenih mjera za sve zainteresirane koji bi mogli biti oštećeni, kao i javni interes, te može odlučiti da ne odredi takve privremene mjere kada bi njihove negativne posljedice mogle nadmašiti njihove koristi.

32 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 36. Direktive 2007/66, kao i ove direktive, kojom su izmijenjeni članci 1. i 2. Direktive 89/665, i potonja direktiva imaju za cilj osigurati puno poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, u skladu s člankom 47. prvim i drugim stavkom Povelje. Slijedom toga, države članice pri utvrđivanju postupovnih pravila za pravne lijekove čiji je cilj osigurati zaštitu prava koje Direktiva 89/665 dodjeljuje kandidatima i ponuditeljima oštećenima odlukama javnih naručitelja moraju osigurati poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje sadržano u članku 47. Povelje (presuda od 15. rujna 2016., Star Storage i dr., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, t. 45.i 46.).

33 U skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, ostvarivanje prava na djelotvoran pravni lijek, zajamčenog njezinim člankom 47., može se ograničiti, pod uvjetom da je to ograničenje predviđeno zakonom, da poštuje bit navedenog prava i da je proporcionalno, što podrazumijeva da navedeno ograničenje mora biti nužno i zaista odgovarati cilju od općeg interesa koji priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

34 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] U ovom slučaju ukidanje automatskog suspenzivnog učinka pravnih lijekova koji se odnose na odluku o dodjeli ugovora, predviđeno u članku 2. stavku 3. Direktive 89/665, dovodi do ograničenja prava na djelotvoran pravni lijek, s obzirom na to da to ukidanje utječe na djelotvornost tih pravnih lijekova uskraćivanjem osobi neposredne privremene zaštite, navedene u točki 30. ove presude, u okviru pravnih lijekova u području provedbe postupka javne nabave. To je ograničenje predviđeno zakonom jer proizlazi iz članka 25.-A stavaka 2. do 4. Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen.

35 Osim toga, kao što je to portugalska vlada tvrdila u svojim pisanim očitovanjima, tim se ograničenjem nastoji ostvariti cilj od općeg interesa koji priznaje Unija. Naime, njezin je cilj zajamčiti brzinu postupaka javne nabave (vidjeti po analogiji presudu od 18. siječnja 2024., CROSS Zlín, C-303/22, EU:C:2024:60, t. 62.) kako bi se izbjeglo gubitak prava na financiranje iz europskih fondova.

36 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Donošenjem članka 25-A Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen tako se nastoji osigurati učinkovitost upravnog djelovanja kako bi se prije 31. prosinca 2025. zajamčila provedba projekata od strateške važnosti za nacionalni razvoj i tako zadržala sredstva europskih fondova koja su u tu svrhu dodijeljena Portugalskoj Republici, što ipak treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

37 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Stoga valja ocijeniti, s jedne strane, poštuje li se člankom 25.-A stavcima 2. do 4. tog zakona bit prava na djelotvoran pravni lijek, zajamčenog člankom 47. Povelje, i, u slučaju potvrdnog odgovora, uvodi li se njime proporcionalno ograničenje tog prava.

38 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] U tom pogledu, kao što su to i EDIA i portugalska vlada priznale na raspravi, članak 25-A stavci 2. do 4. navedenog zakona omogućuju javnom naručitelju da pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi iskoristi privremeno ukidanje automatskog suspenzivnog učinka.

39 Međutim, takvom se mogućnošću povređuje članak 2. stavak 3. Direktive 89/665, koji javnom naručitelju zabranjuje sklapanje ugovora prije nego što tijelo nadležno za postupke pravne zaštite odluči o zahtjevu za određivanje privremenih mjera ili o pravnom lijeku.

40 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Osim toga, u skladu s člankom 25.-A stavcima 2. do 4. Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen, privremeno ukidanje automatskog suspenzivnog učinka pravnog lijeka protiv odluke o dodjeli ugovora podliježe objektivnim uvjetima za koje se, podložno provjerama suda koji je uputio zahtjev, čini da ih javni naručitelj osobito lako može ispuniti. Naime, dovoljno je na temelju sažetih dokaza dokazati, s jedne strane, da je rok od deset radnih dana od dostave odluke o dodjeli ugovora svim ponuditeljima istekao i, s druge strane, da postoji rizik od gubitka financiranja iz europskih fondova, pri čemu se taj rizik pretpostavlja, s obzirom na to da javni naručitelj dostavi dokument koji dokazuje da je predmetni ugovor obuhvaćen projektom koji se tako financira.

41 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] U usporedbi s tim, iako se teoretski čini da je moguće da tužitelj na obrazložen način zatraži zadržavanje automatskog suspenzivnog učinka dok nacionalni sud ne odluči o zahtjevu za privremeno ukidanje te suspenzije, on ipak mora dokazati, u skladu s člankom 25.-A stavkom 5. tog zakona, da nisu ispunjena dva objektivna uvjeta iz stavka 3. tog članka 25.-A, čime mu se nalaže da podnese *probatio diabolica* (diabolički dokaz).

42 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Osim toga, očito je da se nacionalni sud nalazi u situaciji ograničene nadležnosti jer se, u skladu s člankom 25.-A stavkom 3. navedenog zakona, „automatski suspenzivni učinak privremeno ukida ako sud sažeto utvrdi” istek tog roka od deset dana i rizik od gubitka financiranja iz europskih fondova. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 32., 38. i 42. svojeg mišljenja i podložno provjerama koje u tom pogledu mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, tijelo nadležno za postupke pravne zaštite ne raspolaže nikakvom marginom prosudbe da u tom trenutku odluči hoće li ukinuti automatsku suspenziju.

43 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Na taj se način člankom 25-A stavcima 2. do 4 Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen uvodi pravilo kojim se iskrivljuje načelo automatskog suspenzivnog učinka pravnog lijeka protiv odluke o dodjeli ugovora tako da je se zamijeni pravilom koje joj se protivi jer automatizam prvotne suspenzije, kako je predviđena Direktivom 89/665, zamjenjuje automatizam ukidanja te suspenzije.

44 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Odredba kao što je članak 25-A stavci 2. do 4. tog zakona stoga povređuje cilj koji zakonodavac Unije nastoji postići, naveden u uvodnim izjavama 3. i 4. Direktive 2007/66, a koji se sastoji od otklanjanja nedostataka u mehanizmima pravne zaštite koji postoje u državama članicama, osobito uvođenjem djelotvornog pravnog lijeka protiv odluke o dodjeli ugovora, sprečavanjem javnih naručitelja da posljedice takve osporavane odluke učine nepovratnima bržim potpisivanjem ugovora o javnoj nabavi.

45 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Štoviše, budući da javni naručitelj može sklopiti ugovor o javnoj nabavi nakon što je ishodio privremeno ukidanje suspenzivnog učinka pravnog lijeka protiv odluke o dodjeli takvog ugovora, tužitelj nije siguran da će imati pravo na kontradiktornu raspravu o meritumu, kako je predviđeno odredbama članka 25.-A stavaka 6. do 8. Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen. Takva se rasprava treba odnositi, među ostalim, na odvagivanje postojećih javnih i privatnih interesa kako bi se utvrdilo je li šteta koja proizlazi iz održavanja suspenzivnog učinka pravnog lijeka veća od štete koja bi mogla proizaći iz njegova ukidanja.

46 Međutim, pravo na djelotvoran pravni lijek, kako je zajamčeno člankom 2. stavcima 3. do 5. Direktive 89/665, u vezi s člankom 47. Povelje, zahtijeva da sudac privremene pravne zaštite može provesti takvo odvagivanje interesa na koje se pred njim poziva. Naime, za razliku od intervencije suca koji odlučuje o meritumu, svrha postupka privremene pravne zaštite nije konačno razlučiti zahtjeve koji su mu podneseni, nego privremeno zaštititi postojeće interese, po potrebi odvagivanjem tih interesa (vidjeti, u tom smislu, presudu od 9. prosinca 2010., Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie i dr., C-568/08, EU:C:2010:751, t. 77.).

47 Osim toga, s obzirom na članak 2. stavak 1. točku (a) Direktive 89/665, treba smatrati da mogućnost odvagivanja svih postojećih interesa pripada sudu koji odlučuje o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu. Slijedom toga, on ne može biti vezan nacionalnim propisom koji bi umjesto njega apstraktno i konačno odvagnuo te interese.

48 Takvo tumačenje potvrđuje članak 2. stavak 5. Direktive 89/665 koji predviđa da tijelo nadležno za postupke pravne zaštite može uzeti u obzir moguće posljedice privremenih mjera za sve zainteresirane koji bi mogli biti oštećeni, kao i javni interes, te može odlučiti da ne odredi takve privremene mjere kada bi njihove negativne posljedice mogle nadmašiti njihove koristi. Tim se člankom 2. stavkom 5. u području javne nabave konkretizira članak 47. Povelje i naglašava potreba da sudac privremene pravne zaštite provede konkretnu ocjenu odvagivanja svih interesa o kojima je riječ. Time se navedenim člankom 2. stavkom 5. nastoji pomiriti interese neuspješnog ponuditelja s interesima javnog naručitelja i uspješnog ponuditelja.

49 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Kad je riječ o propisu o kojem je riječ u glavnom postupku, portugalska je vlada u svojim pisanim očitovanjima navela da iz obrazloženja prijedloga Zakona br. 20/XVI/1, koji je donesen i potom objavljen kao Zakon br. 43/2024, proizlazi da je portugalski zakonodavac uvođenjem članka 25-A Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen namjeravao ublažiti „rizik od gubitka sredstava bitnih za izvršenje ugovora [koji se financiraju iz plana za oporavak i otpornost] kojima javni naručitelji ne raspolažu”.

50 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] U tom kontekstu, čini se da se člankom 25.-A stavcima 2. do 4. Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen tako pretpostavlja ili barem podrazumijeva da odvagivanje javnih i privatnih interesa o kojima je riječ mora sustavno ići u korist javnog naručitelja kako bi se Portugalskoj Republici omogućilo zadržavanje koristi od financiranja europskim fondovima, čija je isplata bila uvjetovana izvršenjem predmetnih ugovora najkasnije do 31. prosinca 2025., što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

51 Kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 66., 68. i 69. svojeg mišljenja, u ovom je slučaju ključno da tijelo nadležno za postupke pravne zaštite raspolaže mogućnošću odvagivanja postojećih interesa, pri čemu rizik od gubitka financiranja europskim fondovima ne može biti jedini razlog koji opravdava ukidanje suspenzije učinaka odluke o dodjeli ugovora. Taj rizik ne može sam po sebi predstavljati važan razlog u općem interesu koji bi sustavno prevagivao odvagivanje interesa u korist javnog naručitelja. Takva apsolutna zaštita javnog interesa mogla bi ugroziti ciljeve Direktive 89/665 jer bi mogla dovesti do nezakonite dodjele ugovora o javnoj nabavi koji se financiraju europskim fondovima, uz istodobno ukidanje automatskog suspenzivnog učinka pravnih lijekova koji se odnose na odluku o njihovoj dodjeli, što, s obzirom na potencijalno nepovratne učinke takve dodjele, može nepopravljivo naštetiti interesima o kojima je riječ.

52 [Kako je ispravljeno rješenjem od 21. listopada 2026.] Iz toga slijedi da se člankom 25.-A stavcima 2. do 4. Zakona br. 30/2021, kako je izmijenjen povređuje bit prava na djelotvoran pravni lijek, zajamčenog člankom 47. Povelje, jer sprečava suca privremene pravne zaštite da u meritumu i nakon kontradiktorne rasprave učinkovito odvagne postojeće interese.

53 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 2. stavke 3. do 5. Direktive 89/665, u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji je, u ime cilja od javnog interesa koji se odnosi na osiguranje brzine postupaka javne nabave, namijenjen izbjegavanju gubitka prava na financiranje iz europskih fondova, nalaže nacionalnom sudu da na zahtjev javnog naručitelja privremeno ukine automatski suspenzivni učinak tužbe protiv njegove odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi a da prethodno ne sasluša neuspješnog ponuditelja koji je podnio tu tužbu i da ne može meritorno odvagnuti sve postojeće interese.

## Troškovi

54 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

**Članak 2. stavke 3., 4. i 5. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,**

**treba tumačiti na način da mu se:**

**protivi nacionalni propis koji je, u ime cilja od javnog interesa koji se odnosi na osiguranje brzine postupaka javne nabave, namijenjen izbjegavanju gubitka prava na financiranje iz europskih fondova, nalaže nacionalnom sudu da na zahtjev javnog naručitelja privremeno ukine automatski suspenzivni učinak tužbe protiv njegove odluke o dodjeli ugovora o javnoj nabavi a da prethodno ne sasluša neuspješnog ponuditelja koji je podnio tu tužbu i da ne može meritorno odvagnuti sve postojeće interese.**

Potpisi