

POLOŽAJ JAVNE NABAVE U RH NAKON ULASKA U EU

Markulin, Vladimir

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Zagreb School of Business / Visoka poslovna škola Zagreb s pravom javnosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:180:415709>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository ZSB - Final papers Zagreb School of Business](#)



VISOKA POSLOVNA ŠKOLA ZAGREB
s pravom javnosti

Vladimir Markulin

**POLOŽAJ JAVNE NABAVE U RH
NAKON ULASKA U EU**

(završni rad)

Zagreb, srpanj 2017.

VISOKA POSLOVNA ŠKOLA ZAGREB
s pravom javnosti

Specijalistički diplomski stručni studij
Marketing i komunikacije

POLOŽAJ JAVNE NABAVE U RH
NAKON ULASKA U EU

(završni rad)

Mentor

dr. sc. Tomislav Ivančević

Student

Vladimir Markulin

Zagreb, srpanj 2017.

SAŽETAK

Diplomski rad pod nazivom *Položaj javne nabave nakon pristupanja Europskoj uniji* ima za cilj opisati sadržajnost europskog prava javne nabave prikazom razvoja sekundarnog zakonodavstva Europske unije. Predmetnim radom opisane su i promjene zakonodavnog procesa javne nabave u RH, te rukovodeći se ciljem pružanja osnovnih podataka dan je pregled statističkih pokazatelja položaja javne nabave u RH. S obzirom na recentne direktive u zakonodavstvu Europske unije, ovim radom se izdvojilo i ukazalo na najznačajnije novine koje su, u skladu sa navedenim direktivama, donesene u sklopu novog Zakona o javnoj nabavi, čime će se kroz postupovne naredne godine definirati stvarni učinak pojednostavljenja procesa javne nabave.

Ključne riječi: javna nabava, zakon o javnoj nabavi, direktive, europske unije, položaj

SUMMARY

This thesis under the name of *Position of public procurement in the Republic of Croatia following the accession to the European Union* aims to describe substantiality of European law of public procurement by disposing the development of secondary European Union legislation. The thesis also describes changes within the legislative process of public procurement in the Republic of Croatia and by instructing the disposure of fundamental data it gives the overview of statistical data as well as the indicators of current position of public procurement in the Republic of Croatia. Moreover, regarding recent directives within the legislation of European Union, with this thesis it is attempted to indicate the most significant novelties which are, according to the mentioned and described directives, enacted within the scope of Croatia's new Public Procurement Law, and whereby it is expected that during the upcoming years it shall define an actual performance of simplification of the public procurement process.

Key words: public procurement, public procurement law, directive, European Union, position

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. JAVNA NABAVA U EUROPSKOJ UNIJI	3
2.1. Zakonodavni okvir Europske Unije u području javne nabave	4
2.2. Razvoj reguliranja javne nabave u Europskoj uniji.....	8
2.3. Praksa Europskog suda pravde.....	12
2.4. Status procesa javne nabave u Europskoj uniji	15
3. INSTITUT JAVNE NABAVE U RH	20
3.1. Institucionalna struktura javne nabave u RH.....	20
3.2. Pristupanje RH Europskoj uniji; značaj i novine za RH javnonabavni proces te pripadni statistički prikaz.....	26
3.3. Usklađenost zakonodavstva RH s Europskom unijom.....	32
3.4. Nepravilnosti u javnoj nabavi – Primjer prakse DKOM-a	35
4. POLOŽAJ JAVNE NABAVE U 2017. GODINI – PREGLED NAJZNAČAJNIJIH NOVINA	42
4.1. Postupci javne nabave i transparentnost pravila o jednostavnoj nabavi, plan nabave i registar ugovora.....	42
4.2. Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi.....	46
4.3. Ekonomski najpovoljnija ponuda.....	47
4.4. Nova izuzeća od primjene Zakona	52
4.5. Održiva javna nabava	53
4.6. Mala i srednja poduzeća na tržištu javne nabave	55
5. ZAKLJUČAK	58
LITERATURA.....	59
POPIS GRAFOVA, TABELA, PRIKAZA I SLIKA.....	62

1. UVOD

Javna nabava osjetljivo je i važno pitanje. Riječ je o zadovoljenju javnih potreba i javnoj potrošnji, i s tim u vezi trošenju najčešće izrazito velikih novčanih iznosa iz proračunskih ili drugih javnih sredstava. Posebna pozornost uvijek je usmjerena na javnu nabavu i na njezinu ulogu i mjesto te značaj u procesu postizanja racionalizacije javnih rashoda. Javna nabava jest skup propisa i pravila koji državi, njenim tijelima i tijelima s javnim ovlastima propisuju određene postupke prilikom kupnje roba i usluga, s obzirom da tijela s javnim ovlastima ne stječu samostalno financijska sredstva. Javna nabava značajan je dio fiskalnog sustava svake zemlje, a unaprjeđenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, efikasnost i zakonitost odvijanja procesa i transparentno trošenje novca poreznih obveznika.

Prolazeći kroz razdoblje tranzicije, Republika Hrvatska je ustanovila institut javne nabave koji je proceduralno sukladan temeljnim postavkama i rješenjima javnonabavnog procesa u demokratskim državama. Nekoliko je faza oformljivanja javne nabave u Republici Hrvatskoj te ona prate cjelokupnu građu EU, koja se odnosi na javnu nabavu te obuhvaća primarni zakonodavni okvir, sekundarni zakonodavni okvir, praksu Europskog suda te odluke Europske komisije. Zakonodavni okvir za javnu nabavu postavljen je Zakonom o javnoj nabavi iz 2007. godine (Narodne novine br. 110/2007.), koji je noveliran 2008. godine (Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 125/2008.)). Ovaj Zakon propisuje da su prilikom provođenja postupaka javne nabave naručitelji obvezni u odnosu na sve gospodarske subjekte poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga, kao i načela koja iz toga proizlaze te je na taj način hrvatski Zakon o javnoj nabavi prihvatio opća načela sadržana u Ugovoru o osnivanju EU.

Republika Hrvatska je kao zemlja pristupnica Europskoj uniji te kao punopravna članica usklađivala postupak javne nabave sa direktivama o javnoj nabavi što je zahtijevalo i određenu provedbenu sposobnost. Tako su pristupanjem Europskoj uniji donesene Izmjene i dopune tada važećeg Zakona o javnoj nabavi, te je po usvajanju direktiva iz 2014. godine pripreman i donesen novi Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/16.) koji osigurava reguliranje svih pitanja koja se odnose na javnu nabavu.

Predmetni rad određuje i opisuje sadržajnost europskog prava javne nabave izraženo kroz direktive i njihov razvoj, s obzirom da se u njima nalaze preduvjeti promjena nacionalnog zakonodavstva te je njima reguliran i tijek promjena na nacionalnom zakonodavstvu. Pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, sa željom da prihvati i ostvaruje pravnu stečevinu EU koja se odnosi na javnu nabavu, RH je poduzela niz normativnih ali i drugih aktivnosti. Predmetnim radom opisane su samo bitne izmjene i najznačajnije novine. Također, iako predmetni rad spominje i sagledava Zakon o koncesijama u sklopu javne nabave, iste nisu tematizirane sadržajem rada. Također, zbog sveobuhvatne teme i ograničenosti opsega rada nije se ulazilo detaljno u svaku vrstu izmjene te se nije direktno dovodila u vezu svaka postupovna izmjena sa statističkim pokazateljima, nego se kroz teorijski pregled i komparaciju pristupilo na ukazivanje položaja javne nabave RH u okviru primarnog i sekundarnog zakonodavstva Europske unije. Ovim radom se ukazuje na činjenicu da se najvažniji statistički pokazatelji očekuju finaliziranjem predmetne kalendarske godine, s obzirom da je ovo godina kada je novi Zakon (Narodne novine, br. 120/16) stupio na snagu te kojim se pokušala facilitirati pristupačnost i pojednostaviti proces javne nabave.

Rad je podijeljen u četiri logične cjeline. Prva cjelina odnosi se na opisno određenje zakonodavstva Europske unije kako bi se pojasnio tijek promjena na nacionalnom zakonodavstvu Republike Hrvatske pristupanjem Europskoj uniji, drugi dio opisuje trenutni institut javne nabave u Republici Hrvatskoj sa statističkim prikazom odabranih podataka i odabranih referentnih godina, treći dio prikazuje neke od najznačajnijih novina novog Zakona donesenog 1.1.2017. godine, dok završno poglavlje komparira ta navedena dva kompendijska segmenta.

Prilikom izrade predmetnog rada korištena je dostupna pregledna literatura različitih pretežno domaćih autora i zakonskih propisa, te su se informacije nastojale prenijeti na vjerodostojan način. Rad je opisnog karaktera te se jednako tako koristila literatura preglednih informacija i istraživanja koje su potom sintetizirane u cjelinu. U radu su korištene metode analize, sinteze, induktivna i deduktivna metoda, kao i metoda klasifikacije podataka, deskripcije i kompilacije.

2. JAVNA NABAVA U EUROPSKOJ UNIJI

Uspostavljanje zajedničkog tržišta jedan je od najvažnijih razloga osnivanja Europske unije. Europska unija (dalje: EU) je osnivanju zajedničkog tržišta pristupala dvosmjerno: stvarajući uvjete za općenito zajedničko tržište, ali i donošenjem posebnih regulatornih okvira (paketa direktiva i uredbi) za specifična tržišta. Specifična tržišta od posebne važnosti bile su industrije koje čine infrastrukturu svake zemlje, ali u fokusu je jednako tako bila i javna nabava. Važnost javne nabave za svaku državu članicu je od iznimne važnosti. Nabava dobara (roba), usluga i radova postupcima javne nabave nužne su za djelovanje tijela državne uprave i javnih tijela, čija vrijednost predstavlja značajan dio BDP-a, ali i motor cjelokupnoga gospodarstva.¹

Javna nabava označava postupak u kojem javni naručitelj, koji samostalno ne stječe financijska sredstva nego je neposredan ili posredan korisnik državnog ili lokalnog proračuna, naručuje robe, usluge ili izvođenje radova od privatnih ponuditelja, što izravno povezuje javni i privatni sektor.² Pravna stečevina EU-a u području javne nabave temelji se na načelima transparentnosti, jednakog postupanja, slobodnog tržišnog natjecanja i nediskriminacije. EU predstavlja najveće tržište javne nabave na svijetu i nastoji osigurati sudjelovanje gospodarskih subjekata bez diskriminacije. Udio javne nabave u BDP-u Unije iznosi oko 16% te sačinjava značajan udio u svjetskoj trgovinskoj razmjeni (oko 1.3. *trillion per year*)³ stoga može biti razvojni agens kojim će se iskoristiti prednosti unutarnjeg tržišta, povećati konkurentnost i dati dodatan poticaj istraživanju, razvoju i inovacijskoj politici.

Javna nabava u Republici Hrvatskoj je 2013. godine sačinjavala 12,08% BDP-a, dok je u 2016. godini (dvije referentne godine pristupanja Europskoj Uniji i konsolidaciji novozakonskih regulatornih okvira) sačinjavala 13,06% BDP-a (koji je za 2016. godinu iznosio 343.195 mil. kuna).⁴ Ovako izneseni postotci jasno izražavaju gospodarsku važnost gospodarsku važnost javne nabave na nacionalnoj i europskoj razini poradi kojih je potrebno

¹ Turudić, M. (2016) Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav. Pregledni znanstveni članak. *Hrvatska pravna revija*, str. 34.

² Lalić, Z. (2015) Značaj procedure javne nabave za prijavu i realizaciju EU projekta. *Diplomski rad*. Osijek: Poljoprivredni fakultet u Osijeku., str. 1.

³ European Commission (2017) Public Procurement */online/* Dostupno na: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/> str. 11. i http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2013.pdf (20. svibnja 2017.), str. 10.

⁴ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2016) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu */online/* Dostupno na: http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-2016-3.pdf (1.lipnja 2017.), str. 11.

provoditi postupke javne nabave na način kako bi se ostvarilo kvalitetno djelovanje zajedničkog tržišta i ostvarenje ciljeva EU.

2.1. Zakonodavni okvir Europske Unije u području javne nabave

Ukoliko se razmatra položaj RH u javnoj nabavi kao i regulacija sustava javne nabave u RH, predmetnu temu (ujedno i temu ovog diplomskog rada) je nužno i neodvojivo važno sagledavati u okviru pravnih standarda Europske unije.

Ugovori o javnoj nabavi moraju se sklapati u skladu s načelima Ugovora, posebno slobodnim kretanjem robe, slobodom poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga, te načelima koja iz toga proizlaze, poput jednakog pristupa i jednakog postupanja, zabrane diskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti, poštenog tržišnog natjecanja, javnosti i transparentnosti.

Javna nabava u državama članicama EU-a uređena je Direktivom 2014/24/EU (u daljnjem tekstu „Direktiva o javnoj nabavi iz 2014.“) i nizom drugih direktiva u kojima su utvrđena zajednička pravila kojih se javni naručitelji moraju pridržavati za javne nabave iznad određene vrijednosti. Ta se pravila moraju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo. Direktive nisu pravno obvezujuće za institucije EU-a. One su donijele vlastita pravila koja su u velikoj mjeri usklađena s Direktivom o javnoj nabavi iz 2014. godine uz određena bitna odstupanja. Pravila javne nabave za institucije EU-a koje se financiraju iz općeg proračuna utvrđena su u financijskim pravilima koja su posljednji put izmijenjena u listopadu 2015. i pravilima za njihovu primjenu koja su također posljednji put izmijenjena u listopadu 2015. godine. Pravila javne nabave Europske središnje banke utvrđena su u odluci koju je donijelo upravno vijeće ESB-a u veljači 2016⁵.

Ciljeve Direktiva države članice Europske unije dužne su prenijeti u nacionalno zakonodavstvo u području javne nabave, dok se uredbe izravno primjenjuju. U području javne nabave važni su i dokumenti koje je usvojila Europska komisija, koji formalno nisu obvezujući, međutim sadrže praktične informacije i rješenja za implementaciju zakonodavstva javne nabave. Takvi propisi imaju različite oblike, kao što su priopćenja, obrazloženja, napomene za pojašnjenja i sl.

⁵ Europski revizorski sud (2016) *Tematsko Izvješće*, str. 11.

Cjelokupna građa Unije, koja se odnosi na javnu nabavu, obuhvaća: prvo, tzv. primarni zakonodavni okvir, drugo, tzv. sekundarni pravni okvir, treće, praksu Europskog suda, te četvrto, odluke Europske komisije⁶.

Dodjela javnih ugovora u Europskoj uniji temelji se na primarnom i sekundarnom zakonodavstvu Europske unije. Primarno zakonodavstvo Europske unije predstavlja sastavni dio Ugovora o osnivanju Europske zajednice i direktno uređuje dodjelu javnih ugovora u Europskoj uniji, bez obzira je li vrijednost nabava viša ili niža od graničnih vrijednosti Europske unije za javne nabave. U svim postupcima javne nabave potrebno je poštivati temeljne slobode zajedničkog unutarnjeg tržišta koje se ujedno temelje na primarnim pravnim aktima Europske unije: slobodno kretanje roba, sloboda poslovnog nastana, sloboda pružanja usluga. Tako određena načela nalaze svoj primat u svim ostalim zakonodavstvima Europske unije i zemljama članicama. Također, potrebno je uzeti u obzir i odredbe i zabrane kao što su zabrana svake diskriminacije na osnovi nacionalnosti i tržišno natjecanje. Sekundarni zakonodavni okvir u području javne nabave sastoji se od direktiva i uredbi Europske komisije, a to su⁷:

- Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. godine o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama;
- Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. godine kojom se usklađuju postupci nabave subjekata koji djeluju u sektorima vodoopskrbe, energetike, prometa i poštanskih usluga;
- Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o javnoj nabavi i ostavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ
- Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o javnoj nabavi i ostavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ
- Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ

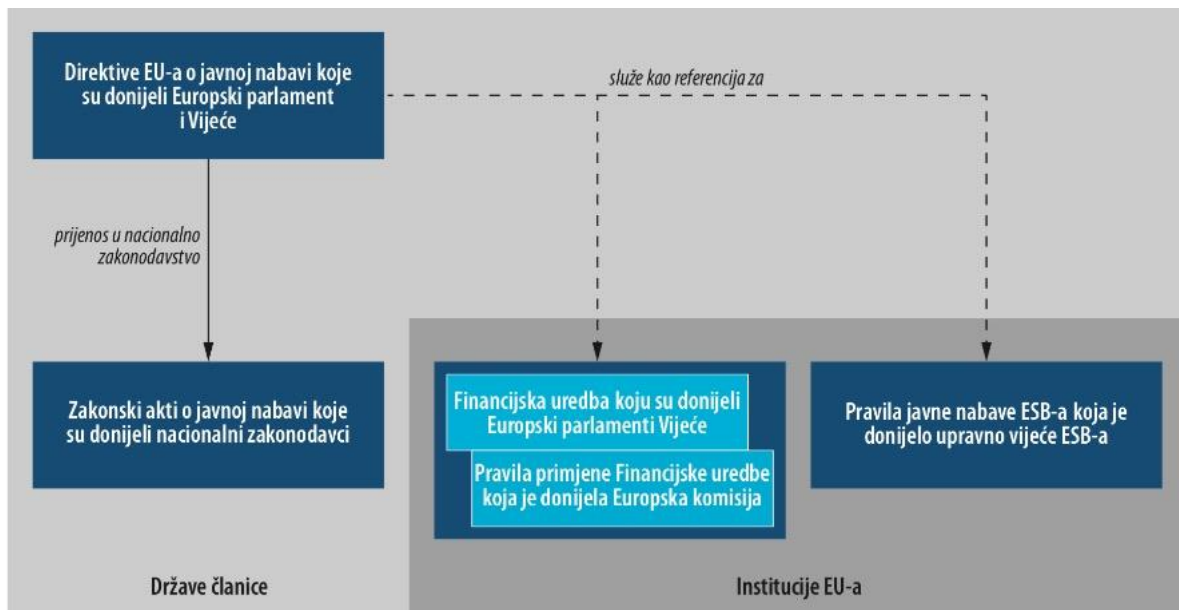
⁶ Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B. (2011) Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost sa pravom EU. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, str. 408.

⁷ EUR-LEX Acces to European Law /online/ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html> (25. lipnja 2017.)

- Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji
- Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. godine za usklađivanje zakona, propisa i upravnih odredbi koje se odnose na primjenu pravila Zajednice o postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektorima vodoopskrbe, energetike, prijevoza i telekomunikacija;
- Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. godine o usklađivanju zakona, propisa i upravnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka revizije na dodjelu ugovora o javnim nabavama i javnim radovima;
- Direktiva 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. godine kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano uz poboljšanu učinkovitost postupaka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavama;
- Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. godine o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama u području obrane i sigurnosti koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji te izmjenama i dopunama Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ;
- Direktiva 2005/51/EZ od 7. studenoga 2005. godine kojom se izmjenjuje i dopunjuje Prilog XX Direktive 2004/17/EZ i Prilog VIII Direktive 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća;
- Uredba Komisije (EZ) br. 1177/2009 od 30. studenoga 2009. godine kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u vezi primjene njihovih graničnih vrijednosti na postupke dodjele ugovora;
- Odluka Komisije 2008/963/EZ od 9. prosinca 2008. godine kojom se izmjenjuju i dopunjuju prilozi Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o postupcima javne nabave, a koji se tiču ugovornih subjekata i ugovornih tijela;
- Uredba Komisije (EZ) br. 1150/2009 od 10. studenoga 2009. godine kojom se izmjenjuje i dopunjuje Uredba Komisije (EZ) br. 1564/2005 kojom se utvrđuju standardni obrasci za objavljivanje obavijesti u okviru postupaka javne nabave u skladu sa Direktivama 89/665/EEZ i 92/13/EEZ;
- Uredba Komisije (EZ) br. 213/2008 od 28. studenoga 2007. godine o izmjenama i dopunama Uredbe (EZ) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća o Jedinostvenom

rječniku javne nabave (CPV) i Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o postupcima javne nabave.

Slika 1 Pravni okvir javne nabave u EU



Izvor: Europski revizorski sud (2016) *Tematsko Izvješće*, str. 12.

Primarni zakonodavni okvir čine načela koja su sadržana u osnivačkim ugovorima Unije, i to su načela nediskriminacije, jednakog tretmana, transparentnosti, razmjernosti i uzajamnog priznavanja. Već spomenuti, sekundarni okvir sačinjavaju direktive, uredbe Europske komisije, Vijeća i Parlamenta te Jedinstveni rječnik javne nabave⁸. Svrha navedenog rječnika sastoji se u ujednačavanju postupka javne nabave, jer korištenje različitih kvalifikacija u tim postupcima, navodi se, ima za posljedicu nejednak tretman sudionika u postupku, ali i nemogućnost sudjelovanja u njemu.

⁸ Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B. (2011) Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost sa pravom EU. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, str. 410.

2.2. Razvoj reguliranja javne nabave u Europskoj uniji

Svijest o važnosti javne nabave za projekt zajedničkog tržišta postojala je unutar institucija EU već jako rano. Stoga projekt stvaranja zajedničkog javnonabavnog tržišta traje još od šezdesetih godina dvadesetog stoljeća. Prvi javnonabavni regulatorni okvir bio je na snazi više od 20 godina. Formalno stvaranje zajedničkog tržišta za javnu nabavu počinje već 1966. godine, donošenjem Direktive 66/683/EEZ, a nastavlja se donošenjem Direktiva 70/32/EEZ, 71/305/EEZ, 77/62/EEZ i 80/767/EEZ.⁹ Navedenim direktivama zabranjeno je koristiti mjere kojima se onemogućuje korištenje proizvoda uvezanih iz drugih zemalja članica u postupcima javne nabave. Direktive su usvojene pod utjecajem ukidanja kvota i mjera kojima se ograničavalo trgovanje između zemalja članica kao rezultat prijelaznog razdoblja Europske zajednice. Također, jedna od direktiva uređuju se postupci javne nabave radova. Glavni ciljevi su označavali ukidanje prepreka a sudjelovanjem pravnih osoba iz drugih država članica u postupcima dodjele ugovora za javne radove, kao i koordinacija postupaka dodjele ugovora za javne radove država članica. Navedeni ciljevi ostvarivali su se primjenom načela zabrane tehničkih specifikacija koje imaju diskriminacijski učinak, načela primjerenog oglašavanja ugovora, načela određivanja objektivnih kriterija za sudjelovanje u postupku i načela uvođenja postupka zajedničkog nadzora primjene navedenih načela. Nadalje, u ovom regulatornom okviru utvrđena su pravila za koordiniranje postupaka javne nabave dobara. Iako je primjena Direktiva sužena jer je određeno kako je ne primjenjuju javna tijela u transportnoj industriji, javna tijela koja se bave proizvodnjom, distribucijom, transmisijom i prijenosom vode, energije i telekomunikacija, ipak su njome postavljena osnovna načela javne nabave dobara. Ta načela, vrlo slična načelima javne nabave radova, su načelo zabrane tehničkih specifikacija koje imaju diskriminacijski učinak, načelo primjerenog oglašavanja ugovora kroz cijelu Zajednicu, načelo određivanja objektivnih kriterija za sudjelovanje u postupku i načelo uvođenja postupka zajedničkog nadzora primjene navedenih načela¹⁰.

Drugi javnonabavni regulatorni okvir bio je na snazi značajno kraće od prethodnog, svega četiri godine. Činile su ga Direktive 88/295/EE, 89/440/EEZ, 89/665/EEZ, 90/531/EEZ i 92/13/EEZ. Navedenim direktivama unaprijedilo se reguliranje javne nabave dobara. Kao glavni razlozi unaprjeđenja prethodnih direktiva navode se potreba za poboljšanjem i proširenjem djelovanja direktiva povećanjem transparentnosti postupka javne nabave i

⁹ Turudić, M. (2016) Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav. *Hrvatska pravna revija*, str. 35.

¹⁰ Ibid.

omogućavanje strožeg provođenja zabrana ograničenja slobodnog protoka robe unutar zajedničkog tržišta. Isto se pokušalo regulirati i za javne nabave radova. Doduše, određene mrežne industrije bile su u prethodnom regulatornom okviru izuzete iz primjene javnonabavnih direktiva. Mrežne industrije, a poglavito elektroničke komunikacije, energija i željeznički promet i voda dugo su se smatrali prirodnim monopolima i industrijama od ključnog strateškog interesa za svaku državu, pa tako i za države članice. Takvo je razmišljanje sigurno utjecalo i na njihov diferencijalni pravni režim u postupcima javne nabave. Također, razlog za isključivanje javne nabave za navedene mrežne industrije je i činjenica da su to visoko tehnološki napredni sektori koji zahtijevaju najmoderniju tehnologiju za pružanje svojih usluga, pa je stoga i vrijednost nabave u tim sektorima vrlo visoka. U ovom regulatornom okviru prvi put se postupci javne nabave proširuju i na navedene mrežne industrije. Ipak, najznačajnije novine drugog regulatornog okvira se tiču pravnozaštitne direktive, kojima se regulira pravna zaštita u javnoj nabavi dobara i radova i pravna zaštita u mrežnim industrijama.¹¹

Treći regulatorni okvir čine direktive 92/50/EEZ, 93/36/EEZ, 93/37/EEZ i 93/38/EEZ. Budući da direktive iz 1993. godine predstavljaju samo pročišćavanje i konsolidiranje prijašnjih direktiva, značajnije promjene režima javne nabave zajedničkog tržišta predstavlja tek Direktiva 92/50/EEZ. Navedenom direktivom prvi put se reguliraju javnonabavna pravila kod nabave usluga. Budući da su usluge počele postajati sve važnija gospodarska aktivnost (nauštrb proizvodnje) u državama članicama, nužno je bilo regulirati i postupke javne nabave čije su one predmet. Ipak, mnoge su usluge isključene iz djelokruga direktive. Unatoč takvom značajnom ograničenju primjene, ova Direktiva je predstavljala velik iskorak u širenju zajedničkih pravila o javnoj nabavi na cijelo zajedničko tržište, pa time i velik iskorak u konsolidiranju zajedničkog tržišta općenito. Nije mogao postojati zajednički pristup postupcima javne nabave sve dok je jedan tako velik dio gospodarstva bio izvan regulatornih okvira¹².

Četvrti regulatorni okvir implementiran je tijekom tri godine, od 2004. do 2007. godine. Čine ga direktive 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2007/66/EZ. Direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ provodi se daljnje pojednostavljivanje javnonabavnog režima u EU, budući da se Direktivom 2004/18/EZ reguliraju sve vrste klasične javne nabave (roba, radovi, usluge), dok se posebnom Direktivom 2004/17/EZ uređuje isključivo javna nabava u određenim mrežnim

¹¹ Turudić, M. (2016) Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav. *Hrvatska pravna revija*, str. 36.

¹² Ibid., str. 36-37.

industrijama. Dakle, tim je direktivama dodatno naglašena razlika u pravu javne nabave u klasičnoj javnoj nabavi i važnim mrežnim industrijama. Direktivom 2004/17/EZ regulira se koordinacija postupaka za dodjelu javnih ugovora u tzv. klasičnom sektoru. Ta direktiva, među ostalim, donesena je kako bi se zajamčilo otvaranje ugovora o javnoj nabavi tržišnom natjecanju, što ga dodjeljuju subjekti koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne sektoru te sektoru poštanskih usluga, te izradilo propise za usklađivanje ugovora iznad određene vrijednosti na razini Unije¹³.

To usklađivanje temelji se na uvjetima koji se mogu zaključiti iz članaka 14., 28. i 49. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i članka 97. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, odnosno na načelima jednakog tretmana, uzajamnog povjerenja, razmjernosti i transparentnosti. Jedan od razlog za donošenja ove direktive sastojao se i u osiguranju otvaranja tržišta i pravedne ravnoteže u primjeni pravila o nabavi u predmetnim sektorima.

Važno je naglasiti da ova direktiva razlikuje ugovore o robi, radovima i uslugama. U dijelu temeljnih pojmova, direktiva, u članku 2.a), definira ugovore o robi, radovima i uslugama kao ugovore za novčani iznos zaključene u pisanom obliku između jednog ili više ugovornih subjekata iz članka 2. stavka 2. i jednog ili više izvođača radova, dobavljača ili davatelja usluga. Iz ovoga možemo zaključiti da se nužno mora raditi o dvostranom pravnom odnosu financijske prirode. Takav ugovor mora biti sačinjen u pisanoj formi. Predmet ugovora je nabava: a) radova, b) roba ili c) usluga¹⁴.

Direktiva 2007/18/EZ donosi i novi institut – natjecateljski dijalog. Paralelno sa navedenim direktivama bilo je nužno i unaprijediti okvir za pravnu zaštitu u postupcima javne nabave. Nekoliko je razloga za takvo razmišljanje. Naime, 2002. godine svega se 16,2% javnonabavnih natječaja javno objavljivalo, i kao posljedica toga javna nabava smatrala se najslabijom karikom zajedničkog tržišta. Konzultacije Europske komisije s državama članicama, naručiteljima i ponuditeljima pokazale su da se nacionalni žalbeni postupci u državama članicama značajno razlikuju, što može obeshrabriti ponuditelje od sudjelovanja u postupcima javne nabave širom EU. Nakon što su navedene direktive implementirane u nacionalna zakonodavstva država članica, donesena je Direktiva 2007/66/EZ kojom su dopunjene i izmijenjene pravnozaštitne direktive iz drugog regulatornog okvira. Nekoliko je glavnih novina koje donosi navedena direktiva. Prva je takozvani rok mirovanja, sukladno

¹³ Ibid., str. 37.

¹⁴ Čović, S. (2017) Aktualna upravosudska praksa u postupku javne nabave. *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, god.54, 1/2017., str. 209.-211.

kojem naručitelji moraju čekati minimalno 10 dana nakon odluke koji je ponuditelj dobio natječaj kako bi potpisali ugovor. Taj rok zamišljen je kako bi omogućio drugim ponuditeljima da detaljno pregledaju odluku i sam postupak kako bi odlučili hoće li podnijeti žalbu. Ako to učine unutar roka mirovanja, to će rezultirati automatskim zamrzavanjem postupka javne nabave dok nadležno tijelo ne donese odluku u povodu žalbe. Dalje, direktno dodjeljivanje ugovora prepoznato je kao jedan od najvećih problema javne nabave unutar EU. Tako se navodi da je potrebno uvesti odredbe kojima se omogućuju učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije, te se ugovor koji je rezultat direktnog dodjeljivanja mora smatrati nevažećim. Nevaženje nije automatsko, već bi ga trebalo procijeniti neovisno žalbeno tijelo¹⁵. Od donošenja prvih direktiva iz četvrtog regulatornog okvira do donošenja petog regulatornog okvira proteklo je punih 10 godina. To je značajno razdoblje u kojem su tijela EU, ali i država članica imala dovoljno vremena i prostora razmotriti nedostatke prethodnog okvira, ali i nove probleme koji su nastali u javnonabavnoj praksi. Dvije su institucije EU dale najveći doprinos oblikovanju sadašnjeg regulatornog okvira: Europska komisija i Sud pravde Europske unije (ECJ). Europska unija je kontinuirano pratila implementaciju četvrtog regulatornog okvira i nove probleme u javnonabavnim postupcima na zajedničkom tržištu, što je rezultiralo Zelenom knjigom o modernizaciji javne nabave koja je poslužila kao jedan od temelja za izradu novih direktiva¹⁶. ECJ je pak, svojom praksom u nekoliko važnih predmeta pojasnio nejasnoće i popunio praznine četvrtog regulatornog okvira, ali i značajno izmijenio neka shvaćanja iz prethodnog regulatornog okvira i otvorio put za nova shvaćanja koja će naći svoje mjesto u novom, petom regulatornom okviru.

Nove regulatorne direktive, Direktiva 2014/24/EU i 2014/25/EU, Europska komisija predložila je potkraj 2011. godine. Nakon više od dvije godine, direktive su izglasane i usvojene u Vijeću te je postavljen rok za implementiranje direktiva u pravne sustave država članica 18. travnja 2016. godine. Direktivom 2014/25/EU prvi put se zasebno i veoma detaljno regulira pravo koncesija¹⁷. Međutim, s obzirom na opseg i predmet ovoga diplomskog rada te kako je napomenuto u uvodu, analiza koncesija i položaj istih u EU i RH neće biti razmatrane, već će biti samo dan pregled javnonabavnih procesa.

¹⁵ Ibid., str. 211.-212.

¹⁶ European Commission (2011) Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy /online/ Dostupno na: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/public_procurement/synthesis_document_en.pdf (1. lipnja 2017.)

¹⁷ Turudić, M. (2016) Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav. *Hrvatska pravna revija*, str. 39.

Direktiva 2014/24/EU donosi značajne novine u sustav javne nabave dobara, usluga i radove. Njome se ne samo nadopunjava prethodni regulatorni okvir, već se temeljito mijenja. Sama Direktiva uređuje mnoge nove institute i pojednostavljuje (mijenja) mnoge druge. Upravo radi navedenih promjena važno je prikazati temeljne postavke direktive, s obzirom da je na njih i zakonodavac RH usvojio polazišta kojima je omogućio facilitiranje i pojednostavljenje pravila, odnosno cjelokupnog javnonabavnog procesa kako bi proces javne nabave i sklapanje ugovora bilo jednostavnije, brže i efikasnije uz visok stupanj pravne zaštite, odnosno zaštite javnog rashoda¹⁸. U postupcima javne nabave pojednostavio se položaj ponuditelja, povećala se primjena elektroničkih komunikacija, pokušalo se pristupiti poboljšanju javno-javne suradnje, razradila se nabava usluga, uveli su se okolišni i društveno angažirani aspekti u postupku javne nabave i kriteriji izbora najpovoljnijeg ponuditelja (ekonomski najpovoljnija ponuda), uveli su se novi postupci (partnerstvo za inovacije) i donijele su se nove odredbe za unaprjeđenje transparentnosti i koruptivnog djelovanja¹⁹. Svakako jedno od najznačajnijih novina jest prodor elektroničkih komunikacija u postupku javne nabave, partnerstvo za inovacije, socijalni i okolišni aspekti i olakšavanje malim i srednjim poduzećima u postupcima javne nabave. Upravo smjernice direktive su usvojene i od strane zakonodavstva Republike Hrvatske, te su najznačajnije novine iznesene u narednim dijelovima rada. Ovako formulirane novine će se ogledati u statističkom prikazu broja sklopljenih ugovora naspram prethodnog zakonodavnog okvira koji počivaju na temeljima direktiva, kako bi se ukazalo na moguća poboljšanja položaja javne nabave u RH.

2.3. Praksa Europskog suda pravde

Značajan i iznimno važan doprinos javnonabavnim regulatornim okvirima jest praksa Europskog suda pravde (*eng. European Court of Justice*, dalje: ECJ). Krucijalnu ulogu u tumačenju, ali i u oblikovanju europskog prava javne nabave te provođenju postupaka javne nabave imao je i Europski sud. Naime, taj sud u svojim odlukama vrlo često rješava dvojbe i popunjava pravne praznine europskog zakonodavstva na ovom pravnom području²⁰.

Europski sud pravde osnovan je 1952. godine kao Sud pravde Europske zajednice za ugljen i čelik. Europska zajednica za ugljen i čelik je osnovana Sporazumom iz Pariza, te su nastale i

¹⁸ Ibid., str.40.

¹⁹ European Directive 2014/24/EU /online/ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (15.lipnja 2017.)

²⁰ Popovski, A. (2011) Praksa Europskog suda u postupcima javne nabave. *Hrvatska pravna revija*, str. 74-78.

druge dvije zajednice na osnovi Sporazuma iz Rima; Europska ekonomska zajednica koja je 1992. godine promijenila ime u Europska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju. Od kako je Europska zajednica za ugljen i čelik prestala postojati 2003. godine, Sud pravde sada obavlja sve pravno sudske poslove za Europsku uniju. Sjedište Suda je u Luksemburgu. Zadatak Suda je da osigura poštivanje zakona u tumačenju i primjeni Sporazuma o osnivanju EU-a, te je ECJ nadležan da osigura izvršenje zakona u slučajevima kada je došlo do njegovog kršenja te da razradi i tumači propise prava Zajednice.

Šest je vrsta tužbi kojima se može pokrenuti postupak pred Sudom pravde; tužba zbog neispunjenja obaveze, tužba zbog nepostupanja, tužba za poništenje, zahtjev za naknadu štete, pritužba i upućivanje prijedloga za odlučivanje o prethodnom pitanju²¹.

Presude ECJ-a se smatraju prethodnicima zakonodavnog mišljenja, odnosno smatra se da mišljenja i presude ECJ-a prvenstveno pružaju usmjeravajući instruktivan ton, nego što su zakonski obvezujući za države članice. Sukladno pravnoj doktrini, danas je ECJ jedno o najutjecajnijih sudova u svijetu koji je ostavio izniman trag i utjecaj tijekom europske integracija, te su odluke istoga utjecale na razne političke arene. Stoga, važno je utvrditi *de iure* i *de facto* obvezanost suda kako bi se utvrdilo i smjestilo u državni+nacionalni sustav pravnih akata. Česte kritike su usmjerene da ovaj Sud prečesto preuzima ulogu isključivog zakonodavca te da stvara novo primarno europsko pravo, postavlja opće principe prava te da stalno proširuje grane europskog prava u kojem bi uopće smio inherentno djelovati.²²

ECJ je značajno pozitivno utjecao na otvaranje koncesija zajedničkom tržištu te je utjecao na uvođenje društveno važnih ciljeva kao uvjeta za dodjeljivanje ugovora u javnonabavnim postupcima. Opća pravna načela predstavljaju temelj pravne stečevine Zajednice, a razvijena su kroz praksu Suda Europske unije i sadržana su u Ugovoru o osnivanju EU; sloboda tržišnog natjecanja, nediskriminacija, jednakog tretmana, transparentnosti, uzajamnog priznavanja i proporcionalnosti (razmjernosti). Zakonodavni okvir javne nabave, a koji obavezno uključuje pravna načela, trebao bi osigurati ostvarenje navedenih ciljeva, te je najčešće, kada se i radi o dvojbenosti tumačenja, glavna smjernica za realizaciju odredbi i provođenje postupaka javne nabave. ECJ je u nekoliko predmeta uočio i pojasnio nejasnoće (u tom smislu je moguće i na nacionalnoj razini ga povezati sa praksom i tumačenjima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave). Jedna od prvih presuda ECJ-a

²¹ Everling, U. (2000) On the judge-Made Law of the european community's courts. *Judicial Review in European Union Law*. The Hague: Kluwer Law International, str. 33, 35., 37.

²² Mikelson, G. (2013) *The Binding force of the case law of the court of justice of the European Union*. University of Latvia: Faculty of Law, str. 471.

odnosila se na talijansko zakonodavstvo prema kojem sva javna tijela i organi, kao i tijela i poduzeća u kojima je država imala udio, morala nabaviti najmanje 30% svojih roba od industrijskih i poljoprivrednih poduzeća i malih poduzeća osnovanih u južnoj Italiji i nuditi proizvode koji su barem djelomično proizvedeni u toj regiji. Cilj te regulative je bio da se potakne industrijski razvoj te nerazvijene regije. U osnovi tog predmeta je situacija u kojoj je lokalno tijelo iz oblasti zdravstva podijelio nabavu radioloških filmova i tekućina u dva dijela, pri čemu je rezervirao 30% od ukupnog iznosa ugovora za poduzeća osnovana u južnoj Italiji, a u postupku javne nabave dodijelio preostalih 70%. Protiv odluke ugovornog tijela pokrenut je spor što je pokrenuo jedan od dobavljača talijanskom sudu, koji je proces prosljedio na postupanje ECJ-u. ECJ je donio presudu da sustav koji favorizira robu proizvedenu u određenoj regiji države članice sprječava javna tijela da nabavljaju robu od poduzeća osnovanih u drugim državama članicama. Kako je Sud utvrdio, protiv proizvod koji potječu iz drugih država članica vrši se diskriminacija u usporedbi sa proizvodima iz države članice o kojoj je riječ i rezultat toga je ometanje normalnog toka razmjene unutar Zajednice. Sud je utvrdio da, iako nisu svi talijanski proizvodi imali koristi u usporedbi sa proizvodima iz drugih država, činjenica je da su svi proizvodi koji su imali korist od preferencijalnog sistema bili domaći proizvodi. To je imalo za posljedicu da je Italija prekršila pravo Zajednice u pogledu slobode kretanja roba.²³

U nove direktive su uvrštena stajališta utvrđena u sudskoj praksi Suda koji se odnose na područja koje ne spada u područje primjene novih direktiva – ugovora i koncesija između subjekata u javnom sektoru sukladno uvjetima utvrđenima u odgovarajućim člancima direktiva. Naime, u predmetu *Telaustria* ECJ je zaključio da iako koncesije usluga ne čine dio tada važećeg javnonabavnog regulatornog okvira, to ne znači da je iz tog gospodarskog polja isključena primjena prava EU. Konkretnije, ECJ navodi da su naručitelji dužni držati se osnovnih načela Ugovora, i načela zabrane diskriminacije na temelju nacionalnosti. Koncesije usluga još uvijek nisu bile regulirane u četvrtom regulatornom okviru, ali već se počeo raditi pritisak na države članice u tom smislu, čak je u jednom postupku protiv države članice ECJ odlučio da država članica krši pravo kada je jedna od njezinih lokalnih jedinica direktno dodijelila dugotrajni ugovor za skupljanje otpadnih voda.²⁴ Također, jedan od važnijih

²³ Predmet C21/88 Du Pont de Nemours Italiana SpA /online/ Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3111b20c-4ecf-44f9-92cc-1c1872487b40.0002.06/DOC_1&format=PDF (15.lipnja 2017.)

²⁴ Predmet 324/98, Telaustira /online/ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0324&from=EN> (10.lipnja 2017.)

predmeta je Conordia Bus (predmet C-513/99) u kojem je riječ bila o javnonabavnom postupku za nabavu autobusa u Helsinkiju. Kao uvjeti za odabir ponuditelja, osim ekonomski najpovoljnije ponude, dodatni bodovi su se dobivali i za autobusa s manjim emisijama dušikovih oksida i buke i ponuditeljev program zaštite okoliša. U daljnjem postupku, Europska komisija tvrdila je da se kao uvjeti za odabir ponuditelja mogu navoditi samo oni uvjeti koji rezultiraju direktnim ekonomskim benefitom za naručitelja. ECJ je odlučio drugačije, navodeći da pravo javne nabave EU ne isključuje mogućnost da naručitelj u postupku javne nabave koristi kriterije koji se dotiču zaštite okoliša kada procjenjuje ekonomski najpovoljniju ponudu.²⁵

U nove direktive uvedena su i pravila koja se odnose na izmjenu ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja. Određeno je da ugovore i okvirne sporazume moguće je mijenjati bez provođenja novog postupka javne nabave ako novi ugovaratelj zamjenjuje onoga kojem je javni naručitelj prvotno dodijelio ugovor uslijed strukturalnih promjena kao što je preuzimanje, spajanje i stjecanje.²⁶

2.4. Status procesa javne nabave u Europskoj uniji

Javna nabava je veoma osjetljivo pitanje u procesu zadovoljenja javnih potreba i javnoj potrošnji, i s tim u vezi trošenju najčešće izrazito velikih novčanih iznosa iz proračunskih ili drugih javnih sredstava. Kada se govori o racionalizaciji javnih rashoda nužno je postaviti pitanje tko treba biti ponuđač, a tko proizvođač određenih javnih dobara. Javna dobra uvijek nudi i financira država, međutim ona se mogu proizvoditi u javnom kao i u privatnom sektoru, jednako kao što ni proizvođači privatnih dobara ne moraju biti samo privatni poduzetnici. Pobornici procesa privatizacije kao glavni argument navode tvrdnju da je država najlošiji poduzetnik budući da javna poduzeća, za razliku od privatnih, ne moraju imati za cilj maksimiziranje profita, odnosno povećanje bogatstva vlasnika privatnih poduzeća, već mogu slijediti i druge ciljeve, npr. maksimiziranje opsega poslovanja, kao i nedostatak odgovarajućeg sustava poticaja, posebno u segmentu plaća, podložnost birokratskom načinu ponašanja koji više vodi računa o željama nadležnih razina odlučivanja, nego o ekonomskoj

²⁵ Predmet C-513/99, Concordia Bus */online/* Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513&qid=1498987880377&from=EN> (10.lipnja 2017.)

²⁶ Čačić, N., (2016) Osnovna načela u postupku javne nabave u zakonodavstvu Republike Hrvatske. *Pregledni naučni rad*, str. 156.

učinkovitosti. Stoga smatraju da bi proizvodnju javnih dobara što više trebalo prepustiti privatnom sektoru.²⁷

U poticanju racionalizacije javne potrošnje vrlo je važno na strani inputa što preciznije odrediti normative, standarde i postupke te izvršiti klasifikaciju ustanova koje ih obavljaju, a to se osobito obnosi na djelatnosti gdje je teško mjeriti output. Mjere administrativnog ograničavanja ukupnog iznosa javnih rashoda ili pojedinih njegovih komponenata također mogu djelovati na racionalizaciju javnih rashoda.

Jedan od načina racionalizacije javnih rashoda jest i javna nabava koja obuhvaća postupke koje naručitelji, korisnici državnog ili lokalnog proračuna, koji ne stječu samostalno financijska sredstva, moraju provesti prije zaključivanja ugovora o javnoj nabavi roba, radova i usluga. U javnoj nabavi susreću se dva bitna segmenta državne ekonomije, a to su javni sektor kao naručitelj i privatni sektor kao ponuditelj. Javna nabava predstavlja jedno od najznačajnijih područja ekonomije svake zemlje iz razloga što se značajan iznos javnih sredstava troši na nabavu kroz institucije države. Stoga je ovo područje u stalnom razvoju kako bi se osigurala ekonomičnost i učinkovitost postupaka u procesu javne nabave kao i racionalno trošenje novaca poreznih obveznika²⁸.

²⁷ Jurković, P. (2002) *Javne financije*. Zagreb: Masmedia, str. 52.-80.

²⁸ Ibid.

Tabela 1 Ukupna opća državna potrošnja na radove, robu i usluge u prikazanim referentnim godinama (milijarda eura)

	year				Mean
	2012	2013	2014	2015	
Belgium	14.7	14.5	14.6	14.5	14.6
Bulgaria	10.6	11.7	12.9	13.7	12.2
Czech Republic	13.8	13.6	13.7	14.5	13.9
Denmark	14.9	14.6	14.7	14.5	14.7
Germany	14.8	15.1	15.1	15.2	15.1
Estonia	14.6	13.9	13.6	14.1	14.1
Ireland	9.7	9.2	9.3	7.2	8.8
Greece	10.5	10.5	10.6	10.8	10.6
Spain	10.9	10.3	10.1	10.4	10.4
France	15.0	15.1	14.8	14.5	14.9
Croatia	13.0	13.8	13.9	13.1	13.5
Italy	10.6	10.7	10.4	10.4	10.5
Cyprus	6.8	6.1	5.5	5.5	6.0
Latvia	12.1	11.8	11.6	12.0	11.9
Lithuania	10.7	10.2	10.0	10.6	10.4
Luxembourg	12.7	12.3	11.9	12.3	12.3
Hungary	13.3	14.1	15.4	15.8	14.7
Malta	10.4	9.5	10.7	11.9	10.6
Netherlands	20.9	20.5	20.3	20.0	20.4
Austria	13.0	13.2	13.1	13.3	13.2
Poland	12.4	12.0	12.5	12.2	12.3
Portugal	10.2	9.7	9.8	9.9	9.9
Romania	11.7	11.2	10.9	11.6	11.3
Slovenia	13.1	13.4	13.7	13.6	13.5
Slovakia	13.6	13.6	14.4	17.0	14.7
Finland	17.9	18.4	18.4	18.2	18.2
Sweden	16.4	16.5	16.4	16.1	16.3
United Kingdom	14.1	13.9	13.8	13.6	13.9
EU country average	12.9	12.8	12.9	13.1	13.0
EU total	13.9	13.9	13.8	13.7	13.8

Izvor: European Commission (2017) Public Procurement indicators /online/ Dostupno na: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_en (19.lipnja 2017.)

Prikazani statistički podaci se odnose na opću državnu potrošnju na usluge, robu i radove isključujući iz statistike sektor komunalnih usluga. Važno je također naglasiti da dobra, usluge i radovi u vremenu prije stupanja na snagu nove Direktive 2014/24 ima posebnu skupinu izuzeća što utječe na prikazane podatke potrošnje.

Tabela 2 Prikaz postupaka javne nabave sa jednim ponuditeljem, bez ponuda, ekonomski najpovoljnije ponude i vremena donošenja odluke o odabiru u 2015. godini

Jedan ponuditelj	≤10%
Bez ijedne pristigle ponude	≤ 5%
Kriterij dodjele ugovora - ENP	< 80%
Donošenje odluke o odabiru	< 120 dana

Izvor: European Commission (2017) /online/ Dostupno na: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm (15.lipnja 2017.)

Pristizanje jedne ponude i nekorištenje kriterija dodjele ugovora – ENP, ukazuje na sustave koruptivnijih oznaka. Svrha i kriterij ENP-a jest odabrati ponudu koja nudi najveću vrijednost za novac, što znači da robe, radovi i usluge nisu homogeni, već da se razlikuju u kvaliteti, izdržljivosti, dugovječnosti, dostupnosti i dr. S obzirom na potrebe sustava javne nabave u skladu s praksom u Europskoj uniji, naglasak je stavljen na kriterij ENP što dokazuju i nove Direktive 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU kojima se kao isključivi kriterij odabira navodi ENP. Naime, usvojenim Direktivama teži se postizanju kvalitativnog napretka u korištenju javne nabave. ENP se utvrđuje na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka i može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne i/ili socijalne aspekte, a koji su povezani sa predmetom ugovora²⁹.

Sukladno tematskom izvješću Europskog revizorskog suda (ECA), vrijednost javne nabave u Europskoj uniji u 2015. godini iznosi 6.8 milijardi eura. Tematsko izvješće također naglašava neusuglašenost EU i nacionalnih pravila o javnoj nabavi, odnosno 25% od 180 projekata nije usuglašeno sa važećim direktivama. ECA je utvrdila također najčešće nepravilnosti vezano uz provedbu javne nabave na razini država članica Europske unije, a to su; korištenje izravne dodjele bez potrebnog i valjanog obrazloženja, izravna dodjela za dodatne radove bez postojanja nepredvidivih okolnosti, dodjela ugovora samo jednom ponuditelju bez korištenja

²⁹ Ukotić, N. (2015) Učinkovitost i evaluacija postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj. *Diplomski rad*. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, str. 51.

provjere neuobičajeno niske cijene, cjepljanje nabave kako bi se izbjegli pragovi primjene pravila javne nabave te bitne izmjene ugovora u vidu provedbe ugovora o javnim radovima čime se mijenja ravnoteža prethodno provedenog postupka, odnosno, takvim izmjenama dovelo bi do odabira ponude drugog ponuditelja³⁰.

Tabela 3 Prikaz postotnog udjela javne nabave u BDP-u u zemljama članicama Europske unije

Država- članica EU	Godina					Prosječno 2007 - 2011, (%)
	2007., (%)	2008., (%)	2009., (%)	2010., (%)	2011., (%)	
Bugarska	16,1	15,4	16,6	16,3	16,4	16,16
Cipar	9,3	9,5	11,2	11	10,3	10,26
Češka	22,9	24,3	25,6	24,8	23,5	24,22
Estonija	17,4	18,8	20,9	19,6	18,8	19,1
Latvija	20	16,1	20,2	20,5	20,1	19,38
Litvia	16,3	16,2	16,7	17,8	16	16,6
Mađarska	20,7	20,3	23,1	23,2	22,1	21,88
Malta	14,1	13,5	13,8	13,4	14	13,76
Poljska	18,1	18,4	20,1	20,6	19,9	19,42
Rumunjska	23,7	24,1	26,2	26,1	24,6	24,94
Slovačka	23,6	21,9	24,1	23,6	22	23,04
Slovenija	15,2	16	17,3	17,7	16,9	16,62
EU 27	17,6	18,1	20	19,7	19	18,88
Hrvatska	14,12	9,55	12,35	7,5	7,86	10,28

Izvor: Lalić, Z. (2015) Značaj procedure javne nabave za prijavu i realizaciju EU projekta. *Diplomski rad*. Osijek: Poljoprivredni fakultet u Osijeku., str. 45.

U tablici 3. prikazan je postotak udjela javne nabave u BDP-u zemljama koje su Europskoj uniji pristupile 2004. i 2007. godine, prosjek Republike Hrvatske i prosjek Europske unije u razdoblju od 2007. godine do 2011. godine. Prosjek u Europskoj uniji u promatranom razdoblju je 18,88 posto udjela javne nabave u BDP-u. Cipar jedini od promatranih zemalja ima prosječni manji udio javne nabave u BDP-u u promatranom razdoblju i to 10,26% dok Hrvatska ima 10,28%.

³⁰ PWC, Ecorys (2016) *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*. Utrecht: Utrecht University, str. 129-130.

3. INSTITUT JAVNE NABAVE U RH

3.1. Institucionalna struktura javne nabave u RH

Od osamostaljenja RH je donijela niz zakona i propisa vezanih uz dodjelu javnih ugovora. Kroz proces uključivanja RH u europske integracije uslijedilo je niz izmjena zakon i podzakonskih akata u području javne nabave, zbog čega je tijekom godina institut javne nabave doživio brojne izmjene. Trenutno je na snazi Zakon o javnoj nabavi iz 2016. godine (donesen i usvojen 1.siječnja 2017. godine) (NN 120/16) čemu je prethodio Zakon o javnoj nabavi iz 2011. godine (NN 90/11), sa svojim brojnim izmjenama i dopunama objavljenima u NN 83/13, 143/13 i 13/14. Usklađivanje propisa iz područja javne nabave praćeno je kroz primjenu propisa i direktiva iz EU (sadržajno je pratilo promjene i izmjene koje su prethodno izložene u drugom poglavlju predmetnog diplomskog rada).

Zakonodavni okvir sustava javne nabave u RH čine:

- Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16, 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14),
- Zakon o koncesijama (NN 143/12),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12 i 152/14) i
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 18/13, 127/13 i 74/14).

Podzakonski propisi (sa danom predaje diplomskog rada) su:

- Uredba o objavama javne nabave (NN 10/12)
- Uredba o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (NN 10/12)
- Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti (NN 89/12)
- Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave (NN 06/12)
- Pravilnik o primjeni Jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV) (NN 06/12)
- Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NN 19/12)
- Pravilnik o javnoj nabavi u diplomatskim misijama i konzularnim uredima Republike Hrvatske (NN 22/12)

Direktive EU o javnoj nabavi sadrže posebne odredbe o tijelima za središnju javnu nabavu koje zemljama članicama EU omogućuje da u svojim nacionalnim propisima o javnoj nabavi definiraju odredbe vezane uz središnju javnu nabavu. Uspostava tijela središnje javne nabave nije obvezna, već jedna od mogućnosti koje se stavljaju na raspolaganje te je u EU prisutna različita praksa s obzirom na institucionalni ustroj, financiranje i način sudjelovanja. U

listopadu 2012. godine Europska komisija donijela je prvu Godišnju analizu o implementaciji javne nabave u kojoj se analizira utjecaj centralizirane nabave i povećavanje primjene okvirnih sporazuma, pri čemu se ističe da većina zemalja članica EU koriste specijalizirana tijela za središnju javnu nabavu na centralnoj (od agencija, trgovačkih društava u državnom vlasništvu do uprava u sklopu Ministarstava) i lokalnoj razini (zajednička nabava gradova i općina na određenom geografskom području) i koja provode postupke javne nabave uglavnom primjenjujući institut okvirnog sporazuma. Većina zemalja članica EU-a imaju središnja tijela upravljanja nabavom unutar javnog sektora s evidentnom razlikom u načinu na koji je organizirana središnja javna nabava s različitim uvjetima i odgovornostima, dužnostima i zadacima. Svaki naručitelj ustrojava javnu nabavu primjerenu svojoj organizaciji na način da najbolje zadovolji potrebe korisnika unutar same organizacije. Najčešće korišteni modeli su:

- centralizirani model (središnja nabava) u kojem svi zahtjevi za robama, uslugama i radovima prolaze kroz središnji odjel koji priprema i provodi nabavu, a najčešće i upravlja ugovorom i
- decentralizirani model kojem se nabava vrši na razini ustrojstvenih jedinica.

Uspostavu centralizirane nabave prate pozitivni aspekti i to: postizanje ekonomije razmjera (veće količine nabave utječu na smanjenje cijena), modernizacija, uspostava suvremene nabavne funkcije (podiže se razina stručnosti i vještina onih koji provode postupke jer se kroz zajedničke postupke nabave omogućuje veća suradnja, bolja komunikacija, razmjena iskustava), optimalizacija nabave, profesionalizacija i specijalizacija, smanjenje administrativnih troškova (dijeljenje troškova između naručitelja, reduciranje broja službenika, pojednostavljenje javne nabave), standardizacija i kategorizacija roba i usluga (radi lakšeg objedinjavanja i primjene jedinstvenih tehničkih specifikacija), afirmacija sekundarnih politika i antikoruptivni učinci (bolji nadzor nad potrošnjom)³¹.

Postoje i negativni aspekti centralizirane nabave i uglavnom su vezani uz rizik tržišne koncentracije (udaljenost ustrojstvenih jedinica, nemogućnost lokalne prilagodljivosti birokracije) i razvoj monopolizma (sporije donošenje odluka te duže trajanje postupaka). Naime, obzirom da se u postupcima središnje javne nabave sklapaju ugovori velike

³¹ Raguž G., Blažević, Z., Božičević S., Čulina N., Franjković, I., Julić, Z., Juričić, M., Loboja, A., Tomljenović, R., Vuić, Z., Zorić, A., Zovko, K. i Žunić, L. (2013.) *Sustav javne nabave* Zagreb: TIM4PIN., str. 48.-49.

vrijednosti, isto utječe na favoriziranje velikih dobavljača, što znači ograničavanje konkurencije, a time je i otežano sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u postupcima javne nabave. Zakonski je, stoga, i regulirana mogućnost provedbe mjera radi lakšeg sudjelovanja malih i srednjih poduzeća na način da se uključuju kao zajednica ponuditelja ili kao podizvođači. Slabost središnje javne nabave, odnosno centralizirane u modelima gdje je sudjelovanje obavezno, mogu se očitovati u nemogućnosti zadovoljavanja individualnih potreba pojedinačnih nabavljača, što može rezultirati njihovom smanjenom operativnošću. Osim navedenoga, borba za dobivanje ugovora rezultira povećanim podnošenjem pravnih lijekova (žalbi)³².

Decentralizirana nabava je koncept u kojem se nabava vrši na razini ustrojstvenih jedinica od strane za to zaduženih službenika. Prednost decentraliziranog modela je blizina zainteresiranim stranama, pa time i bolje razumijevanje potreba i fleksibilnost, brže donošenje odluka jer se zahtjevi zaprimaju na lokalnoj razini³³. Zakon o javnoj nabavi RH (120/16) omogućuje da naručitelji nabavljaju robu, radove i/ili usluge od ili putem središnjeg tijela za javnu nabavu. Središnjim tijelom u tom slučaju podrazumijeva se naručitelj koji za naručitelje stječe određenu robu i/ili usluge ili za naručitelje sklapa ugovore ili okvirne sporazume za robu, radove ili usluge³⁴. Naručitelj može ovlastiti drugog naručitelja za provedbu postupka javne nabave. Radi provedbe zajedničke nabave, više naručitelja mogu ovlastiti jednog od njih ili trećeg naručitelja za provedbu postupka javne nabave. U tim slučajevima naručitelj koji provodi određeni postupak javne nabave smatra se središnjim tijelom za javnu nabavu.

Ulaskom RH u Europsku uniju takve odredbe primjenjuju se i na zajedničke nabave od ili putem središnjeg tijela za javnu nabavu u drugoj državi članici, što se uređuje pisanim sporazumom, odnosno ugovorom između naručitelja. U tom slučaju u postupcima javne nabave primjenjuju se propisi države u kojoj je to središnje tijelo osnovano.

Za potrebe provođenja javne nabave u RH za središnja tijela državne uprave ustrojen je Državni ured – Ured za središnju javnu nabavu RH, s temeljnim ciljem poboljšanja kontrole trošenja proračunskog novca.

Zakon o javnoj nabavi propisuje i nadležnosti središnjeg tijela državne uprave nadležnog za sustav javne nabave. središnje tijelo uprave nadležno za sustav javne nabave RH ustrojeno je u sklopu Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta RH pod nazivom Uprava za sustav

³² Ibid.

³³ Ukotić, N. (2015) Učinkovitost i evaluacija postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj. *Diplomski rad*. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, str. 16.

³⁴ Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16), čl. 6, str. 10.

javne nabave. Nadležnost Uprave za sustav javne nabave je unaprjeđenje i koordinacija cjelokupnog sustava javne nabave, priprema i provedba programa izobrazbe i izdavanje certifikata te preventivno instruktivna djelatnost (savjetovanje) s ciljem sprječavanja ili otklanjanja nepravilnosti, provođenje nadzora nad provedbom ZJN-a, pregled dokumentacije naručitelja, objavljivanje statističkih izvješća o provedenim postupcima javne nabave, prikupljanje podataka o planovima nabave i registrima ugovora o javnoj nabavi, izrada prijedloga zakona i podzakonskih propisa te međunarodna suradnja i promicanje vrijednosti sustava javne nabave³⁵.

Savjetovanje Uprave za sustav javne nabave nije na razini pune transparentnosti. Naime, Dežurni savjetnik na raspolaganju je naručiteljima i ponuditeljima putem telefona samo dva puta tjedno u vremenu od 9-12 h, što znači da nema službenog zapisa o stavu savjetnika, osim u slučaju ako se upiti dostave pismeno. U tom slučaju potrebno je određeno vrijeme za dostavu odgovora (minimalno 15 dana). Kada su postupci javne nabave u tijeku ili je u tijeku analiza i nedoumica o poduzimanju daljnjih radnji u postupku, a za koju je potrebno pribaviti tumačenje Uprave za sustav javne nabave, u situacijama kada je potrebno promptno reagirati i nije uvijek moguće čekati pismeni odgovor, ni naručitelji ni ponuditelji ne mogu se osloniti na usmeno tumačenje.

Drugo prijeko važno tijelo uspostavljeno poradi pravne zaštite u institucionalnoj strukturi javne nabave u RH je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: DKOM). DKOM je samostalno i neovisno drugostupanjsko državno tijelo čija se nadležnost ostvaruje kroz rješavanje žalbi u postupcima javne nabave i okvirnih sporazuma. Pravna zaštita u sustavu javne nabave u RH sastoji se od: provođenja kontrole od strane DKOM-a po izjavljenim žalbama, nadzora nad provedbom Zakona, sudske zaštite pred Upravnim sudom, prava na naknadu štete pred Općinskim sudom, prekršajni postupak pred Prekršajnim sudom.³⁶ Antikorupcijsko djelovanje DKOM-a u prvom se redu ostvaruje kroz obavljanje poslova iz nadležnosti ovoga državnog tijela. Naime, kontrola postupaka, s posljedicom poništenja onih za koje se utvrdi da su provedeni suprotno zakonu, sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako, između ostaloga, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja. Daljnji antikorupcijski učinak sastoji se u javno dostupnoj pravnoj

³⁵ Ukotić, N. (2015) Učinkovitost i evaluacija postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj. *Diplomski rad*. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, str. 18.

³⁶ Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16), čl. 398 – 439., str. 209.-237.

praksi, čime se postupak pravne zaštite čini predvidivim i transparentnim. Sve se odluke objavljuju u punom obliku, dakle s nazivima stranaka. Na internetskoj stranici je objavljen i upisnik predmeta upravnog postupka pred DKOM-om, koji se svakodnevno ažurira te na taj način najširi krug subjekata može pratiti svaki predmet koji se vodi pred Državnom komisijom.

Značaj obavljanja poslova iz nadležnosti Državne komisije očituje se u činjenici da DKOM ne postupa kada je određena šteta u javnoj nabavi već počinjena, nego u tijeku postupka, ten a taj način zapravo sprječava konačnu manifestaciju potencijalno koruptivnog djelovanja stranaka u postupku javne nabave. Postupanje u okviru nadležnosti DKOM-a, kroz sprječavanje potpisivanja ugovora temeljenih na nezakonitim podlogama, predstavlja najsnažniji oblik antikorupcijskog djelovanja ii ma višestruke korisne učinke. Budući da je Zakonom restriktivno opisan opseg pravne kontrole (*ex officio*) preventivna uloga DKOM-a je u tom smislu umanjena³⁷.

Antikorupcijsko djelovanje DKOM-a se u u prvom redu manifestira u obavljanju djelatnosti iz njezine nadležnosti, stoga je nužno da njen rad bude dostupan javnosti kako bi sve zainteresirane osobe mogle vidjeti tko je izjavio žalbu, u kojem postupku, te kakva je odluka donesena. U tom segmentu portal DKOM-a daje široke informacije o radu i postupanju DKOM-a od objave odluka, pravnog okvira, pretraživanja upitnika prema žaliteljima i naručiteljima, imenovanja osobe za prijavu nepravilnosti i sl.

Kao posljedica pristupanja Europskoj uniji, 1.srpnja 2013. godine, DKOM je u nadležnost dobila i pravnu zaštitu u žalbenim postupcima predmeta nabave financiranih iz fondova Europske unije. Adekvatan odgovor na sve veći broj uloženi žalbi u postupcima javne nabave, kao i kontinuiranog širenja nadležnosti DKOM-a, omogućuje se jačanjem kapaciteta DKOM-a. Službena stranica DKOM-a predstavlja dvosmjernu komunikaciju između predstavnika javnog i privatnog sektora i Državne komisije. DKOM zbog svoje osnovne funkcije, rješavanja žalbi, nije u mogućnosti davati odgovore na pitanja vezana uz primjenu posebnih propisa u postupcima u kojima će odlučivati po žalbi³⁸.

Osim tijela u sustavu javne nabave u RH, Zakon o javnoj nabavi također utvrđuje dvije osnovne kategorije obveznika primjene Zakona, a to su: javni naručitelji, koji, među ostalim, obuhvaćaju državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne

³⁷ DKOM (2016) Izvješće o radu /online/ Dostupno na: <http://dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/ZAPREDAJUIzvjesceZa2015HrvatskiSabor.pdf> (20.lipnja 2017.)

³⁸ Ibid.

osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu te zajednicu tih tijela odnosno pravnih osoba.

Sektorski naručitelji koji obavljaju djelatnosti vodoopskrbe, djelatnosti u području plina i električne energije, djelatnosti istraživanja ili vađenja nafte, plina, ugljena ili ostalih krutih goriva, djelatnosti prijevoznih usluga, djelatnosti zračnih, pomorskih i riječnih luka, djelatnosti poštanskih usluga, trgovačka društva nad kojima javni naručitelji imaju posredan ili neposredan utjecaj na osnovu vlasništva, financijskog udjela ili pravila pod kojima djeluju prethodno navedene djelatnosti, subjekti koji na temelju posebnog ili isključivog prava koje im je dodijelilo nadležno tijelo za obavljanje jedne od prethodno navedenih djelatnosti. pOPIS javnih i sektorskih naručitelja propisan je pravilnikom o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi. Razlika između javnih i sektorskih naručitelja prije svega ima značenje kod ostavljanja mogućnosti izbora određenog postupka javne nabave.

Deset najvećih naručitelja u 2016. godini i njihov udio u ukupnoj vrijednosti nabave su³⁹:

1. Grad Zagreb 17,57%
2. HŽ-Infrasturkura 4,54%
3. Hrvatske ceste d.o.o. 3,03%
4. KBC Zagreb 2,97%
5. Ministarstvo obrane 2,43
6. HEP-ODS doo 2,30%
7. HEP-Proizvodnja doo 1,80%
8. Hrvatske autoceste doo 1,68%
9. KBC Sestre Milosrdnice 1,59%
10. INA-Industrija nafte d.d. 39,48%

Deset najvećih sklopljenih ugovora/okvirnih sporazuma u 2016. godini i njihov udio u ukupnoj vrijednosti nabave su⁴⁰:

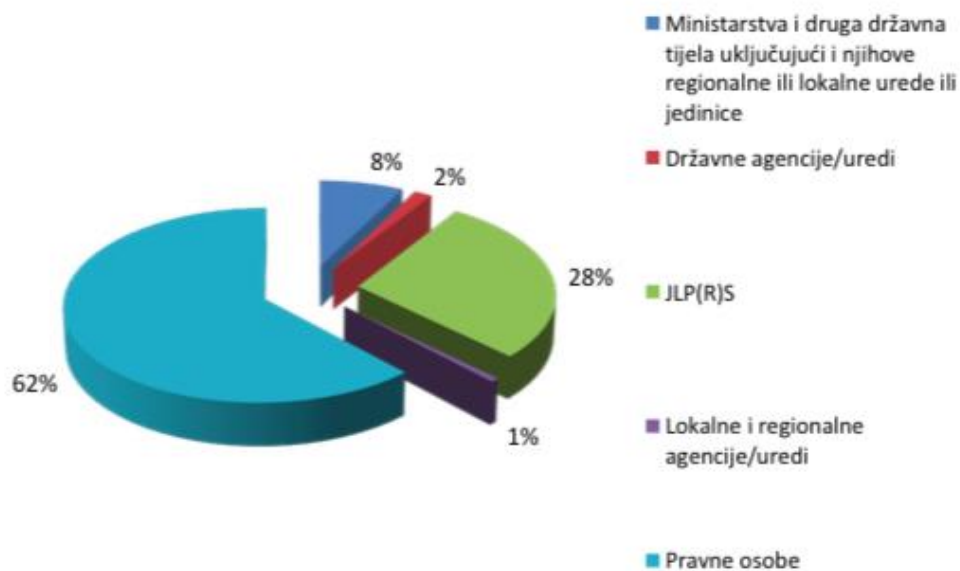
1. HŽ Infrastrukutra d.o.o. 4,48%
2. Grad Zagreb 2,94%
3. Grad Zagreb 2,78%
4. INA Industrija nafte d.d. 1,27%

³⁹ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu., str. 29.

⁴⁰ Ibid., str. 30.

5. Zračna luka Split d.o.o. 1,25%
 6. Jadrolinija 1,09%
 7. Grad Zagreb 1,01%
 8. Grad Zagreb 1,01%
 9. Državni ured za središnju javnu nabavu 0,76%
 10. Privreda d.o.o. Petrinja 0,74%
- UKUPNO: 17,32 – vrijednosno u iznosu 5.987.302.169,25 HRK

Grafikon 1 Struktura javnih naručitelja koji su objavljivali ugovore u EOJN-u



Izvor: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016.godinu, str. 9.

3.2. Pristupanje RH Europskoj uniji; značaj i novine za RH javnonabavni proces te pripadni statistički prikaz

Nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, došlo je i do zakonskih promjena u javnoj nabavi, iako nije donesen sasvim novi Zakon (isti je donesen usvajanjem Direktiva 1.1.2017. godine). Naime, nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji došlo je do zakonskih promjena po kojima se nisu više primjenjivale određene odredbe, te je došlo do

izmjena određenih članaka i postupaka kako bi se usuglasilo sa stečevinom i odredbama Direktiva koje je RH morala preuzeti kao država članica. U tom smislu, donesene su izmjene i dopune Zakona (NN 90/2011, 83/2013, 143/2013), od kojih će najznačajnije promjene biti iznesene u ovom poglavlju.

Do dana pristupanja RH Europskoj uniji, Zakon se više nije primjenjivao na ugovore koje javni naručitelji sklapaju u svrhu daljnje prodaje ili davanja u najam ili zakup trećima, pod uvjetom da im ne pripada posebno ili isključivo pravo na prodaju, najam ili zakup tih predmeta ugovora, pa ih drugi subjekti mogu slobodno prodati, iznajmiti ili dati u zakup pod istim uvjetima kao i javni naručitelji. Dakle, od 1.srpnja 2013. je prestalo teći izuzeće zbog daljnje prodaje za javne naručitelje (primjerice komunalna društva koja su javni naručitelji, a istovremeno obavljaju i određene komercijalne djelatnosti) te će oni u buduću morati provoditi postupke javne nabave za nabavu te robe. Za sektorske naručitelje takvih promjena nije bilo te će oni navedeno izuzeće i dalje moći primjenjivati.

Budući da je Europska unija potpisnica Sporazuma o javnoj nabavi (*eng. Agreement on Government Procurement – GPA*) pod okriljem Svjetske trgovinske organizacije, RH je pristupanjem Europskoj uniji pristupila i tom Sporazumu. Stoga, pristupanjem RH Europskoj uniji, stupio je na snagu članak koji propisuje da su naručitelji na koje se odnosi Sporazum obvezni pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi primijeniti njegove odredbe na gospodarske subjekte trećih država koje su potpisnice Sporazuma. Pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi obuhvaćenih Sporazumom, RH primjenjuje na gospodarske subjekte država članica uvjete jednako povoljne kao one koje jamči gospodarskim subjektima trećih država koje su potpisnice Sporazuma o javnoj nabavi.

Nadalje, uvode se odredbe kojima se propisuje da vrijednosti europskih pragova propisuje vlada RH Uredbom o objavama javne nabave, a od dana pristupanja RH EU, primjenjuju se vrijednosti europskih pragova koje Europska komisija objavljuje u službenom listu EU.

Ulaskom u EU, izmjenama i dopunama Zakona propisuje se izgled i sadržaj standardnih obrazaca, način i uvjeti njihova objavljivanja koje propisuje Vlada RH Uredbom o objavama javne nabave velike vrijednosti sada propisuje Europska komisija. Objave javne nabave za nabave velike vrijednosti od dana pristupanja RH Europskoj uniji obvezno se objavljuju i u službenom listu EU s time da ne smiju biti objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave (dalje: EOJN) prije datuma slanja Službenom listu. Objave javne nabave ne smiju sadržavati druge podatke osim onih sadržanih u objavi poslanoj Službenom listu EU ili objavljenih na profilu naručitelja (kupca). Danom pristupanja Uniji primjenjuju se brojčane

oznake iz Jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV) koje propisuje Europska komisija Uredbom.

Pristupanjem RH Europskoj uniji, iako nije stavljen izvan snage, nije primjenjiv Pravilnik o primjeni Jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV), nego će se umjesto njega neposredno primjenjivati uredba Komisije br.213/2008⁴¹.

Obzirom da je u RH novčana jedinica kuna, Komisija je objavila komunikaciju vezanu uz iznose europskih pragova propisanih Direktivama 2004/17, 2004/18 izražene u kunama. Od 1. srpnja 2013. godine, odnosno dana pristupanja Europskoj uniji, pragovi prema kojima se određuje radi li se o postupku javne nabave male vrijednosti ili velike vrijednosti računaju se prema sljedećim iznosima izraženima u kunama:

EUR	HRK
80.000	586.280
130.000	952.705
200.000	1.465.700
400.000	2.931.400
1.000.000	7.328.500
5.000.000	36.642.500

Izvor: New Procurement thresholds */online/* dostupno na: <http://www.arthurcox.com/updates/new-procurement-thresholds-for-2012-2013/> (15.lipnja 2017.)

Dakle, nabava velike vrijednosti jest nabava čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od gore navedenog iznosa u kunama.

Pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji svakako najveća novina za javnu nabavu jest obveza objavljivanja objava javne nabave velike vrijednosti u Službenom listu EU. Također, novina je bila pristupanje RH Sporazumu o javnoj nabavi, te stupanje na snagu Glave VI. Zakona s naslovom Odnosi s trećim zemljama. Vezano uz stupanje na snagu odredaba koje su obvezivale naručitelja da obavještavaju Europsku komisiju po njenu zahtjevu, potrebno je istaknuti da ni iz zakonskih niti podzakonskih odredaba, a niti drugih dostupnih izvora, nije točno određen način na koji će se informacije dostavljati Europskoj komisiji.

⁴¹ Palčić, I. Javna nabava i pristupanje RH Europskoj uniji. *Financije, pravo i porezi*, str. 175.-180.

Osim toga, značajna novost je da se od dana pristupanja RH Europskoj uniji neposredno primjenjuju odredbe Europske komisije te Komisija kao institucija dobiva određene ovlasti koje su od neposrednog utjecaja na konkretne postupke javne nabave u RH⁴².

U 2016. godini objavljena su ukupno 13.838 sklopljena ugovora u ukupnoj vrijednosti od 34.561.016.309 kn.

Javni naručitelji objavili su 11.477 ugovora u vrijednosti 25.668.483.346 kn, dok su sektorski naručitelji objavili 2.361 ugovor u vrijednosti 8.892.532.963 kn.

Uspoređujući podatke o ukupnom broju sklopljenih ugovora u 2015. godini (15.485) s brojem sklopljenih ugovora u 2016. godini razvidno je da je broj ukupno sklopljenih ugovora u 2016. godini manji za 10,64%. Javni naručitelji sklopili su 11,69% ugovora manje, dok su sektorski naručitelji sklopili 5,14% ugovora manje nego u 2015. godini.

U 2016. godini ukupna vrijednost objavljenih ugovora bilježi povećanje od 11,09% u odnosu na 2015. godinu (31.110.563.170 kn) i to javni naručitelji 15,32% više a sektorski naručitelji 0,46% više (u 2015. javni naručitelji objavili su ugovore u iznosu od 22.258.988.145 kn, a sektorski naručitelji 8.851.575.025 kn)⁴³.

Tabela 4. Broj i vrijednost sklopljenih ugovora

Predmet nabave	Broj sklopljenih ugovora	%	Vrijednost sklopljenih ugovora	%
Radovi	2.029	14,66	10.451.520.551	30,24
Roba	7.504	54,23	15.714.534.760	45,47
Usluge	4.305	31,11	8.394.960.998	24,29
Ukupno	13.838	100,00	34.561.016.309	100,00

Izvor: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu., str. 14.

Uspoređujući podatke o broju sklopljenih ugovora o javnim radovima u 2014. s podacima o broju sklopljenih ugovora o javnim radovima u 2016. (2185) razvidno je da je broj sklopljenih ugovora o javnim radovima u 2016. manji. Broj ugovora o javnoj nabavi roba također je

⁴² Ibid., str. 175.-180.

⁴³ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. Godinu, str. 11.

manji (u 2014. bila su sklopljena 8018 ugovora), dok je broj sklopljenih ugovora o javnim uslugama također manji (u 2014. bilo je sklopljeno 4721 ugovora)⁴⁴.

Tabela 5 Broj i vrijednost sklopljenih ugovora 2014. godine

Predmet nabave	Broj sklopljenih ugovora	%	Vrijednost sklopljenih ugovora	%
Radovi	2185	14,64	11.550.943.018	35,13
Roba	8018	53,73	13.395.240.661	40,75
Usluge	4721	31,63	7.929.788.478	24,12
Ukupno	14924	100,00	32.875.972.157	100,00

Izvor: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2014. godinu., str. 12.

S obzirom da tada nije još na snagu stupio novi Zakon o javnoj nabavi (NN120/16), te je na snazi bio stari Zakon sa usvojenim odredbama Direktive, uputno je pričekati statističko izvješće za 2017. godinu kada se postupci javne nabave provode po novom Zakonu o javnoj nabavi, te izvesti zaključak o stvarnom facilitiranju provođenju i sklapanju ugovora sukladno javnonabavnim aktima.

⁴⁴ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2014. godinu., str. 12.

Tabela 6 Struktura ugovora prema vrijednosnim pragovima

Procijenjena vrijednost	Vrsta ugovora	Ukupno				Broj/sveukupno %	Vrijednost/sveukupno %
		Broj	%	Vrijednost	%		
MV	Radovi	2.004	16,46	6.416.152.233	49,10	14,48	18,56
	Roba	6.508	53,46	4.502.497.011	34,46	47,03	13,03
	Usluge	3.661	30,07	2.149.088.250	16,45	26,46	6,22
Ukupno MV		12.173	100	13.067.737.494	100	87,97	37,81
VV	Radovi	25	1,50	4.035.368.318	18,78	0,18	11,68
	Roba	996	59,82	11.212.037.750	52,17	7,20	32,44
	Usluge	644	38,68	6.245.872.747	29,06	4,65	18,07
Ukupno VV		1.665	100	21.493.278.815	100	12,03	62,19
Sveukupno		13.838	100	34.561.016.309	100	100	100

Izvor: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu, str.20.

Iako je broj objavljenih ugovora veći kod nabave male vrijednosti (87,97%), njihova ukupna vrijednost je 37,81% od ukupne vrijednosti nabave, dok je udio vrijednosti ugovora kod nabave velike vrijednosti 62,19%.

Tabela 7 Broj postupaka provedenih u 2016. godini

Postupak	Broj	%	Vrijednost (kn)	%
otvoreni postupak	11.551	83,47	30.971.166.408	89,61
ograničeni postupak	135	0,98	557.241.949	1,61
pregovarački postupak s prethodnom objavom	232	1,68	926.217.597	2,68
pregovarački postupak bez prethodne objave	1.088	7,86	1.809.666.080	5,24
natjecateljski dijalog	0	0,00	0	0,00
sklapanje ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II.B	823	5,95	277.553.438	0,80
izuzeće od primjene Zakona	9	0,07	19.170.837	0,06
UKUPNO	13.838	100,00	34.561.016.309	100,00

Izvor: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu, str. 31.

U 2016. godini i dalje se najviše koristi otvoreni postupak javne nabave koji je i brojem objava i vrijednosno najzastupljeniji, dok je, po broju ugovora, najmanje korišten ograničeni postupak, a natjecateljski dijalog se uopće nije koristio.

Naručitelji su u 2016. godini sklopili 11.551 ugovor temeljem otvorenog postupka javne nabave, dok su istu mogućnost u 2015. godini koristili za sklapanje 13.168 ugovora. U pregovaračkom postupku bez prethodne objave naručitelji su sklopili 1.088 ugovora, dok je u prethodnoj 2015. godini sklopljeno 1.176 ugovora.

Temeljem izuzeća od primjene Zakona (članak 10. Zakona) jedan je sektorski naručitelj objavio devet obavijesti o sklopljenim ugovorima u ukupnoj vrijednosti od 19.170.837 kn⁴⁵.

3.3. Usklađenost zakonodavstva RH s Europskom unijom

Učestalost promjena u području javne nabave odražava se kroz: nepotpunost zakonskog okvira administrativnih prepreka, nedovoljnog broja i nedostatne razine profesionalne osposobljenosti djelatnika koji sudjeluju u postupcima javne nabave, niske razine informatiziranosti postupaka javne nabave i neadekvatno statističko i analitičko praćenje javnih nabava, propisivanje odredbi kojima se uređuju mehanizmi za sprječavanje sukoba interesa i odredbi kojima se osigurava transparentnost svih podataka vezanih uz provedbu postupaka javne nabave, planiranje javne nabave, izvršenje ugovora o javnoj nabavi i jačanje pravne zaštite u postupcima javne nabave.

Ulaskom RH u Europsku uniju nužno je bilo i provoditi veći nadzor nad postupcima javne nabave. Postupci javnih nabava čije su procijenjene vrijednosti veće od vrijednosti europskih pragova, naručitelji su dužni objavljivati i u Službenom listu Europske unije (TED- Tender Electronic Daily) što znači da na tržište RH u većoj mjeri mogu dolaziti i strani gospodarski subjekti. Isto predstavlja svojevrsan gubitak povlaštenog položaja hrvatskih gospodarstvenika na području RH. Dodatno, biti će podržani jakim specijaliziranim uredima za postupke javne nabave. Time će javna nabava u RH postati prostor jake tržišne borbe među konkurentima.

U postupku pregovora RH za pristupanje EU, pregovaralo se iz područja javne nabave- Poglavlje 5. Dobivanjem statusa kandidata 18. lipnja 2004. godine RH ispunila je preduvjet otvaranja pregovora o punopravnom članstvu ulaska u EU. Proces pregovora vodio se u 35

⁴⁵ Ibid.

poglavlja, a otvoreni su 4. listopada 2005. godine. Poglavlje 5-javna nabava otvoreno je za pregovore na sjednici međuvladine konferencije 2008. godine. Vlada RH 29. travnja 2010. godine je usvojila završno Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 5. te isto predala Europskoj komisiji. Dodatkom na Pregovaračko Stajalište RH za poglavlje 5. Javne nabave, koje je Vlada RH usvojila 6. svibnja 2010. godine i predala španjolskom predsjedništvu EU, RH je prihvatila pravnu stečevinu u navedenom poglavlju kakva je na snazi 1. svibnja 2010. godine te se obvezala ostvariti njenu punu provedbu do pristupanja EU. EU unija usvojila je 25. lipnja 2010. godine zajedničko stajalište Europske unije za zatvaranje Poglavlja 5. kojim je ustvrdila da je RH ispunila sve uvjete za privremeno zatvaranje istog te je isto privremeno zatvoreno za pregovore na sjednici Međuvladine konferencije 30. lipnja 2010. godine. Na zadnjoj sjednici Međuvladine konferencije održanoj za vrijeme mađarskog predsjedanja Vijećem Europske unije (30. lipnja 2011.) utvrđeno je da su pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji završeni.

Hrvatski sabor, kao predstavničko tijelo RH u suradnji s Vladom RH, učinio je dodatni korak u prilagodbi nacionalnog prava pravu EU te time ispunio preduvjete za ulazak RH u EU.

Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ i Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ stupile su na snagu 17. travnja 2014., a rok za njihovu transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo država članica je do 18. travnja 2016. godine.

Iako tada važeći Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) dijelom sadrži odredbe koje su već usklađene s odredbama novih direktiva, Republika Hrvatska formalno neće prenijeti iste direktive u roku za transpoziciju, odnosno do 18. travnja 2016.

Članak 5. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14) propisuje da je svatko dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske. Nadalje, članak 145. Ustava propisuje da je ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom. Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije. Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima

izravno primjenjuju pravo Europske unije.

Članak 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji uređuje pravne akte EU propisuje da radi izvršavanja nadležnosti EU, institucije donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredba ima opću primjenu i obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svim državama članicama. Direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Odluka je u cijelosti obvezujuća. Odluka u kojoj je određeno kome je upućena, obvezujuća je samo za njene adresate. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu⁴⁶.

Dakle, direktive su obvezujući pravni akti, ali samo u pogledu rezultata, odnosno cilja koji je potrebno postići, dok je odabir oblika i metode postizanja tog rezultata prepušten tijelima država članica kojima su upućene.

Usvajanjem odredbi direktiva i donošenjem Zakona o javnoj nabavi (120/16) hrvatsko zakonodavstvo je usklađeno sa zakonodavstvom Europske unije, te je kroz naredno poglavlje predmetnog rada dan pregled najznačajnijih novina koje su usvojene;

- uvođenje kriterija Ekonomski najpovoljnije ponude (dalje ENP) kao isključivog kriterija,
- pojednostavljenje i veća fleksibilnost pregovaračkog postupka s prethodnom objavom, zamjenjuje se novim postupkom – Natjecateljski postupak uz pregovore,
- uvođenje novog postupka javne nabave Partnerstvo za inovacije koji može koristiti i javni naručitelj i sektorski naručitelji,
- uvođenje mjera kako bi se olakšalo sudjelovanja malih i srednjih poduzeća u javnoj nabavi (npr. razdioba velikih ugovora u zasebne grupe, kako bi veličina pojedinih ugovora bila prilagođena kapacitetima malih i srednjih poduzeća
- pojašnjenje i proširenje osnova za isključenje.

Posebno mjesto u novim Direktivama zauzima tzv. e-nabava. Elektronički oblici informiranja i komunikacije postat će standardni i obvezujući oblici komunikacije i razmjene informacija u postupcima javne nabave jer povećavaju mogućnost gospodarskim subjektima na unutarnjem tržištu da sudjeluju u postupcima javne nabave.

Prema statističkom izvješću o javnoj nabavi za 2016. godinu, ukupna vrijednost objavljenih ugovora i okvirnih sporazuma iznosila je 31.110.563.170 HRK. Vrijednost evidentirane

⁴⁶ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Postupci javne nabave velike vrijednosti od 18. travnja 2016. – izravan učinak direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU /online/ Dostupno na: <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=5107> (20. lipnja 2017.)

bagatelne nabave iznosila je 9.470.932.263 kuna (radovi 18%, roba 38%, usluge 44%). Iznos je temeljen na unosu dodatnih podataka u EOJN od strane obveznika javne nabave.

Vrijednost nabave za potrebe diplomatsko-konzularnih predstavništava iznosila je 2.202.296 kuna.

U području obrane i sigurnosti objavljeni su ugovori u vrijednosti 933.902.200 kuna, i to za radove 80.505.866 kuna, za robe 351.129.436 kuna, a za usluge 502.266.898 kuna.

Prema statistici u nizu Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske objavljenoj 07.06.2016, BDP za 2015. godinu iznosio je 334.219.000.000 kuna. Sukladno tome, udio ukupne vrijednosti javne nabave u BDP-u iznosio je 12,14%⁴⁷.

3.4. Nepravilnosti u javnoj nabavi – Primjer prakse DKOM-a

Direktive EU iz 2014. godine kojima se uređuje sustav javne nabave, a na temelju kojih je doneseno novi Zakon o javnoj nabavi, ne odnose se na sustav pravne zaštite. No temeljem dosadašnjih iskustava utvrđeno je da određene promjene trebaju biti u sferi pravne zaštite, a sve u cilju smanjenja mogućnosti bilo kakvih zlouporaba.

Stranke žalbenog postupka su žalitelj, naručitelj, odabrani natjecatelj i odabrani ponuditelj. Sama činjenica da žalitelj ima status ponuditelja ne znači da i on ima pravo na žalbu. Na strani žalitelja mora postojati pravni interes. Prilikom odlučivanja o žalbi Državna komisija će prije odlučivanja o meritumu utvrđivati da li postoji ili ne pravni interes za izjavljivanje žalbe, te u slučaju da isti ne postoji odbaciti žalbu i neće odlučivati o meritumu. U slučaju da postoji pravni interes utvrđuje se (ne)osnovanost žalbenih navoda i traženja. Primjeri nepostojanja pravnog interesa za izjavljivanje žalbe mogu se pronaći na web stranici Komisije, kako je već upućeno u prethodnom dijelu ovoga rada.

Nezadovoljna strana može, pod uvjetima utvrđenima Zakonom o Javnoj nabavi, izjavljivanjem žalbe i drugih zahtjeva, tražiti zaštitu svojih prava pred Državnom komisijom protiv odluke, radnje, propuštanja radnje naručitelja koju je na temelju Zakona o javnoj nabavi trebalo obaviti, te postupaka na koje se mora primijeniti navedeni zakon. Zaštitu prava može tražiti natjecatelj ili ponuditelj u postupku javne nabave, ali i svaki drugi gospodarski subjekt koji ima pravni interes za dobivanje ugovora o javnoj nabavi u predmetnoj javnoj

⁴⁷ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu, str. 55.

nabavi, odnosno koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava, kao i tijelo nadležno za sustav javne nabave i/ili Državno odvjetništvo. Žalba se izjavljuje Državnoj komisiji, a predaje naručitelju u pisanom obliku izravno ili preporučenom poštanskom pošiljkom, kao i elektroničkim putem ako su za to ostvareni obostrani uvjeti dostavljanja elektroničkih isprava u skladu s odredbama o elektroničkom potpisu. Žalitelj je dužan istodobno jedan primjerak žalbe na isti način podnijeti Državnoj komisiji. Žalba se podnosi u dovoljnom broju primjeraka kako bi osim Državnoj komisiji mogla biti uručena i drugim strankama postupka. Dan predaje pošti preporučene poštanske pošiljke smatra se danom uručenja. U slučaju izravne predaje žalbe, naručitelj je dužan izdati žalitelju potvrdu o vremenu njezina zaprimanja.

Ako naručitelj odbije izdati potvrdu o vremenu zaprimanja smatrat će se da je žalba podnesena pravodobno osim ako naručitelj ne dokaže suprotno.

ZJN 2016 je proširio pravo rješavanja Državne komisije po službenoj dužnosti, koje je postojalo i ranije ali u drugačijem obimu tj. drugačijeg sadržaja. Tako Državna komisija po službenoj dužnosti (znači bez obzira da li se na njih žalitelj u svojoj žalbi žalio ili ne), osim što pazi na postupovne pretpostavke, pazi i na osobito bitne povrede, a koje su definirane kako slijedi⁴⁸:

1. određivanje kraćeg roka za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje od minimalnog roka propisanog ZJN-om
2. ispravak obavijesti nije poslan na objavu, a postojala je obveza sukladno odredbama ZJN 2016,
3. rok za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje nije produljen, a postojala je obveza sukladno odredbama ZJN 2016,
4. nema kriterija za odabir ponude ili ponderi nisu određeni sukladno članku 286.ZJN 2016.,
5. natjecatelj ili ponuditelj je morao biti isključen iz postupka javne nabave jer postoje obvezne osnove za njegovo isključenje,
6. nakon isteka roka za dostavu ponuda u otvorenom ili ograničenom postupku naručitelj je vodio pregovore ili je ponuditelj izmijenio svoju ponudu suprotno odredbama ZJN-a,

⁴⁸ Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16), čl. 399.,str.210, čl. 404., str.211.

7. kriterij za odabir gospodarskog subjekta nisu određeni sukladno člancima 256.-259. ZJN-a,
8. naručitelj nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.

Kao posljedica ovako postavljenih novina mogle bi dovesti do povećanja broja izjavljenih žalbi u postupcima javnih nabava. To se prvenstveno misli na činjenicu da je povećan rok za izjavljivanje žalbe i da je smanjena naknada za pokretanje žalbenog postupka (kada se žalba izjavljuje na dokumentaciju o nabavi) ali se može očekivati i povećani broj izjavljenih žalbi zbog nepoznavanja pravila postupanja budući da je na snagu stupio novi ZJN⁴⁹.

Kao zadnja referentna godina statističkog prikaza žalbi i predmeta pri DKOM-u te koja je javno dostupna je 2015. godina.

Tabela 8 Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2004.-2015.

Godina	Zaprimljeni predmeti	Usporedba s prethodnom godinom	
2004	761		
2005	746	05./04.	-1,97%
2006	696	06./05.	-6,70%
2007	637	07./06.	-8,48%
2008	1020	08./07.	+62,45%
2009	1422	09./08.	+39,41%
2010	1919	10./09.	+34,95 %
2011	1921	11./10.	+0,10 %
2012	1728	12./11.	-10,05 %
2013	2135	13./12.	+23,55 %
2014	1315	14./13.	- 38,41 %
2015	1137	15./14.	-13,54%

Izvor: Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Izvješće o radu za 2015. godinu /online/ Dostupno na:

<http://dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/ZAPREDAJUizvjesceZa2015HrvatskiSabor.pdf> (20.lipnja 2017.)

Komparativni pad broja zaprimljenih predmeta u 2015. godini, u odnosu na 2014., rezultat je različitih faktora, između ostalog, povećanja visine naknade za pokretanje žalbenog postupka i povećanja pragova za bagatelnu nabavu uslijed zakonskih izmjena u prosincu 2013. Upravo

⁴⁹ Zovko, K. (2017) Pravna zaštita u postupcima javne nabave sukladno novom zakonu o javnoj nabavi. *Novi informator.*, str. 43.

iz navedenog razloga moguće je zaključiti da odredbama novog Zakona iz 2016. godine, a kako je prethodno hipotezirano, poradi smanjenja visina naknada, možebitno se može očekivati veći broj zaprimljenih žalbi i žalbenih postupaka.

Tabela 9 Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	Ukupno	%
1	Objava i dokumentacija za nadmetanje*	220	3	223	19,61%
2	Otvaranje ponuda	16	-	16	1,41%
3	Odluka o odabiru*	794	21	815	71,68%
4	Odluka o poništenju	71	1	72	6,33%
5	Obavijest	4	-	4	0,35%
6	Ostalo	7	-	7	0,62%
	Ukupno	1.112	25	1.137	100%

Izvor: Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Izvješće o radu za 2015. godinu /online/ Dostupno na:

<http://dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/ZAPREDAJUIzvjesceZa2015HrvatskiSabor.pdf> (20.lipnja 2017.)

Upravo iz predmetnog prikaza razvidno je da je najveći broj izjavljenih žalbi upravo u fazi odluke o odabiru i objave dokumentacije za nadmetanje (91,29%) u kojim slučajevima žalba sprječava nastavak postupka.

Na osnovu komparativnih podataka o prosječnom trajanju žalbenih postupaka drugih država članica za razdoblje 2015. godine, dobivenih od strane Europske komisije (*DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*), Republika Hrvatska je zasigurno, po trajanju postupka pravne zaštite, u samome vrhu.

Postupak pravne zaštite u postupcima javne nabave je različito uređenu u 28 država članica Europske Unije, bilo na način da je povjeren nezavisnim regulatornim tijelima (poput Državne komisije) ili sudovima. Osam država članica utvrdilo je maksimalno trajanje

revizijskog postupka u trajanju od 30 dana (Belgija, Bugarska, Češka, Grčka, Hrvatska, Mađarska, Latvija i Slovačka). Francuska i Rumunjska imaju određen rok za djelovanje od 20 dana, dok je najkraći rok za rješavanje zadan u Poljskoj i Sloveniji, gdje je odluku potrebno donijeti u 15 dana od dana podnošenja žalbe (ili drugog pravnog sredstva).

Prosječno vrijeme postupanja sudova u prvom stupnju u predmetima javne nabave, seže u rasponu do šest mjeseci. Postupanje regulatornih tijela EU kreće se u propisanim rokovima zadanim za postupanje⁵⁰.

U žalbenim postupcima koji su vođeni pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave mogu se izdvojiti najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, koji se godinama ponavljaju. No, svakako ostaje uputno pričekati nova statistička izvješća koja se odnose na provedbu postupaka javne nabave po Zakonu o javnoj nabavi NN 120/16 te uvidjeti ima li mogućih promjena s obzirom na promjenu odredbi pogotovo vezano uz razloge isključenja ponuditelja, dostavu e-ponuda i određivanja sposobnosti.

Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe odnose se na dokumentaciju za nadmetanje koja nije u skladu sa pozitivnim zakonskim rješenjima (dokazivanje jednakovrijednosti, dokazi sposobnosti, opis predmeta nabave itd.), nejasna i kontradiktorna dokumentacija za nadmetanje, odluka o odabiru nije u skladu sa zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje i Zakonom o javnoj nabavi te nejednako postupanje u odnosu na sudionike pojedinog postupka (instituti pojašnjavanja i upotpunjavanja ponude sukladno čl. 92 starog Zakona).

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija dijele se na one počinjene od strane ponuditelja i od strane naručitelja⁵¹.

Karakteristične pogreške ponuditelja:

- nedovoljno se koristi mogućnost traženja objašnjenja dokumentacije za nadmetanje,
- ponuda nije sastavljena u skladu sa uvjetima iz Dokumentacije za nadmetanje (dokazi sposobnosti, tehničke specifikacije, katalozi, prijevodi i sl.),

⁵⁰ Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Izvješće o radu za 2015. godinu /online/ Dostupno na: <http://dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/ZAPREDAJU/IzvjesceZa2015HrvatskiSabor.pdf> (20.lipnja 2017.)

⁵¹ Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Izvješće o radu za 2015. godinu /online/ Dostupno na: <http://dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/ZAPREDAJU/IzvjesceZa2015HrvatskiSabor.pdf> (20.lipnja 2017.)

- ponuda ima formalne pogreške (uvez ponude, pogreške pri numeraciji stranica ponude, potpisivanje dokumenata u ponudi i sl.)

Karakteristične pogreške naručitelja:

- nejasna i kontradiktorna dokumentacija,

- traže se suvišne i nepotrebne izjave – čiji nedostatak kasnije rezultira nemogućnošću naknadne dostave istih s obzirom da se radi o dijelovima ponude koje nije moguće upotpunjavati,

- prilikom traženja referenci stručnjaka i potvrda o urednom izvršenju ugovora traže se, kumulativno, prezahtjevni uvjeti,

- objašnjenjem i izmjenama dokumentacije za nadmetanje često se narušuje integritet izvorne dokumentacije za nadmetanje što onemogućuje kvalitetan postupak pregleda i ocjena pristiglih ponuda,

- manjkavo i često pogrešno se primjenjuju odredbe o upotpunjavanju ponude,

- prilikom pregleda i ocjene pristiglih ponuda ocjena ponuda se ne vrši sukladno uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje što dovodi do žalbenog postupka,

- postoje naznake postupanja naručitelja s ciljem da se odabere nominalno jeftinija ponuda, koja očigledno ne zadovoljava uvjetima za nadmetanje, te neosnovanog prebacivanja odgovornosti za odabir skuplje ponude na Državnu komisiju.

Također, važno je napomenuti da postupci javne nabave financirane od strane EU strukturnih i investicijskih fondova, Schengenskog instrumenta te strateške investicije po prvi puta se javljaju u 2014. godini, a u 2015. bilježe značajno povećanje.

u Izvješću DKOM-a prikazane su zajedničke značajke i specifičnosti ciljane skupine predmeta javne nabave⁵²:

- korištenje sredstava vezano je uz vremensko trajanje,
- visoka procijenjena vrijednost nabave žalbenih predmeta,

⁵² DKOM, ibid.

- izuzetno složeni postupci javne nabave (u sebi uključuju radove, robe i usluge – izgradnju, projektiranje, opremanje i obučavanje po principu ključ u ruke koji se obavljaju kao jedan predmet nabave),
- opsežna i složena dokumentacija,
- dugotrajan postupak javne nabave pred naručiteljem
- iz podataka koji su iskazani razvidno je samo vrijeme nabave od trenutka slanja obavijesti EOJN-u, pa do dana izjavljivanja žalbe (budući da u ZJN više nema Odluke o početku postupka javne nabave). Statistika ne može pratiti vrijeme koje je potrebno od samog početka pripreme (formiranje Povjerenstva, izrade dokumentacije za nadmetanje), pa do slanja obavijesti EOJN-u. Ali u svakom slučaju, iskazanom vremenskom trajanju postupka JN, treba dodati i u statistici neiskazano vrijeme koje je proteklo od formiranja Povjerenstva do izrade dokumentacije i slanja objave,
- u postupku u pravilu sudjeluju konzorciji s ekonomskim operatorima iz država članica EU, postupci javne nabave pod nadzorom su EU i nakon njihova dovršetka, s ex post kontrolom, po kriterijima koji su različiti od kriterija u domaćem zakonodavstvu i sa mogućnošću opoziva sredstava.

4. POLOŽAJ JAVNE NABAVE U 2017. GODINI – PREGLED NAJZNAČAJNIJIH NOVINA

Novim Zakonom o javnoj nabavi u hrvatski pravni sustav su se implementirale nove, već prethodno spomenute direktive o javnoj nabavi Europskog parlamenta i Vijeća. Iako je dosad važeći Zakon o javnoj nabavi u značajnom dijelu već sadržavao odredbe koje su usklađene s novim direktivama, odredbe ZJN 2016 imaju za cilj povećanje transparentnosti i fleksibilnosti postupaka javne nabave, smanjenje formalizma i troškova sudjelovanja u postupku javne nabave za naručitelje i gospodarske subjekte, ubrzanje provedbe postupaka javne nabave te smanjenje administrativnog karaktera procesa korištenjem elektroničkih sredstava komunikacije u Europske jedinstvene dokumentacije o nabavi.

4.1. Postupci javne nabave i transparentnost pravila o jednostavnoj nabavi, plan nabave i registar ugovora

Tržište jednostavne nabave čini cca 9,3 mlrd.kn, što je otprilike 22% tržišta javne nabave. Stoga se radi transparentnosti postupanja propisuje obveza za naručitelje (i javne i sektorske) da opći akt kojim utvrđuju pravila o jednostavnoj nabavi objave na internetskim stranicama. Tako će gospodarski subjekti biti upoznati sa pravilima igre, odnosno procedurama nabave koje će naručitelj primijeniti prilikom sklapanja ugovora jednostavne nabave. Novost je također da pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave naručitelj uzimajući u obzir načela javne nabave te mogućnost primjene elektroničkih sredstava komunikacije. Uz navedeno, ZJN 2016 također propisuje obvezu javnim naručiteljima da donose planove nabave za sve vrijednosti iznad 20.000 HRK, kako bi se s jedne strane naručitelje prisilio da na vrijeme planiraju nabave, a s druge strane gospodarskim subjektima omogućio uvid u potencijalne prilike na tržištu i prije samog formalnog početka postupka. Na temelju planova nabave nadzorna tijela mogu učinkovito kontrolirati dijeli li naručitelj predmete nabave s ciljem izbjegavanja primjene propisa o javnoj nabavi. Obveza objave plana nabave odnosi se samo na javne naručitelje, dok istu obvezu nemaju sektorski naručitelji. Također, naručitelj je obvezan ažurno voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, te isti registar i sve njegove kasnije promjene objaviti na internetskim stranicama.⁵³ ZJN 2016 također u

⁵³ Loboja, A. (2017) Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o javnoj nabavi. *Financije, pravo i porezi*. Zagreb: TEB Poslovno savjetovanje, str. 188.

bitnome propisuje iste postupke javne nabave koje provode naručitelji, javni ili sektorski, prema dosadašnjem ZJN-u, radi nabave roba/radova/usluga, a to su:

1. otvoreni postupak
2. ograničeni postupak
3. natjecateljski postupak uz pregovore za javne naručitelje, odnosno pregovarački postupak s prethodnom objavom poziva na nadmetanje za sektorske naručitelje
4. natjecateljski dijalog
5. pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje.

Osim navedenih postupaka, predviđa se i novi postupak javne nabave – za sektorske i javne naručitelje, a to je partnerstvo za inovacije. Navedeni postupak naručitelj provodi u slučaju kada ima potrebu za razvojem inovativnog proizvoda ili usluge ili inovativnih radova te za naknadnom kupnjom te robe, usluga ili radova, koju nije moguće zadovoljiti rješenjima koja su već dostupna na tržištu. Tim posebnim postupkom omogućuje se naručiteljima da uspostave dugoročno inovacijsko partnerstvo za razvoj i naknadnu kupnju novog, inovativnog proizvoda, usluge ili radova pod uvjetom da taj inovativni proizvod, usluga ili inovativni radovi mogu zadovoljiti dogovorene razine uspješnosti i troškova bez potrebe za posebnim postupkom nabave za tu kupnju⁵⁴. Partnerstvo za inovacije temelji se na postupovnim pravilima koja se primjenjuju u slučaju natjecateljskog postupka uz pregovore (za javne naručitelje), odnosno pregovaračkog postupka sa prethodnom objavom poziva na nadmetanje za sektorske naručitelje, a ugovori bi se trebali dodjeljivati na temelju ekonomski najpovoljnije ponude- isključivo na temelju najboljeg omjera između cijene i kvalitete. Naručitelj može uspostaviti partnerstvo za inovacije s jednim ili više partnera provodeći odvojene aktivnosti istraživanja i razvoja. U dokumentaciji o nabavi određuju se potrebe za inovativnom robom, uslugom ili radovima i navode koji elementi iz opisa čine minimalne zahtjeve koje sve ponude moraju zadovoljiti. Partnerstvo za inovacije strukturirano je u uzastopnim fazama poštujući redosljed koraka u procesu istraživanja i inovacija koji mogu uključiti proizvodnju robe, pružanje usluga ili dovršenje radova⁵⁵.

ZJN 2016 donio je i fleksibilnije odredbe u vezi s načinom provedbe pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva na nadmetanje, Općenito, taj postupak, s obzirom na zakonske pretpostavke za njegovu primjenu, u pravilu se provodi s jednim gospodarskim subjektom.

⁵⁴ Zakon o javnoj nabavi NN 120/16, čl. 117-130., str.159.-163.

⁵⁵ Loboja, A. (2017) Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o javnoj nabavi. *Hrvatska pravna revija*, str. 69.

Međutim, ako je na temelju uvjeta za odabir pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva na nadmetanje moguće, postupak se vodi sa više gospodarskih subjekata, uz poštivanje načela javne nabave (osobito načela jednakog tretmana i načela zabrane diskriminacije). Europski sud je kroz svoju praksu ustvrdio dva temeljna pravila značajna za primjenu istog postupka⁵⁶:

1. Zakonske pretpostavke za primjenu ovog postupka moraju se strogo tumačiti, što znači da se ovaj postupak mora provoditi iznimno, kad su zakonske pretpostavke za njegovu provedbu zaista ispunjene (npr. iznimna žurnost, tehnički razlozi, razlozi zaštite isključivog prava)
2. na naručitelju je teret dokaza da okolnosti konkretnog slučaja opravdavaju primjenu ovog postupka.

Prema ZJN-u ovaj postupak započinje slanjem poziva na dostavu inicijalne ponude (prije do poziva na pregovaranje). Pozivu na dostavu inicijalne ponude prilaže se dokumentacija o nabavi. Inicijalnu ponudu mogu dostaviti samo oni gospodarski subjekti koje javni naručitelj pozove na dostavu inicijalne ponude. Naručitelj pregovara o inicijalnim i svim sljedećim ponudama s ponuditeljima kako bi poboljšali njihov sadržaj, osim u slučaju konačne ponude, te o tome sastavlja zapisnik. Pregovori se mogu provoditi u uzastopnim fazama kako bi se smanjio broj ponuda o kojima treba pregovarati, ako je naručitelj takvu mogućnost predvidio u dokumentaciji o nabavi. Ponuditeljima koji neće biti pozvani u sljedeću fazu postupka naručitelj je obvezan dostaviti odluku o odbijanju ponude. Preostale ponuditelje naručitelj obavještava o zaključenju pregovora te određuje jedinstveni rok za podnošenje konačnih ponuda. Nakon donošenja odluke o odabiru naručitelj može poslati obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost na objavu. S obzirom da ZJN 2016 predviđa da se komunikacija odvija elektroničkim sredstvima, i u ovom postupku ponuditelji inicijalne ponude dostavljaju elektroničkim sredstvima komunikacije, putem Elektroničkog oglasnika.⁵⁷ Također, obveza propisana u čl. 260. kojom je određeno da gospodarski subjekt dostavlja ESPD na standardnom obrascu u ponudi ili zahtjevu za sudjelovanje, odnosi se i na ovaj postupak javne nabave. Značajnu razliku u odnosu na prethodno zakonsko rješenje predstavlja i okolnost da naručitelji nakon donošenja odluke o odabiru nisu obvezni poslati obavijest za dobrovoljnu ex-ante transparentnost (prijašnju obavijest o namjeri sklapanja ugovora) već ZJN 2016 ostavlja to kao mogućnost naručitelju.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Zakon o javnoj nabavi NN 120/16, čl. 131-142., str.63.-69.

Dinamički sustav nabave kao tehnika i instrument za elektroničku i zbirnu nabavu koristi se za kupnju uobičajenih predmeta nabave koji su opće dostupni na tržištu, a vodi se kao potpuni elektronički proces. Dakle, komunikacija u okviru dinamičkog sustava nabave provodi se isključivo elektroničkim sredstvima. Dinamički sustav nabave je tijekom cijelog razdoblja trajanja otvoren svim gospodarskim subjektima koji ispunjavaju kriterije za odabir (uvjete sposobnosti) bez naknade. U dinamičkom sustavu nabave svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti zahtjev za sudjelovanje tijekom čitavog razdoblja njegova trajanja, a svi natjecatelji koji udovoljavaju kriterijima za odabir gospodarskog subjekta imaju pristup sustavu tijekom čitavog razdoblja njegova trajanja. Dinamički sustav nabave kao tehnika omogućava naručitelju da na raspolaganju ima širok spektar ponuda te da na taj način osigura optimalno korištenje javnih sredstava putem rasprostranjenog natjecanja povezanog sa široko korištenim ili lako dostupnim proizvodima, radovima ili uslugama koje su široko dostupni na tržištu. Pri nabavi u okviru dinamičkog sustava nabave naručitelj primjenjuje pravila ograničenog postupka na odgovarajući način⁵⁸.

Javni naručitelj također mogu radi nabave robe/radova/usluga provoditi natjecateljski postupak uz pregovore. Ne radi se o novom postupku javne nabave za javne naručitelje, već o novom nazivu za pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom kojeg poznaje dosadašnji ZJN. ZJN 2016 sukladno novoj direktivi donosi fleksibilnije odredbe u odnosu na zakonske pretpostavke za primjenu ovog postupka za javne naručitelje. Sektorski naručitelji će i dalje moći primjenjivati pregovarački postupak s prethodnom objavom poziva na nadmetanje, s tim da ZJN 2016 kao i dosadašnji ZJN, ne sadrži nikakve preduvjete za primjenu tog postupka za sektorske naručitelje.

Također, prema dosadašnjem ZJN-u, okvirni sporazum s više gospodarskih subjekata smio se sklopiti na razdoblje od 4 godine, dok se okvirni sporazum s jednim gospodarskim subjektom smio sklopiti na razdoblje do 2 godine. Okvirni sporazum može se sklopiti na dulje razdoblje, ako postoje opravdani razlozi vezani uz predmet nabave okvirnog sporazuma koje javni naručitelj mora obrazložiti u pozivu na nadmetanje i dokumentaciji za nadmetanje. ZJN 2016 predviđa mogućnost sklapanja okvirnog sporazuma kako slijedi; javni naručitelji do 4 godine neovisno o tome radi li se o okvirnom sporazumu s jednim ili više gospodarskih subjekata te sektorski naručitelji do 8 godina, a iznimno i dulje u valjano opravdanim slučajevima vezano uz predmet nabave. Sukladno dosadašnjem ZJN-u okvirni sporazum nije se mogao sklopiti

⁵⁸ Zakon o javnoj nabavi NN 120/16, čl. 154-166., str.75-78.

bez prethodne objave, dok ZJN 2016 propisuje da se okvirni sporazum može sklopiti i provedbom tog postupka u određenim slučajevima⁵⁹. ZJN 2016 jasno određuje da se rok mirovanja ne primjenjuje kod sklapanja ugovora temeljem okvirnog sporazuma, te sklapanja ugovora u okviru dinamičkog sustava nabave, što je novina u odnosu na zakonsko rješenje iz dosadašnjeg ZJN-a⁶⁰.

4.2. Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi

U smislu pojednostavljenja procedura, novi ZJN preuzima novo rješenje iz klasične direktive 2014/24/EU koje se odnosi na ESPD kao ažuriranu, službenu izjavu gospodarskog subjekta, natjecatelja ili ponuditelja, koja služi kao prethodni dokaz u postupku javne nabave. Jedna od najvećih i najvažnijih promjena u odnosu na ZJN 2011 jest upravo u načinu dokazivanja nepostojanja razloga isključenja, odnosno uvjeta sposobnosti. Naime, svi dosad navedeni dokumenti i isprave u ZJN 2016 su tzv. popratni dokumenti. Umjesto njih, gospodarski subjekt može u ponudi ili zahtjevu za sudjelovanje dostaviti Europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi (ESPD) kao preliminarni dokaz da kod njega ne postoje razlozi za isključenje, da ispunjava uvjete sposobnosti i da ispunjava pravila i kriterije za smanjenje broja sposobnih natjecatelja⁶¹. ESPD je dakle službena izjava gospodarskog subjekta da se ne nalazi u nijednoj od situacija u kojoj se gospodarski subjekti mogu isključiti. Europska komisija je 5.1.2016. godine donijela Provedbenu uredbu (BR. 2016/7) o utvrđivanju standardnog obrasca za europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi te deducira izravnu primjenu u svim državama članicama EU, pa tako i u RH. Korištenje ESPD-a naručiteljima i gospodarskim subjektima omogućeno je pomoću besplatnog servisa Europske komisije koji je stavljen na raspolaganje naručiteljima, gospodarskim subjektima, pružateljima elektroničkih usluga i drugim zainteresiranim stranama. Besplatni web servis Europske komisije omogućava naručiteljima izradu, odnosno kreiranje i ponovno korištenje obrasca s osnovama za isključenje, a gospodarskim subjektima ispunjavanje, učitavanje i ispitivanje ESPD-a u postupku javne nabave. Naručitelj je dakle obavezan prije donošenja odluke u postupku velike vrijednosti, a u postupcima male vrijednosti može, od ponuditelja koji je podnio ekonomski

⁵⁹ Loboja, A. (2017) Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o javnoj nabavi. *Hrvatska pravna revija*, str. 69.

⁶⁰ Zakon o javnoj nabavi NN 120/16, čl. 146-153., str. 71.-75.

⁶¹ Zakon o javnoj nabavi NN 120/16, čl. 260., str. 124.-127.

najpovoljniju ponudu zatražiti da u primjerenom roku, ne kraćem od 5 dana, dostavi ažurirane popratne dokumente, osim ako već posjeduje te dokumente. Ova obveza ne odnosi se na situaciju kada naručitelj sklapa ugovore na temelju okvirnog sporazuma, u kojem slučaju neće tražiti takve popratne dokumente jer su isti već bili dostavljeni u postupku javne nabave u kojem je sklopljen okvirni sporazum. Naručitelj može pozvati gospodarske subjekte da nadopune ili pojašne dostavljene dokumente. Naručitelj također može u bilo kojem trenutku tijekom postupka javne nabave, ako je to potrebno za pravilno provođenje postupka, provjeriti informacije navedene u ESPD-u, kod nadležnog tijela za vođenje službene evidencije o tim podacima sukladno posebnom propisu i zatražiti izdavanje potvrde o tome, uvidom u popratne dokumente ili dokaze koje već posjeduje, ili izravno elektroničkim pristupom sredstvima komunikacije besplatnoj bazi podataka u državi. Ako naručitelj ože dobiti popratne dokumente ili drugu dokaznu dokumentaciju izravno, pristupanjem besplatnoj nacionalnoj bazi podataka u nekoj državi članici, ESPD mora sadržavati i podatke koji su potrebni u tu svrhu, kao što je internetska adresa baze podataka, svi identifikacijski podaci itd. U postupcima javne nabave prema ZJN 2016, uglavnom se primjenjuju ista pravila, neovisno o tome radi li se o nabavi male ili velike vrijednosti. Stoga je i primjena ESPD-a obavezna u postupcima javne nabave robe, radova ili usluga, neovisno o tome radi li se o nabavi male ili velike vrijednosti. Obveza dostavljanja ESPD-a isključivo u elektronskom obliku odgođena je do 18.4.2018. pa najkasnije do navedenog tog datuma mogu postojati elektroničke i papirne verzije ESPD-a⁶².

4.3. Ekonomski najpovoljnija ponuda

ZJN 2016 donosi novo rješenje u vezi s kriterijem odabira najpovoljnije ponude, te ekonomski najpovoljnija ponuda postaje jedini kriterij odabira ponude. Sukladno novim direktivama ekonomski najpovoljnija ponuda, sa stajališta naručitelja, utvrđuje se na temelju cijene ili troška (primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka) te može uključivati najbolji omjer cijene i kvalitete. Kako bi se dodatno potakla praktična primjena ovoga kriterija, ZJN 2016 propisuje da naručitelj ne smije odrediti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za odabir ponude. Relativni ponder cijene ili troška ne smije biti veći od 90%. Ali radi potrebe prilagodbe sustava javne nabave, u prijelaznim i završnim odredbama

⁶² Cvitanović, M. *Kriteriji za kvalitativan odabir gospodarskog subjekta – osnove za isključenje, uvjeti sposobnosti, dokazivanje*. Zagreb: Novi informator., str. 114.-127.

predviđen je odgođeni učinak ovog pravila od 1.7.2017. (datum prije predaje predmetnog diplomskog rada).

Kada se odabire ekonomski najpovoljnija ponuda naručitelj ekonomsku prednost pojedine ponude mjeri i uspoređuje s odabranim kriterijima vezanim uz predmet nabave koji služe za identificiranje „najbolje“ ponude. Pri korištenju kriterija ENP-a naručitelj može osim cijene uzeti u obzir i druge kriterije poput kvalitete, roka isporuke, ili usluga nakon prodaje. Svakom odabranom kriteriju naručitelj pridaje relativni značaj koji odražava njegovu relativnu važnost u odnosu na druge kriterije. Dokazi o sposobnosti predstavljaju centralni dio postupka javne nabave budući se istima određuje koje uvjete ponuditelji moraju ispuniti kako bi mogli dobiti ugovor. Ujedno najveći broj pogrešaka događa se upravo prilikom određivanja dokaza o sposobnosti te naknadno prilikom ocjenjivanja sposobnosti ponuditelja i prihvatljivosti ponuda. Zakonodavac je propisao tri okolnosti čije je postojanje apsolutno neprihvatljivo i predstavlja obvezne razloge isključenja, dok neobvezujući razlozi isključenja predstavljaju izbor naručitelja. Stoga potrebno je upoznati se sa aktualnom praksom vezanom za zakonito određivanje isključenja i dokaza o sposobnosti⁶³.

U Republici Hrvatskoj se kao kriterij za odabir ponude do sada pretežno primjenjivala *najniža cijena*. Kriterij ekonomski najpovoljnija ponuda rijetko se primjenjivala, što je u opreci sa samim postavkama sustava javne nabave. Razlog je vjerojatno u tome što priprema postupka, formiranje kriterija ekonomski najpovoljnija ponuda te ocjena i odabir ponuda predstavljaju najsloženije poslove u postupku javne nabave. Osim toga, naručitelji vrlo rijetko provode detaljno istraživanje tržišta, koji su također uvjeti za pravilno postavljanje kriterija. Cilj primjene kriterija ekonomski najpovoljnija ponuda je odrediti i odabrati ponudu kojom se ostvaruje najbolji omjer uloženog i dobivenog.

⁶³ Ibid., str. 114.-127.

Tabela 10 Kriteriji odabira ponude prema vrsti naručitelja

Vrsta naručitelja	ENP		NAJNIŽA CIJENA		UKUPNO	
	Broj	Vrijednost	Broj	Vrijednost	Broj	Vrijednost
Javni	299	1.813.572.016	11.178	23.854.911.330	11.477	25.668.483.346
Sektorski	43	473.071.993	2.318	8.419.460.970	2.361	8.892.532.963
UKUPNO	342	2.286.644.009	13.496	32.274.372.300	13.838	34.561.016.309

Izvor: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu., str. 37.

ZJN 2016 predviđa dodatno da u slučaju ako je cijena određene robe ili naknada za određene usluge propisana posebnim zakonom ili drugim propisom, naručitelj ne smije u postupcima javne nabave koristiti cijenu kao kriterij za odabir ponude. Naime, samo u pregovaračkom postupku bez prethodne objave, postupku sklapanja ugovora za društvene i druge posebne usluge, u slučajevima javne nabave za potrebe obrane i sigurnosti te za potrebe diplomatskih misija i konzularnih ureda RH u inozemstvu, moguće je koristiti najnižu cijenu. Što sve može obuhvaćati kriterij ekonomski najpovoljnije ponude propisano je u čl. 284, st.2 ZJN-a 2016. Bitne odrednice koje donosi ZJN 2016, a koje naručitelj mora imati u vidu kod određivanja kriterija za odabir ponude su:

- kriteriji ne smiju biti diskriminirajući,
- kriteriji moraju biti povezani sa predmetom nabave,
- kriteriji moraju omogućiti učinkovito nadmetanje.

Naručitelj mora odrediti kriterije za odabir ponude na način koji mu omogućava učinkovit pregled i ocjenu ponuda te provjeru informacija dostavljenih od ponuditelja, a u slučaju dvojbe, mora učinkovito provjeriti točnost dostavljenih podataka i dokaza u ponudi.

Pri određivanju kriterija za ocjenu kvalitete, potrebno je prije svega razlikovati kriterij za ocjenu (odabir) ponude i kriterij za odabir ponuditelja (uvjete sposobnosti) što može biti

osobito značajno kod nabave usluga. Naime, u novijim presudama ECJ-a, stav je da se u ugovorima za nabavu usluga ne utvrđuje samo sposobnost ponuditelja, već i sposobnost osoblja koje će pružati uslugu. Drugim riječima, kada je iskustvo važno za određivanje apsolutne i relativne kvalitete izvršenja ugovora, ono može biti krajnji kriterij ENP-a, međutim, elementi prethodnog iskustva koji nisu bitni za izvršavanje budućeg ugovora ne bi se trebali ocjenjivati u fazi odabira ponude⁶⁴.

Prikaz 1 Primjer bodovanja ENP-a

Red. br.	KRITERIJ	BODOVI
1.	KVALITETA (Smjernice za provedbu predmeta nabave i Studija slučaja – prikaz jedne publikacije koju je ponuditelj izradio u sklopu provedbe edukacije o mjerama informiranja i vidljivosti iz područja zaštite okoliša)	najviše 80
2.	CIJENA PONUDE (za razdoblje od 12 mjeseci, bez PDV)	najviše 20
3.	Ukupno (1+2)	najviše 100

Izvor: vlastita dokumentacija autora rada.

Cijena:

Ponuda s najnižom cijenom donosi 20 bodova, a ostale ponude dobivaju broj bodova koji će se računati na sljedeći način:

CIJENA NAJNIŽE PONUDE

BROJ BODOVA S OBZIROM NA CIJENU = _____ x 20

CIJENA PONUDE

Ukupna cijena ponude: $T = K + C$

⁶⁴ Franjković, I. *Kriterij odabira ponude – ekonomski najpovoljnija ponuda..* Zagreb: Novi informator., str. 4.-12.

U rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave 215 od 1. lipnja 2015. godine, u odnosu na žalbu na dokumentaciju o nabavi u postupku javne nabave za izradu studijske i projektne dokumentacije, DKOM je potvrdio da u konkretnom postupku stručne kvalifikacije kao i iskustvo ponuđenog osoblja utječu na kvalitetu usluge koju će isti obavljati, te da su reference kojima se dokazuje iskustvo ponuđenog stručnog osoblja valjani kriterij ekonomski najpovoljnije ponude. U istom predmetu, također je potvrđeno da reference koje se odnose na apstraktnu sposobnost ponuditelja ne mogu biti dijelom kriterija ENP-a⁶⁵.

Naručitelj je kao kriterij ENP-a odredio:

- Popis ugovora o izvršenim uslugama u prethodnih 5 godina – 30 bodova
- Specifično iskustvo stručnjaka – 40 bodova
- Plan rada i organizacija i raspodjela osoblja – 10 bodova
- Cijena – 20 bodova

U odnosu na žalbene navode, DKOM je potvrdio da naručitelj u postupku javne nabave u kojem je odredio kriterije odabira ekonomski najpovoljnije ponude najprije ocjenjuje sposobnost ponuditelja, dakle gospodarskog subjekta da izvrši određeni ugovor, traženi predmet nabave, te ukoliko istog ocijeni sposobnim, na temelju određenih kriterija dodjeljuje mu ocjene, odnosno bodove, kako bi odabrao ekonomski najpovoljniju ponudu. Stoga je ocjena referenci koje se odnose na apstraktnu sposobnost ponuditelja, bilo po broju ili sadržaju istih, ocjena prikladnosti odnosno sposobnosti tog ponuditelja te slijedom navedenog iste ne mogu biti dijelom kriterija ENP-a. Međutim, stručno osoblje koje određeni gospodarski subjekt predlaže u postupku javne nabave, posebice ukoliko se radi o uslugama koje naručitelj nabavlja, su sredstvo izvršenja tog ugovora, odnosno predmeta nabave dakle usko vezano uz sam predmet nabave te se ocjenom specifičnog iskustva i stručnosti predloženog osoblja ne ocjenjuje sposobnost ponuditelja nego kvaliteta ponuđenog sredstva za izvršenje ugovora. Naime, u konkretnom postupku stručne kvalifikacije kao i iskustvo ponuđenog osoblja utječe na kvaliteti usluge koju će isti obavljati, reference kojima se dokazuje iskustvo ponuđenog stručnog osoblja je valjani kriterij ENP kojim se ne ocjenjuje sposobnost određenog gospodarskog subjekta već ponuđena razina kvalitete, odnosno iskustvo i vještina ponuđenog stručnog tima, u izvršavanju predmeta nabave.

⁶⁵ Franjković, I. *Kriterij odabira ponude – ekonomski najpovoljnija ponuda.* Zagreb: Novi informator., str. 7..

4.4. Nova izuzeća od primjene Zakona

Sukladno novim direktivama, ZJN 2016 kao značajnu novinu uvodi nova izuzeća od primjene pravila o javnoj nabavi. U tom smislu, nova izuzeća su⁶⁶:

1. Usluge pravnog zastupanja stranaka od strane odvjetnika; u arbitraži ili mirenju u državi članici, trećoj zemlji ili pred međunarodnom instancom arbitraže ili mirenja, ili u postupku pred sudovima, tribunalima ili tijelima javne vlasti u državi članici ili trećoj zemlji ili pred međunarodnim sudovima, tribunalima ili institucijama;
2. Usluge pravnog savjetovanja koje odvjetnik pruža tijekom pripreme navedenih postupaka ili ako postoji konkretna naznaka i velika vjerojatnost da će pravna stvar na koju se savjet odnosi postati predmet takvih postupaka;
3. usluge ovjeravanja i potvrđivanja dokumenta koje pružaju javni bilježnici;
4. nabava zajmova odnosno kredita.

Dosadašnji ZJN je propisivao u čl.10 st.1 izuzeće od primjene Zakona u slučajevima kada ugovore sklapa javni naručitelj s pravnom osobom kojoj je osnivač/vlasnik. Navedeno zakonsko rješenje proizlazi iz prakse Europskog suda, a nije postojala u prethodnim direktivama iz 2004. godine. Sukladno praksi Europskog suda, propisani su uvjeti navedenih izuzeća u direktivama iz 2014. godine.

Potrebno je naglasiti da su odredbe ZJN-a 2016 koje se odnose na ovo izuzeće, znatno fleksibilnije u odnosu na odredbu iz dosadašnjeg ZJN-a. Tako primjerice, prema novom zakonom rješenju, pravna osoba s kojom javni naručitelj sklapa takav *in house* ugovor, ukoliko nije javni naručitelj, neće biti obvezna primjenjivati propise o javnoj nabavi, za nabavu radova/robe/usluga potrebnih za izvršenje takvog ugovora⁶⁷.

⁶⁶ Zakon o javnoj nabavi NN120/16, čl. 433., str. 233.

⁶⁷ Loboja, A. (2017) Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o javnoj nabavi. *Financije, pravo i porezi*, str. 190.

4.5. Održiva javna nabava

U okviru prava EU-a održiva javna nabava javlja se u nekoliko javnonabavnih regulatornih okvira. Značajniji počeci primjećuju se u regulatornom okviru iz 2004., dok snažan proboj dolazi tek u najnovijem regulatornom okviru iz 2014. godine. Ipak, koncept održive javne nabave ima i svoje nedostatke. Tako se u teoriji opravdano postavljaju pitanja koliko elementi održivosti u postupcima javne nabave utječu na učinkovito trošenje proračunskih sredstava. Može se zaključiti i kako uvođenje elemenata održivosti kao uvjeta za ocjenu ponuda u postupcima javne nabave dodatno komplicira već ionako vrlo složen postupak i smanjuje transparentnost postupaka javnih nabava. Održivu javnu nabavu može se definirati kao postupak u kojem ovlaštene naručitelji nabavljaju dobra, radove ili usluge pritom uzimajući u obzir: kriterije najbolje vrijednosti za novac kao cijena, kvaliteta, dostupnost, funkcionalnost, okolišne aspekte (“zelena javna nabava”: učinci na okoliš koje proizvod ili usluga imaju tijekom postojanja ili pružanja), socijalni aspekti: učinci na iskorjenjivanje siromaštva, jednakost u distribuciji resursa, uvjeti rada i ljudska prava. Uzevši u obzir da primarni cilj svakog postupka javne nabave mora biti najbolja vrijednost za novac i racionalno trošenje proračunskih sredstava, ciljeve održivog razvoja možemo karakterizirati kao sekundarne ciljeve postupaka održive javne nabave. Ispunjenju tih sekundarnih ciljeva održiva javna nabava može doprinijeti izravno izvršenjem ugovora (kada ponuditelj smanji emisije ugljičnog dioksida vezane za proizvodnju ili dostavu proizvoda ili usluge ili ako zaposli pripadnike socijalno ugroženih skupina), ili neizravno, potičući gospodarske subjekte da promijene svoju poslovnu praksu u tom smislu.

Kriteriji za odabir ponude određeni su člankom 67. Direktive 2014/24/EU. Naručitelji temelje dodjelu ugovora o javnoj nabavi na ekonomski najpovoljnijoj ponudi. Ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta javnog naručitelja utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija. Ti kriteriji uključuju kvalitativne, okolišne i/ili socijalne aspekte, povezane s predmetom dotičnog javnog ugovora. Ti kriteriji mogu obuhvaćati, između ostalog i socijalne i okolišne značajke. Ključan uvjet za pravilnu primjenu kriterija za odabir ponude je da korišteni kriteriji imaju vezu s predmetom postupka javne nabave. Tako se smatra da su kriteriji za odabir ponude povezani s predmetom javnog ugovora ako se odnose na radove, robu ili usluge koje se pružaju u okviru tog ugovora u bilo kojem aspektu i u bilo kojoj fazi njihova životnog vijeka, uključujući čimbenike

obuhvaćene u: određenom postupku proizvodnje, nabave ili trgovine tim radovima, robom ili uslugu; ili određenom postupku za drugu fazu njihova životnog vijeka i onda kada takvi čimbenici nisu dio njihova materijalnog sadržaja.

Potreba povezanosti kriterija odabira i predmeta postupka javne nabave u Direktivu je implementirana iz *Concordia predmeta* ECJ-a. Okolišne kriterije za odabir ponude tako mogu činiti eksternalije povezane s potrošnjom (emisije ugljičnog dioksida), eksternalije povezane s proizvodnjom (korištenje obnovljivih izvora energije kod proizvodnje), trošak životnog vijeka (korištenje, održavanje, troškovi i učinak otpisa)⁶⁸.

Trošak životnog vijeka koncept je koji se oslanja na pretpostavku da sama cijena ne odražava financijsku i nefinancijsku korist koju pružaju socijalno i okolišno preferirana dobra, radovi ili usluge tijekom životnog vijeka njihova korištenja te je trošak životnog vijeka alat kojim se procjenjuje trošak dobra, robe ili usluge tijekom cijelog njenog životnog vijeka. U kontekstu održive javne nabave, trošak životnog vijeka vrlo je važan element u izdizanju javne nabave iz isključive odrednice najniže cijene kao kriterija odabira. Iako mnogi naručitelji unutar EU koriste trošak životnog vijeka kao alat u donošenju odluke u postupcima javne nabave, korištenje tog alata ipak je daleko od sistematske uporabe⁶⁹.

Direktiva 2014/24/EU definira oznake kao svaki dokument, potvrdu ili certifikat kojim se potvrđuje da su određeni radovi, proizvodi, usluge, procesi ili postupci zadovoljili određene zahtjeve; a zahtjeve za oznaku kao zahtjeve koje određeni radovi, proizvodi, usluge, procesi ili postupci moraju ispuniti da bi dobili dotičnu oznaku. Bitno je napomenuti kako, sukladno i prije prikazanoj *Max Havelaar* presudi, oznake mogu biti okolišne (i označavati da proizvod zadovoljava određene okolišne standarde) ili socijalne (čime se dokazuje socijalno osjetljiva narav proizvodnog procesa proizvoda.)⁷⁰

Direktiva 2014/24/EU pruža mogućnost referiranja na određene ekološke ili socijalne oznake u tehničkim specifikacijama. Navedena mogućnost uređena je člankom 43., gdje je propisano

⁶⁸ Nacionalni akcijski plan za zelenu javnu nabavu /online/ Dostupno na: http://mzoip.hr/doc/nacionalni_akcijski_plan_za_zelenu_javnu_nabavu.pdf (1.lipnja 2017.)

⁶⁹ Šikić, M., Turudić, M. (2017), Održiva javna nabava. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, V.38, br.1.*, str. 419.-448.

⁷⁰ Brammer, S., Walker, H. L., Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study, University of Bath Working Paper 2007 /online/ Dostupno na: <http://opus.bath.ac.uk/281/1/2007-16.pdf> (1.lipnja 2017.) i Šikić, M., Turudić, M. (2017), Održiva javna nabava. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, V.38, br.1.*, str. 432.

da ako javni naručitelji namjeravaju kupiti radove, robu ili usluge s određenim okolišnim, društvenim ili drugim značajkama, mogu u tehničkim specifikacijama, kriterijima za dodjelu ili uvjetima za izvršenje ugovora zahtijevati određene oznake kao dokaz da radovi, usluge ili roba odgovaraju traženim obilježjima, pod uvjetom da su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: da se zahtjevi za oznaku tiču samo kriterija koji su povezani s predmetom ugovora i prikladni su za utvrđivanje značajki radova, robe ili usluga koji su predmet ugovora; da se zahtjevi za oznaku temelje na kriterijima koji se mogu objektivno provjeriti i koji nisu diskriminirajući; da su oznake utvrđene u otvorenom i transparentnom postupku u kojem mogu sudjelovati sve zainteresirane strane kao što su državna tijela, potrošači, socijalni partneri, proizvođači, distributeri i nevladine organizacije; da su oznake dostupne svim zainteresiranim stranama i da zahtjeve za oznaku određuje treća strana nad kojom gospodarski subjekt koji zahtijeva dodjelu oznake ne može vršiti odlučujući utjecaj. Bitno je napomenuti kako sada javni naručitelji imaju pravo zahtijevati točno određene oznake sa specifikacijama koje su im bitne u postupku javne nabave, što će bitno pomoći javnim naručiteljima u provođenju održivih postupaka javne nabave. Ipak, javni naručitelji neće imati apsolutne diskrecijske ovlasti kod biranja oznaka, već će morati prihvatiti i jednakovrijednu oznaku ako ju ponuditelj priloži⁷¹.

Kako su održivi elementi vezani za tehničke specifikacije kvalitetno preneseni u članke 207. i 209. ZJN-a 2016., održivi elementi kod kriterija za odabir ponude preneseni su člankom 284. ZJN-a 2016., održivi elementi kod mogućnosti isključenja ponuditelja implementirani su u članke 251., 252. i 253. ZJN-a 2016., održivi elementi u uvjetima za izvršenje ugovora implementirani su u članku 218. ZJN-a 2016., trošak životnog vijeka implementiran je u člancima 287. i 288. ZJN-a 2016., dok su oznake uređene člankom 212. ZJN-a 2016. Analiziravši navedene odredbe, primjećuje se kako su svi održivi elementi iz novog javnonabavnog regulatornog okvira EU doslovno preneseni u ZJN 2016. Ipak, i ovdje je bitno napomenuti kako ni u ZJN-u 2016. nema načina kako bi se naručitelji prisilili koristiti održive elemente u postupcima javne nabave, te su svi ovi održivi elementi i dalje samo dobrovoljni.

4.6. Mala i srednja poduzeća na tržištu javne nabave

Prošli regulatorni okvir pokazao je značajne nedostatke u mogućnosti malih i srednjih poduzetnika da konkurentno sudjeluju u postupcima javne nabave. Tako su se Direktivnom

⁷¹ Turudić, M. (2016) Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav. *Hrvatska pravna revija*, str. 42-43.

2014/24/EU pokušale promijeniti glavne prepreke njihovom uspješnom natjecanju i olakšavanju njihovog sudjelovanja. S tim ciljem i u svrhu jačanja tržišnog natjecanja, javne naručitelje trebalo bi osobito poticati da razdijele velike ugovore u zasebne grupe. Takva razdioba mogla bi se izvršiti na kvantitativnoj osnovi kako bi veličina pojedinih ugovora bila bolje prilagođena kapacitetima malih i srednjih poduzeća, ili na kvalitativnoj osnovi, u skladu sa različitim djelatnostima i specijalizacijama koje su obuhvaćene, kako bi se sadržaj pojedinih ugovora bolje prilagodio specijaliziranim sektorima malih i srednjih poduzeća ili bio u skladu s različitim naknadnim fazama projekta.

Također, suviše složeni zahtjevi vezani uz gospodarski i financijski kapacitet često predstavljaju neopravdanu prepreku sudjelovanju malih i srednjih poduzeća. Svi takvi zahtjevi trebali bi biti vezani uz predmet ugovora i biti mu razmjerni. Posebno se javnim naručiteljima ne bi trebalo dopustiti da od gospodarskih subjekata zahtijevaju da imaju minimalni promet koji ne bi bio razmjernan predmetu ugovora, taj zahtjev obično ne bi trebao prelaziti najviše dvostruku vrijednost od procijenjene vrijednosti ugovora. Međutim, u valjano opravdanim okolnostima trebali bi biti moguće primjenjivati i više zahtjeve. Tako je unutar dijela u kojem se određuju uvjeti kriterija za odabir ponude navedeno da minimalni godišnji promet koji se traži od ponuditelja ne smije prelaziti dvostruku vrijednost od procijenjene vrijednosti ugovora, osim u opravdanim slučajevima poput onih vezanih uz posebne rizike koji su povezani s prirodom radova, usluga ili robe. Javni naručitelj mora navesti glavne razloge za takve zahtjeve u dokumentaciji o nabavi ili u pojedinačnom izvješću.

Međutim, iako jedan od glavnih ciljeva Direktive o javnoj nabavi iz 2014. godine jest olakšati sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u javnoj nabavi, zakonodavac je izričito upozorio na rizik od prekomjerne koncentracije kupovne moći zbog agregacije potražnje javnih naručitelja. U tekstu Direktive o javnoj nabavi iz 2014. pojam „malih i srednjih poduzeća“ pojavljuje se više od dvadeset puta. S druge pak strane, u izmjenama Financijske uredbe EU-a i preinaci pravila javne nabave ESB-a nema nikakva spomena o malim i srednjim poduzećima. Sukladno revizorskim izvješćima, nijedno tijelo nije izdalo posebne smjernice ili upute o tome kako olakšati sudjelovanje malih i srednjih poduzeća ili pratiti razinu njihova sudjelovanja u javnoj nabavi⁷².

⁷² Ibid.

Prikaz 2 Primjer postupaka kojima su mala i srednja poduzeća mogla lako pristupiti

Europski parlament trebao je 2014. stručno savjetovanje za potrebe svojeg Odbora za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane. Ukupna vrijednost usluga procijenjena je na 2,5 milijuna eura tijekom razdoblja od četiri godine. Umjesto da traži jednog dobavljača, Parlament je razdvojio usluge na pet podskupina: politiku okoliša klimatske promjene, održivi razvoj, javno zdravlje i sigurnost hrane. Parlament je na koncu zaključio ugovore s ukupno 17 različitih poduzeća. Vijeće je 2014. nabavljalo promidžbene proizvode ukupne vrijednosti od 122 566 eura. Nabava je razdvojena na 12 podskupina, ovisno o vrsti traženog proizvoda (poput satova, majica ili kemijskih olovaka). Nadmetanje među ponuditeljima bilo je moguće na razini svake podskupine. Za svoje nove uredske prostore u Frankfurtu ESB isprva nije uspijevaio pronaći „središnjeg dobavljača“ jer su zaprimljene ponude znatno prekoračivale proračun ESB-a. ESB je tada odlučio raspisati natječaj za građevinske radove u 14 paketa, od kojih je u svakome bilo između 4 i 10 podskupina. Zahvaljujući izmijenjenoj natječajnoj strategiji omogućeno je sudjelovanje malih i srednjih poduzeća s kojim su ugovori na koncu i sklopljeni. ESB je uspio istodobno upravljati s približno 60 građevinskih poduzeća⁷³.

⁷³ Europski revizorski sud (2016) *Tematsko Izvješće*, str.24.

5. ZAKLJUČAK

Ključna poveznica članica EU je razvijeno gospodarstvo, koje je moguće samo u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja. Važan i nezaobilazan subjekt u tom natjecanju su javnopravna tijela koja, u ispunjavanju svoje zadaće zadovoljavanja javnih potreba, troše novčane iznose iz proračuna ili drugih javnih sredstava, što se smatra javnom potrošnjom. Razumljivo je, stoga, da je EU ustanovila određena načela (nediskriminacije, jednakog tretmana, transparentnosti, proporcionalnosti, uzajamnog uvažavanja) i standarde koji se obvezno moraju primjenjivati u svim postupcima javne nabave i jednako prema svim sudionicima toga postupka. Izvori europskog prava javne nabave su tzv. primarni zakonodavni okvir zatim tzv. sekundarni zakonodavni okvir, praksa Europskog suda i odluke Europske komisije. U primarni zakonodavni okvir spadaju već spomenuta načela postupaka javne nabave, sekundarni zakonodavni okvir čine direktive, Uredbe Europske komisije, Vijeća i Parlamenta, te Jedinstveni rječnik javne nabave. Sa željom da prihvati i ostvaruje pravnu stečevinu EU koja se odnosi na javnu nabavu, RH je poduzela niz normativnih, ali i drugih aktivnosti. Prije svega, donesen je novi Zakon o javnoj nabavi, 2007. godine, koji je značajno noveliran 2008. godine. Donesen je i novi Zakon o koncesijama te novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu koji su stupili na snagu početkom 2009. godine te je 2017. godine donesen najnoviji Zakon o javnoj nabavi kojim se pokušalo smanjiti administrativni teret javne nabave te olakšati pristup poduzećima.

Analiza navedenih podataka, prikazanih u kontekstu ovog rada, bez sumnje ukazuje na postojanje opravdanih razloga zašto se javnonabavnom postupku, općenito, pridaje karakter strogog, krutog i formalnog postupka. Uzimajući u obzir sve opisano, takav karakter ipak bi se više mogao vezati samo uz način tumačenja određenih primjenjivača normi javnonabavnog postupka, a manje uz sam zakonodavni okvir. Ovo posebno iz razloga zato što nam teorija i sudska praksa posljednjih godina ističu da formalnost i strogost nisu uvijek nužni, da inzistiranje na istima može biti štetno, a što nam konkretno dokazuju i prikazani primjeri te dani statistički podaci.

LITERATURA

1. Brammer, S., Walker, H. L., Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study, University of Bath Working Paper 2007 /online/ Dostupno na: <http://opus.bath.ac.uk/281/1/2007-16.pdf> (1.lipnja 2017.)
2. Cvitanović, M. *Kriteriji za kvalitativan odabir gospodarskog subjekta – osnove za isključenje, uvjeti sposobnosti, dokazivanje*. Zagreb: novi informator.
3. Čačić, N., (2016) Osnovna načela u postupku javne nabave u zakonodavstvu Republike Hrvatske. *Pregledni naučni rad*, str. 156.
4. Čović, S. (2017) Aktualna upravosudska praksa u postupku javne nabave. *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, god.54, 1/2017., str. 203.-251.
5. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Izvješće o radu za 2015. godinu /online/ Dostupno na: <http://dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/ZAPREDAJUizvjesceZa2015HrvatskiSabor.pdf> (20.lipnja 2017.)
6. EUR-LEX Acces to European Law /online/ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html> (25. lipnja 2017.)
7. European Commission (2017) Public Procurement /online/ Dostupno na: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/> (20. svibnja 2017.)
8. European Commission (2011) Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy /online/ Dostupno na: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/public_procurement/synthesis_document_en.pdf (1.lipnja 2017.)
9. European Commission (2017) Public Procurement indicators /online/ Dostupno na: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_en (19.lipnja 2017.)

10. European Commission (2017) /online/ Dostupno na: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm (15.lipnja 2017.)
11. European Directive 2014/24/EU /online/ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (15.lipnja 2017.)
12. Europski revizorski sud (2016) Tematsko Izvješće.
13. Everling, U. (2000) On the judge-Made Law of the european community's courts. *Judicial Review in European Union Law*. The Hague: Kluwer Law International.
14. Jurković, P. (2002) *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
15. Lalić, Z. (2015) *Značaj procedure javne nabave za prijavu i realizaciju EU projekta. Diplomski rad*. Osijek: Poljoprivredni fakultet u Osijeku.
16. Loboja, A. (2017) Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o javnoj nabavi. *Financije, pravo i porezi*. Zagreb: TEB Poslovno savjetovanje
17. Loboja, A. (2017) Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o javnoj nabavi. *Hrvatska pravna revija*.
18. Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B. (2011) Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost sa pravom EU. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, str. 405.
19. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu /online/ Dostupno na: http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-2016-3.pdf (1.lipnja 2017.).

20. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Postupci javne nabave velike vrijednosti od 18.travnja 2016. – izravan učinak direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU /online/ Dostupno na: <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=5107> (20.lipnja 2017.)
21. Mikelsone, G. (2013) *The Binding force of the case law of the court of justice of the European Union*. University of Latvia: Faculty of Law, str. 471.
22. Nacionalni akcijski plan za zelenu javnu nabavu /online/ Dostupno na: http://mzoip.hr/doc/nacionalni_akcijski_plan_za_zelenu_javnu_nabavu.pdf (1.lipnja 2017.)
23. New Procurement thresholds /online/ dostupno na: <http://www.arthurcox.com/updates/new-procurement-thresholds-for-2012-2013/> (15.lipnja 2017.)
24. Palčić, I. Javna nabava i pristupanje RH Eurpskoj uniji. *Financije, pravo i porezi*, str. 175.-180.
25. Popovski, A. (2011) Praksa Europskog suda u postupcima javne nabave. *Hrvatska pravna revija*, str. 74-78.
26. Predmet C21/88 Du Pont de Nemours Italiana SpA /online/ Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3111b20c-4ecf-44f9-92cc-1c1872487b40.0002.06/DOC_1&format=PDF (15.lipnja 2017.)
27. Predmet 324/98, Telaustira /online/ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0324&from=EN> (10.lipnja 2017.)
28. Predmet C-513/99, Concordia Bus /online/ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513&qid=1498987880377&from=EN> (10.lipnja 2017.)
29. Raguž G., Blažević, Z., Božičević S., Čulina N., Franjković, I., Julić, Z., Juričić, M., Loboja, A., Tomljenović, R., Vuić, Z., Zorić, A., Zovko, K. i Žunić, L. (2013.) *Sustav javne nabave* Zagreb: TIM4PIN.

30. Turudić, M. (2016) Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav. *Pregledni znanstveni članak. Hrvatska pravna revija.*
31. Turudić, M. (2016) Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav. *Hrvatska pravna revija.*
32. Ukotić, N. (2015) Učinkovitost i evaluacija postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj. *Diplomski rad.* Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli.
33. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine broj 120/16.)
34. Zovko, K. (2017) Pravna zaštita u postupcima javne nabave sukladno novom zakonu o javnoj nabavi. *Novi informator.*, str. 43.

POPIS TABELA, GRAFIKONA, PRIKAZA I SLIKA

Tabela 1 Ukupna opća državna potrošnja na radove, robu i usluge u prikazanim referentnim godinama (milijarda eura).....	17
Tabela 2 Prikaz postupaka javne nabave sa jednim ponuditeljem, bez ponuda, ekonomski najpovoljnije ponude i vremena donošenja odluke o odabiru u 2015. godini	18
Tabela 3 Prikaz postotnog udjela javne nabave u BDP-u u zemljama članicama Europske unije.....	19
Tabela 4. Broj i vrijednost sklopljenih ugovora	29
Tabela 5 Broj i vrijednost sklopljenih ugovora 2014. godine	30
Tabela 6 Struktura ugovora prema vrijednosnim pragovima	31
Tabela 7 Broj postupaka provedenih u 2016.godini.....	31
Tabela 8 Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2004.-2015.	37
Tabela 9 Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka	38
Tabela 10 Kriteriji odabira ponude prema vrsti naručitelja.....	49
Grafikon 1 Struktura javnih naručitelja koji su objavljivali ugovore u EOJN-u	26
Prikaz 1 Primjer bodovanja ENP-a.....	50
Prikaz 2 Primjer postupaka kojima su mala i srednja poduzeća mogla lako pristupiti	57
Slika 1 Pravni okvir javne nabave u EU.....	7