

Nadležnost i djelovanje državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Marković, Tatjana

Undergraduate thesis / Završni rad

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:107:697052>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-01**



Repository / Repozitorij:

[Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository](#)



VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA” U GOSPIĆU

Tatjana Marković

**NADLEŽNOST I DJELOVANJE DRŽAVNE KOMISIJE ZA
KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

**JURISDICTION AND ACTION OF THE STATE COMMISSION FOR
CONTROL OF THE PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURE**

Završni rad

Gospić, 2021.

VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA” U GOSPIĆU

Upravni odjel

Preddiplomski stručni Upravni studij - Otočac

**NADLEŽNOST I DJELOVANJE DRŽAVNE KOMISIJE ZA
KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

**JURISDICTION AND ACTION OF THE STATE COMMISSION FOR
CONTROL OF THE PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURE**

Završni rad

MENTOR

izv. prof. dr. sc. Goran Vojković

STUDENT

Tatjana Marković

JMBAG: 0296016605

Gospić, lipanj 2021.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

Upravni odjel

U Gospiću, 21. travnja 2021.

Z A D A T A K
za završni rad

Pristupnik Tatjana Marković, MBS: 0296016605

Studentici stručnog studija Upravni studij izdaje se tema završnog rada pod nazivom:

Nadležnost i djelovanje državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Sadržaj zadatka :

Postupci rješavanja o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva posebnim Zakonom dani su u nadležnost Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. U radu je potrebno analizirati pravni okvir, i ustroj Državne komisije te opisati ovaj specifični postupak pravne zaštite po posebnom propisu.

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.

Mentor: izv. prof. dr. sc. Goran Vojković,
(ime i prezime)

zadano: 21. travnja 2021.
(nadnevak)

Pročelnik odjela: Doc. dr. sc. Zlatko Ćesić, prof. v.šk, predati do: 30. rujna 2021.
(ime i prezime)

(nadnevak)

Student: Tatjana Marković,
(ime i prezime)

primio zadatak: 26. svibnja 2021.
(nadnevak)

Dostavlja se:

- mentoru
- studentu
- evidenciji studija – dosje studenta



Izjava o akademskoj čestitosti

Ja, TATJANA MARKOVIĆ izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad naslova: Nadležnost i djelovanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Napomena: DIGITALNA VERZIJA

U Gospiću, 31. svibnja 2021.

Student/ica:
Tatjana Marković



Izjava o pohrani diplomskog rada u Digitalni repozitorij

Odjel: UPRAVNI odjel

Student/ica: TATJANA MARKOVIĆ

Vrsta rada: **NADLEŽNOST I DJELOVANJE DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE** – Završni rad

Ovom izjavom potvrđujem da sam autor/ica predanog završnog rada i da sadržaj njegove elektroničke inačice u potpunosti odgovara sadržaju obranjenog rada.

Slažem se da se rad pohrani u javno dostupnom institucijskom repozitoriju Veleučilišta "Nikola Tesla" u Gospiću i javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15) i bude u

- rad u otvorenom pristupu
- rad dostupan nakon _____
(upisati datum)
- rad dostupan svim korisnicima iz sustava znanosti i visokog obrazovanja RH
- rad dostupan samo djelatnicima i studentima Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću

Napomena: DIGITALNA VERZIJA:

U Gospiću, 31. svibnja 2021.

Student/ica:
Tatjana Marković

SAŽETAK RADA

Završni rad započinje uvodom u kojem se čitatelja uvodi u izabranu temu te upoznaje sa radom Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave tj. njenom ulogom i njezinim obvezama u žalbenim postupcima u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija kao i u postupcima javno-privatnog partnerstva.

U nastavku rada obrađuju se razlozi osnivanja, djelovanja i pravni okvir postupanja DKOM-a, koji je usklađen sa EU direktivama koje se primjenjuju na sve članice Europske unije.

Ključne riječi: Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Zakon o javnoj nabavi, Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Pravna zaštita u javnoj nabavi.

ABSTRACT

The final paper begins with an introduction in which the reader is introduced to the chosen topic and acquainted with the work of the State Commission for the Control of Public Procurement Procedures, i.e. its role and obligations in appellate proceedings related to public procurement procedures .

The following paper discusses the reasons for the establishment, operation and legal framework of the DKOM, which is in line with EU directives that apply to all members of the European Union.

Keywords: State Commission for the Control of Public Procurement Procedures, Law on Public Procurement, Law on the State Commission for the Control of Public Procurement Procedures, Legal Protection in Public Procurement.

Sadržaj

| | |
|--|----|
| 1. Uvod..... | 1 |
| 2. Osnivanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave | 2 |
| 2.1. Prikaz donošenja zakonodavnog okvira i nadležnosti DKOM-a | 2 |
| 3. Pravni okvir postupanja DKOM-a | 4 |
| 3.1. Mjerodavno pravo žalbenog postupka i odnos prema upravnom postupku | 9 |
| 3.2. Pravo na žalbu u postupcima javne nabave..... | 9 |
| 3.3. Stranke žalbenog postupka u postupcima javne nabave..... | 11 |
| 3.4. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave i vrijednosni pragovi za provođenje postupka nabave | 12 |
| 3.5. Jedinostveni žalbeni rok u postupcima javne nabave..... | 17 |
| 3.6. Način izjavljivanja žalbe | 19 |
| 4. Ustrojstvo Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave..... | 21 |
| 4.1. Unutarnje ustrojstvo i djelokrug..... | 21 |
| 4.2. Rad Državne komisije kroz Vijeća..... | 21 |
| 4.3. Javnost rada Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave..... | 22 |
| 4.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave..... | 22 |
| 5. Načela i pravna priroda žalbenog postupka | 24 |
| 5.1. Pravila dokazivanja | 25 |
| 5.2. Postupanje Državne komisije | 26 |
| 5.3. Odluke Državne komisije..... | 28 |
| 6. Pravna zaštita u javnoj nabavi..... | 29 |
| 7. Izvješća..... | 31 |
| 7.1. Nepravilnosti u žalbenim postupcima naručitelja / ponuditelja | 32 |
| 7.2. Usporedba broja zaprimljenih žalbi za razdoblje od 2017. do 2018. sukladno Zakonu o javnoj nabavi br. 120/2016..... | 37 |
| 8. Zaključak..... | 43 |
| Literatura: | 45 |
| Popis kratica: | 48 |
| Popis slika: | 49 |
| Popis tablica: | 49 |

1. Uvod

U ovom završnom radu prikazat će se uloga Državne komisije za kontrolu postupaka javne (u daljnjem tekstu: DKOM) nabave kao i njene obveze. DKOM važna je institucija posebice u dijelu koji se odnosi na pravnu zaštitu u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno - privatnog partnerstva, ona je državno tijelo osnovano radi vođenja žalbenog postupka protiv odluka donesenih u postupcima javne nabave (postupcima sklapanja ugovora o javnoj nabavi, okvirnih sporazuma i natječaja na koje se primjenjuje Zakon o javnoj nabavi¹).

DKOM je samostalno i neovisno tijelo nadležno za rješavanje žalbi povezanih s postupcima javne nabave, a navedeno obavlja u okviru svog djelokruga i nadležnosti koje su uređene posebnim zakonom².

Za svoj rad odgovorna je Hrvatskom saboru, a istom je obvezna jednom godišnje, a najkasnije do 30. lipnja za prethodnu kalendarsku godinu podnijeti izvješće o svom radu ili češće ako isti to zatraži. Sukladno čl. 18. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 18/13), sastavni dio spomenutog izvješća su podaci i analize o pravnoj zaštiti u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno - privatnog partnerstva.

Postupcima javne nabave, javnim i sektorskim naručiteljima omogućava se učinkovito i transparentno trošenje javnog novca. Stoga je pravna zaštita u postupcima provođenja javne nabave vrlo važna kako bi se osiguralo da se postupci nabave provode sukladno pozitivnim propisima i kako bi se osiguralo učinkovito trošenje javnih sredstava, a dodjela ugovora o javnoj nabavi bude transparentna i provjerljiva.

¹ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/2016 od 21.12.2016.)

² Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 18/2013, 127/2013, 74/2014, 98/2019 i 41/21) - Nadležnost Državne komisije, Članak 3. stavak 1.

2. Osnivanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Sukladno Zakonu o javnoj nabavi, pravu zaštiti u postupcima javne nabave pruža Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Ona je samostalno neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesije kao i u projektima javno – privatnog partnerstva, navedeno obavlja u okviru svog djelokruga i nadležnosti koje se uređuje posebnim zakonom. To neovisno tijelo u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave, kao i o drugim zahtjevima koji su u žalbenom postupku ovlaštene postaviti stanke. DKOM u žalbenim postupcima odlučuje u vijećima³, a razvila je bogatu praksu koja je uglavnom dosljedna te time postavila kvalitetne osnovne za ostvarivanje pravne zaštite u postupcima javne nabave.

Također, DKOM podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave.

2.1. Prikaz donošenja zakonodavnog okvira i nadležnosti DKOM-a

Godine **2003.**, Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 117/03) **osnovana je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) njezino ustrojstvo i djelokrug.**

Prema tadašnjem Zakonu DKOM je "državno tijelo koje samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti određenih ovim Zakonom i Zakonom o javnoj nabavi"

Idućim Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka (Narodne novine br. 21/2010), javne nabave uređuje se **nadležnost** Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave te druga pitanja vezana za rad Državne komisije.

³ Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, članak 13. stavak 2., Ustroj vijeća Državne komisije: U Državnoj komisiji ustrojavaju se tri vijeća. Vijeća se sastoje od tri člana Državne komisije

Prema gore spomenutom Zakonu utvrđena je nadležnost na način da:

„(1) Državna komisija je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

(2) Državna komisija u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka kao pojedinačnih akata donesenih u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.“

U razdoblju od 2013. do 2016. godine, osim primjene spomenutih Zakona i drugih pozitivnih propisa na predmete javne nabave primjenjuje se i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1678/2013 od 19. prosinca 2013., kojom se omogućava da DKOM svakoj stranci dostavi podneske kojima se raspravlja o glavnoj stvari ili predlažu nove činjenice i dokazi

Slijedećim Zakonom koji se odnosi na DKOM (Narodne novine br. 18/13) – **uređuje se nadležnost** Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i druga pitanja vezana za rad Državne komisije, te se **usklađuje sa Pravnom stečevinom Europske unije** tj. Direktivom 2007/66/EZ⁴ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano za poboljšanu učinkovitost postupaka pravne zaštite u vezi sa sklapanjem ugovora o javnoj nabavi (SL L 335, 20. 12. 2007.). Gore navedeno je vidljivo u izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 127/13).

Godinu dana kasnije objavljen je Zakon o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 74/14)⁵.

Ovakvim zakonodavnim okvirom u sustavu javne nabave uvedena je jedinstvena pravna zaštita i nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

⁴ DIREKTIVA 2007/66/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi (Sl. L 335/31)

⁵ Prema izmijenjenom Zakonu DKOM-a: „(»Narodne novine«, br. 18/13. i 127/13.) u članku 3. stavak 3. mijenja se i glasi: »(3) Državna komisija odlučuje o naknadi troškova žalbenog postupka i drugim zahtjevima koje su ovlaštene postaviti stranke u žalbenim postupcima. U tim postupcima vrijednost predmeta nije procjenjiva.«“

Zakon o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 98/2019) mijenja se članak 7. stavak 5. koji se odnosi na koeficijent i plaću predsjednika, zamjenika i ostalih članova DKOM-a, u članku 14. stavku 4. riječ: »središnjih« briše se i u članku 21. stavku 5. riječ: »središnjeg« briše se u odnosu na Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupak javne nabave (Narodne novine, br. 18/13., 127/13., i 74/14.).

Trenutno je u primjeni Zakon o javnoj nabavi u daljnjem tekstu: ZJN 2016. (Narodne novine br. 120/16), jedan je od rijetkih Zakona koji se odnosi na nabavu, a koji nije mijenjan dulje vrijeme tj. nije bilo nikakvih izmjena niti dopuna istog, iako i sam ima određene nejasnoće, kontradiktornosti i probleme u provedbi. Bez obzira na nejasnoće, bitno je da se Zakon ne mijenja često kako bi sustav javne nabave mogao biti stabilan, a pravila jasna za sve strane koje sudjeluju u postupcima nabave kako za naručitelje tako i za ponuditelja te za tijela koja vrše kontrolu i nadzor nad provedbom postupaka javne nabave.

3. Pravni okvir postupanja DKOM-a

Kako bi Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave mogla odlučivati o zakonitosti postupka, radnji ili propuštanja radnji te odluka donesenih u postupcima nabave roba, radova ili usluga kao i zakonitosti sklopljenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma potreban je zakonski okvir kojim bi se isti definirali. Bez obzira na sve zakone i podzakonske propise te direktive EU i smjernice nije moguće predvidjeti sve moguće situacije koje bi se mogle dogoditi u primjeni Zakona o javnoj nabavi, stoga nam uvid i analiza prakse DKOM-a može pomoći te biti dobar pokazatelj učenja na tuđim greškama. Znači, kao naručitelji iz donesenih rješenja DKOM-a možemo pronaći rješenja za pripremu svojih postupaka nabave te smanjiti eventualne propuste i pogreške prilikom pripreme dokumentacije za nadmetanje.

Budući da, javna nabava predstavlja osjetljivu i važnu ulogu u zadovoljavanju javnih potreba i javnoj potrošnji, a posebno u trošenju velikih iznosa iz proračuna ili drugih javnih sredstava. Stoga je EU sukladno zahtjevima za slobodnim tržišnim natjecanjem ustanovila

određena načela i standarde u postupcima javne nabave koje Republika Hrvatska mora u svojim zakonima slijediti⁶. Direktivama su definirane mjere u postupcima pravne zaštite.

Prema direktivi 89/665/EEZ⁷ definirano je da države članice EU poduzmu i osiguraju mjere u postupcima pravne zaštite i to:

Citat:

Članak 1. stavak 3. „Države članice osiguravaju dostupnost postupaka pravne zaštite, prema detaljnim pravilima koja utvrđuju države članice, barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi robe ili ugovora o javnim radovima, a koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodnog kršenja. Posebice, države članice mogu zahtijevati od osobe koja zahtijeva pravnu zaštitu da prije toga obavijesti javnog naručitelja o navodnom kršenju i o svojoj namjeri da zahtijeva pravnu zaštitu.“;

te

„Članak 2.

1. *Države članice osiguravaju da mjere poduzete u vezi s postupcima pravne zaštite iz članka 1. ove Direktive uključuju odredbu koja omogućuje*

- a) poduzimanja privremenih mjera, što je prije moguće i kroz interlokutorne postupke, s ciljem otklanjanja navodnog kršenja ili sprečavanja daljnje štete predmetnim interesima, uključujući mjere obustave ili osiguravanja obustave postupka sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili provedbe bilo kakve odluke koju donese javni naručitelj;*
- b) ukidanja ili osiguravanja ukidanja nezakonito donesenih odluka, uključujući uklanjanje diskriminirajućih tehničkih, ekonomskih ili financijskih specifikacija kod poziva na dostavu ponuda, ugovornih dokumenata ili bilo kojeg drugog dokumenta koji se odnosi na postupak sklapanja ugovora;*
- c) naknadu štete osobama koje su oštećene kršenjem.*

⁶ Boris Ljubanović, Bosiljka Britvić – Vetma; Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/211., str. 407-417

⁷ DIREKTIVA VIJEĆA 89/665/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (Sl. L 395/33 od 21. prosinca 1989.)

U članku 2. direktive 89/665/EEZ navodi se da države članice mogu ovlasti iz stavka 1. ovog članka prenijeti na posebna tijela odgovorna za različite aspekte postupka pravne zaštite, a obzirom kako postupci pravne zaštite ne moraju sami po sebi imati automatski učinak obustave na postupke sklapanja ugovora na koje se odnose, potrebno je da u svojem postupanju vode računa o mogućim posljedicama donesenih mjera za sve vrste interesa uključujući i javni interes. Isto tako, u slučajevima kada je šteta prijavljena na temelju činjenice da je odluka donijeta nezakonito, takvu osporavanu odluku mora prvo ukinuti tijelo koje ima potrebne ovlasti, a nadalje, osim kada se odluka mora ukinuti prije dodjele naknade štete, država članica može predvidjeti da, nakon sklapanja ugovora koji uslijedi nakon odabira, ovlasti tijela nadležnog za postupke pravne zaštite budu ograničene na naknadu štete bilo kojoj osobi koja je pretrpjela štetu zbog kršenja. U slučaju da tijela nadležna za postupke pravne zaštite u postupcima javne nabave po svojoj naravi nisu sudska, potrebno je uvijek dati pisano obrazloženje njihovih odluka, a u slučaju donošenja nezakonite mjere tijela nadležnog za pravnu zaštitu ili drugih povreda učinjenih pri izvršavanju ovlasti dodijeljenih tom tijelu nužno je osigurati odredbe kojom takve odluke mogu biti predmetom sudske zaštite ili zaštite drugog tijela koje je sud ili sudsko vijeće u smislu članka 177. Ugovora o EEZ-u i neovisno je o javnom naručitelju i o tijelu nadležnom za pravnu zaštitu.⁸

⁸ Direktiva 89/665/EEZ, članak 2 stavak:

2. Ovlasti iz stavka 1. mogu se prenijeti na posebna tijela odgovorna za različite aspekte postupka pravne zaštite.

3. Postupci pravne zaštite ne moraju sami po sebi imati automatski učinak obustave na postupke sklapanja ugovora na koje se odnose.

4. Države članice mogu predvidjeti da, prilikom razmatranja mogućnosti poduzimanja privremenih mjera, nadležno tijelo može uzeti u obzir moguće posljedice takvih mjera za sve vrste interesa koji njima mogu biti povrijeđeni, uključujući i javni interes, te mogu odlučiti da neće donositi takve mjere kada bi njihove negativne posljedice mogle biti veće od koristi. Odluka da se ne poduzmu privremene mjere ne smije štetiti bilo kojem drugom zahtjevu osobe koja takve mjere traži.

5. Države članice mogu predvidjeti da, kada je šteta prijavljena na temelju činjenice da je odluka donijeta nezakonito, takvu osporavanu odluku mora prvo ukinuti tijelo koje ima potrebne ovlasti.

6. Učinci izvršavanja ovlasti iz stavka 1. za ugovor sklopljen nakon odabira utvrđuju se nacionalnim zakonodavstvom.

Nadalje, osim kada se odluka mora ukinuti prije dodjele naknade štete, država članica može predvidjeti da, nakon sklapanja ugovora koji uslijedi nakon odabira, ovlasti tijela nadležnog za postupke pravne zaštite budu ograničene na naknadu štete bilo kojoj osobi koja je pretrpjela štetu zbog kršenja.

7. Države članice moraju osigurati da se odluke koje donose tijela nadležna za postupke pravne zaštite mogu učinkovito provesti.

8. Ako tijela nadležna za postupke pravne zaštite po svojoj naravi nisu sudska, potrebno je uvijek dati pisano obrazloženje njihovih odluka. Nadalje, u tom slučaju potrebno je osigurati odredbe koje jamče postupke na temelju kojih sve navodno nezakonite mjere tijela nadležnog za pravnu zaštitu ili svaka navodna povreda učinjena pri izvršavanju ovlasti dodijeljenih tom tijelu mogu biti predmetom sudske zaštite ili zaštite drugog tijela koje je sud ili sudsko vijeće u smislu članka 177. Ugovora o EEZ-u i neovisno je o javnom naručitelju i o tijelu nadležnom za pravnu zaštitu.

Članovi takvog nezavisnog tijela moraju se imenovati i razrješavati pod jednakim uvjetima kao i suci od strane tijela odgovornog za njihovo imenovanje, trajanje mandata ili razrješenje. Najmanje predsjednik tog nezavisnog tijela mora imati jednake pravne i stručne

Prijašnje direktive – **Direktiva 2004/18/EZ** i **Direktiva 2004/17/EZ**⁹ zamijenjene su Direktivom **2014/24/EU**¹⁰ o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive **2004/18/EZ** te Direktivom **2014/25/EU** 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, a sa direktivama 89/665/EEZ i 92/13/EEZ¹¹ trebala se osigurati učinkovita primjena direktiva 2004/18/EZ i 2004/17/EZ.

Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi. Ovom Direktivom jačaju nacionalni postupci pravne zaštite država članica, posebno u slučajevima nezakonitog neposrednog sklapanja, potrebno je poticati gospodarske subjekte da se koriste tim novim mehanizmima tj. jačanjem učinkovitosti nacionalnih postupaka pravne zaštite trebalo bi ohrabriti zainteresirane da se češće koriste mogućnošću pravne zaštite postupkom prethodnog rješavanja prije sklapanja ugovora.

Zakoni koje Državna komisija primjenjuje u svom radu:

I. Javna nabava:

- Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/2016)

II. Koncesije:

- Zakon o koncesijama (Narodne novine br. 69/17)
- Zakon o koncesijama (Narodne novine br. 143/12)

III. Javno-privatno partnerstvo:

- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine 78/12 i 152/14)
- **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave:** Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 18/2013, 127/2013, 74/2014, 98/2019 i 41/21)

⁹ Direktiva 2004/18/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (Sl. L 134/114 od 31. ožujka 2014.) i Direktiva 2004/17/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (Sl. L 134/1 od 31. ožujka 2014.)

¹⁰ DIREKTIVA 2014/24/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (Sl. L 94/65 od 28. ožujka 2014.)

¹¹ Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru (Sl. L 76/14 od 23. ožujka 1992.)

Uz sve gore spomenute pozitivne propise Republike Hrvatske u svom radu DKOM se pridržava pravne stečevine EU – raznih direktiva kao i Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 47/09) kojim se uređuju pravila na temelju kojih državna tijela i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti te u okviru svog djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. Iz gore navedenog proizlazi da kada DKOM u okviru svog djelokruga utvrđenog zakonom postupa u rješavanju upravnih stvari tada primjenjuje pravila temeljnih odredbi ZUP-a i Zakona o javnoj nabavi. Pravna zaštita u postupcima javne nabave jako je važna jer se njome kontrolira zakonitost postupaka, radnji ili propuštanja radnji te odluke donesene u postupcima javne nabave. Budući da žalbeni postupak javne nabave ima elemente koji su upravno - pravne prirode, a u kojima se odlučuje o zakonitosti postupaka i ugovora javne nabave supsidijarno se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku sukladno čl. 399. ZJN 2016. Znači sve ono što nije definirano ZJN 2016. primjenjuje se ZUP. Odluke Državne komisije su izvršne dostavom stranci sukladno čl. 432.¹², a naručitelj je obavezan postupiti sukladno izreci odluke temeljem čl. 425. stavak 6. ZJN 2016.¹³ Sukladno čl. 434. protiv odluke DKOM-a nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH (u daljnjem tekstu VUS). Postupci po upravnim tužbama u predmetima javne nabave su žurne naravi.

¹² ZJN 2016. - Odlučivanje i dostava odluka - Članak 432.

(1) U žalbenim postupcima Državna komisija odlučuje na sjednicama vijeća koje nisu javne.

(2) Državna komisija mora donijeti odluku u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe, ako ovim dijelom Zakona nije drukčije određeno.

(3) Državna komisija u odluci navodi datum predaje uredne žalbe.

(4) Pisani otpisak odluke izradit će se i dostaviti u roku od osam dana od dana donošenja odluke na sjednici vijeća.

(5) Državna komisija odluke dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama Državne komisije.

(6) Dostava se smatra obavljenom istekom dana objave.

(7) Iznimno, ako postoji opravdan razlog, Državna komisija neće odluku dostaviti javnom objavom, već sukladno pravilima o osobnoj dostavi.

¹³ ZJN 2016. - Odluke u žalbenom postupku - Članak 425. stavak:

(4) Odluka Državne komisije postaje izvršna dostavom stranki sukladno članku 432. ovoga Zakona.

(5) Svatko je dužan poštovati izvršnu odluku Državne komisije.

(6) Naručitelj je obavezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije, najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

3.1. Mjerodavno pravo žalbenog postupka i odnos prema upravnom postupku

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave kao državno upravno tijelo nadležna je za postupak pravne zaštite u javnoj nabavi te kod spora o ugovornim odnosima, iako po Ustavu RH ista pripada nadležnosti sudova. Takva nadležnost određena je Direktivom EU koja je naložila da pravnu zaštitu vrši neovisno tijelo. Sukladno članku 399.¹⁴ ZJN 2016. žalbeni postupci vode se prema gore navedenom Zakonu i Zakonu o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 47/09) te je time i određeno mjerodavno procesno pravo u pravnoj zaštiti. Primjena odredbi upravnog postupka je obvezna osim onih koje su drugačije određene Zakonom o javnoj nabavi. Također sva načela upravnog postupka nisu relevantna za pravnu zaštitu u javnoj nabavi ili se ista javljaju u drugačijem smislu i intenzitetu. Budući da se žalbeni postupak temelji na načelima javne nabave i upravnog postupka ista nam služe kao vodilja biti zakona u sporu oko tumačenja propisa te moraju biti točna, precizna i primjenjiva.

3.2. Pravo na žalbu u postupcima javne nabave

Pravo na žalbu je jedno od osnovnih prava koje je zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske, koji to pravo jamči protiv pojedinačnih pravnih akata, u prvostupanjskim sudskim postupcima ili pred drugim državnim tijelima, a isto je određeno ZJN 2016. u četvrtom dijelu „Pravna zaštita“, a koji se odnosi na postupak izjavljivanja žalbe, suspenzivni je pravni lijek jer sprječava nastavak postupka javne nabave ili nastanka ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma sukladno čl. 422. st. 1.¹⁵

¹⁴ ZJN 2016., članak 399:

- (1) Žalbeni postupak vodi se prema odredbama ovoga Zakona i Zakona o općem upravnom postupku.
- (2) Žalbeni postupak temelji se na načelima javne nabave i upravnog postupka.
- (3) U žalbenom postupku odlučuje se o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave.
- (4) Zabranjeni su bilo kakvi dogovori stranaka koji utječu ili bi mogli utjecati na ishod žalbenog postupka.
- (5) Ništetan je sporazum sklopljen protivno odredbi stavka 4. ovoga članka.

¹⁵ ZJN 2016., Članak 422.

- (1) Žalba izjavljena na dokumentaciju o nabavi, izmjenu dokumentacije, na odluku o nedopustivosti sudjelovanja, odluku o odbijanju inicijalne ponude ili odbijanju rješenja sprječava nastavak postupka javne nabave za sve grupe predmeta nabave, osim ako nije drukčije propisano u ovom dijelu Zakona.
- (2) Žalba izjavljena protiv odluke o odabiru sprječava nastanak ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma.

Postupak pravne zaštite usklađen je s pravnom stečevinom EU, odnosno s relevantnim direktivama o pravnoj zaštiti 92/13/EEZ¹⁶ Člankom 1. stavkom 3. Direktive Vijeća 89/665/EEZ¹⁷, propisano je da: Države članice osiguravaju da su, prema detaljnim pravilima koja moraju utvrditi države članice, postupci pravne zaštite dostupni su svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja subjektivnih prava.

Javna nabava predstavlja složen skup propisa i pravila koja se moraju poštovati prilikom nabave robe, radova i usluga. U postupku javne nabave svaki gospodarski subjekt koji je nezadovoljan odlukom ili mu je povrijeđeno neko od prava može u za to predviđenom roku izjaviti žalbu. ZJN 2016. u člancima od 398. do 435., donosi odredbe o pravnoj zaštiti u postupcima javne nabave. U spomenutim odredbama omogućena je zaštita subjektivnih prava i interesa gospodarskih subjekata u postupcima javne nabave, u slučaju povrede od strane naručitelja.

Pravo na žalbu ima gospodarski subjekt (fizička ili pravna osoba, uključujući podružnice, ili javno tijelo, zajednicu osoba ili tijela, uključujući svako njihovo privremeno udruženje koja na tržištu nudi izvođenje radova, isporuku roba ili pružanje usluga) koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu za navedena kršenja subjektivnog prava. Uz gore navedeno pravo na žalbu ima i središnje tijelo državne upravne nadležno za politiku javne nabave te nadležno državno odvjetništvo.

Kontrolu postupaka javne nabave po žalbi DKOM čija praksa je usmjerena ne samo na poštivanje normi zakonodavstva o javnoj nabavi veći i na praktičnu usklađenost provedenih postupaka javne nabave s proklamiranim načelima¹⁸. Stoga, osim o žalbenim navodima DKOM razmatra i druga pitanja tj. osobito bitne povrede po službenoj dužnosti, a donosi odluke kao kolegijalno tijelo kroz jedno od svoja 3 vijeća. Odluka DKOM-a se mora

¹⁶ DIREKTIVA VIJEĆA 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru, (Sl. L 076/14 od 23. ožujka 1992.).

¹⁷ DIREKTIVA VIJEĆA 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (Sl. L 395/33 od 21. prosinca 1989.).

¹⁸ Stanka Pejaković, Temeljna načela postupaka javne nabave, Hrvatska pravna revija, br. 6/2018., str. 62

poštovati jer ona je konačna. Stranka koja je nezadovoljna odlukom DKOM-a može pokrenuti upravni spor pred VUS-om.

Žalba predstavlja najvažniji pravni instrument zaštite prava i interesa gospodarskih subjekata u postupcima javne nabave te na taj način osigurava samovolja i zloupotreba naručitelja.

Žalbom se osigurava:

- Zakonitost rada naručitelja,
- Ispituju se formalna i materijalna zakonitost donesene odluke,
- Osigurava se zaštita prava i pravnih interesa gospodarskih subjekata te tima i zaštita javnog interesa i
- Rješenjem DKOM-a u pravilu se okončava postupak jer je ta odluka konačna.

3.3. Stranke žalbenog postupka u postupcima javne nabave

Ako u postupku javne nabave dođe do žalbenog postupka tada u istom sudjeluju slijedeće stranke: **žalitelj, naručitelj, odabrani ponuditelj/natjecatelj**¹⁹. U postupku koji se vodi pred Državnom komisijom za kontrolu postupka nabave, stranke su dužne iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve i priložiti potrebne dokaze²⁰.

Žalitelj treba dokazati: postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi.

Naručitelj treba dokazati: postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio svoju odluku, poduzeo radnju ili propustio radnje te proveo postupak koji je predmet žalbenog postupka.

¹⁹ ZJN 2016. Stranke žalbenog postupka - Članak 402., Stranke žalbenog postupka su žalitelj, naručitelj, odabrani natjecatelj i odabrani ponuditelj.

²⁰ ZJN 2016. - Pravila dokazivanja - Članak 403.

(1) U žalbenom postupku svaka stranka dužna je iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju.

(2) Žalitelj je obavezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi.

(3) Naručitelj je obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluku o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka.

Cijeli postupak postupanja sa žalbama odvija se pomoću aplikacije koja osigurava prikupljanje podataka o žalbenom postupku, postupku javne nabave te utvrđivanju činjeničnog stanja kao i statističkih podataka.

3.4. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave i vrijednosni pragovi za provođenje postupka nabave

Od osnivanja Državne komisije vrijednosni pragovi za provođenje postupka nabave su se mijenjali. Javni naručitelj na postupke nabave procijenjene vrijednosti do 70.000,00 kn tzv. bagatelne nabave – ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 90/2011), a za nabave iznad 70.000,00 kn primjenjuje se spomenuti Zakon i to sukladno vrijednosnim pragovima npr. mala nabava za nabavu roba i usluga do 200.000,00 EUR-a, radova do 5.000.000,00 EUR-a primjenjuju se pravila male vrijednosti, a iznad spomenutih vrijednosti pravila velike vrijednosti, a time se na iste primjenjuju prava na zaštitu putem DKOM-a.

U spomenutom Zakonu (Narodne novine 90/2011) u članak 18. stavak 12. definirano je tko određuje vrijednost pragova za provedbu postupka nabave: *„Vrijednosti europskih pragova propisuje Vlada Republike Hrvatske Uredbom o objavama javne nabave. Danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji primjenjuju se vrijednosti europskih pragova koje Europska komisija objavljuje u Službenom listu Europske unije.“*

Na temelju gore spomenutog članka 18. te članka 55. stavka 5. i članka 122. stavka 6. Zakona o javnoj nabavi (u daljnjem tekstu ZJN 2011.²¹), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 19. siječnja 2012. godine donijela Uredbu o objavama javne nabave²² u kojoj su definirani pragovi za provedbu postupaka nabave.

Vrijednosti europskih pragova za provođenje postupaka javne nabave koje primjenjuju naručitelji razlikuju se u tome da li se radi o javnom ili sektorskom naručitelju.

Javni naručitelji u svojim postupcima nabave primjenjuju slijedeće pragove: 130.000,00 eura odnosi se na državna tijela Republike Hrvatske za nabavu robe, usluge te natječaje, dok 200.000,00 eura odnosi se na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za nabavom robe i usluge o javnim uslugama te natječaje, a 5.000.000,00 eura za radove i koncesije za javne radove.

²¹ Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 90/2011 od 21. prosinca 2016.)

²² Uredba o objavama javne nabave (Narodne novine, broj 10/12 od 23. siječnja 2012.)

Sektorski naručitelji za razliku od javnih naručitelja u svojim postupcima nabave primjenjuju vrijednosne pragove za nabavu robe, javne usluge i natječaje u iznosu od 400.000,00 eura i za ugovore o javnim radovima vrijednosni prag je isti kao i kod javnih naručitelja.²³

Promatrajući gore navedeno proizlazi da sukladno Zakonu o javnoj nabavi, velika vrijednost nabave je ona čija procijenjena vrijednost jednaka ili veća od vrijednosti europskih pragova, a nabava male vrijednosti je nabava čija je procijenjena vrijednost manja od europskih pragova. Europski pragovi nisu jednaki za sve naručitelje i razlikuju se ovisno o kojem se naručitelju radi: sektorskom ili javnom naručitelju, kao i o predmetu nabave: roba, radovi ili usluge. Europska komisija donosi pravila koja se primjenjuju u Europskoj uniji (u daljnjem tekstu EU) na postupke javne nabave, a kojih se moraju pridržavati zemlje članice. Stoga svake dvije godine Europska komisija ažurira financijske tj. vrijednosne pragove definirajući minimalne iznose na koje se direktive EU primjenjuju.

²³ Uredba o objavama javne nabave, Članak 2.

(1) Vrijednosti europskih pragova koje se primjenjuju na javne naručitelje iznose:

1. 130.000 eura za ugovore o javnoj nabavi robe i ugovore o javnim uslugama koje sklapaju te natječaje koje provode državna tijela Republike Hrvatske iz članka 5. stavka 1. točke 1. Zakona o javnoj nabavi (dalje u tekstu: Zakon);

2. 200.000 eura:

– za ugovore o javnoj nabavi robe i ugovore o javnim uslugama koje sklapaju te natječaje koje provode jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz članka 5. stavka 1. točke 2. Zakona i pravne osobe iz članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona,

– za ugovore o javnim uslugama koje sklapaju te natječaje koje provode svi javni naručitelji za usluge istraživanja i razvoja iz kategorije 8. Dodatka II. A Zakona, telekomunikacijske usluge iz kategorije 5. Dodatka II. A Zakona čije su pozicije u CPV-u ekvivalentne brojevima nomenklature CPC 7524, 7525 i 7526 i/ili za usluge iz Dodatka II. B Zakona;

3. 5.000.000 eura za ugovore o javnim radovima i koncesije za javne radove.

(2) Vrijednosti europskih pragova koje se primjenjuju na subjekte koji nisu naručitelji u smislu Zakona iznose:

1. 5.000.000 eura za ugovore o javnim radovima iz članka 7. stavka 1. alineje 1. Zakona;

2. 200.000 eura za ugovore o javnim uslugama iz članka 7. stavka 1. alineje 2. Zakona.

(3) Vrijednosti europskih pragova koje se primjenjuju na sektorske naručitelje iznose:

1. 400.000 eura za ugovore o javnoj nabavi robe, ugovore o javnim uslugama i natječaje;

2. 5.000.000 eura za ugovore o javnim radovima.

(4) Vrijednost europskog praga koja se primjenjuje na koncesionare javnih radova koji nisu javni naručitelji u smislu Zakona iznosi 5.000.000 eura za ugovore o radovima.

(5) Vrijednosti europskih pragova koje se primjenjuju na naručitelje koji primjenjuju Uredbu o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti iznose:

1. 400.000 eura za ugovore o javnoj nabavi robe i ugovore o javnim uslugama;

2. 5.000.000 eura za ugovore o javnim radovima.“

Na temelju ovlasti iz EU direktiva 2014/23/EU²⁴, 2014/24/EU, 2014/25/EU²⁵ te 2009/81/EZ²⁶ Europska komisija je donijela akte kojima se od 1. siječnja 2020. mijenjaju vrijednosti europskih pragova (nabava velike/male vrijednosti), spomenuti vrijednosni pragovi objavljeni su u SL EU C-370²⁷ od 31.10.2019. preračunati u nacionalne valute zemlja članica.

Budući da je od 01. srpnja 2013. godine, Republika Hrvatska postala članica EU, stoga se kod definiranja pragova isti preračunavaju i u kune kako bi bila poznata konačna vrijednosti praga, u suprotnom bi zbog različite vrijednosti tečajnih lista dolazilo do odstupanja i ne bi se mogla odrediti granica velike/male nabave, a što bi predstavljalo problem za sve sudionike u postupcima nabave.

U nastavku je prikazan tabelarni prikaz vrijednosnih pragova u periodu od pristupanja Republike Hrvatske u Europsku uniju tj. koji se primjenjuju od 01. siječnja 2014. te nastavno „nove pragove“ koji su u primjeni od 01. siječnja 2020., ostaju na snazi dvije godine tj. zaključno do 01. siječnja 2022. godine, uz napomenu da je obveza provedbe postupaka javne nabave za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti od 200.000,00 kn i više, odnosno od 500.000,00 kn i više za radove.

²⁴ DIREKTIVA 2014/23/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (Sl. L 94/1 od 28. ožujka 2014.)

²⁵ DIREKTIVA 2014/25/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. veljače 2014. 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 (Sl. L 94/243 od 28. ožujka 2014.)

²⁶ DIREKTIVA 2009/81/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (Sl. L 216/76 od 13. srpnja 2009.)

²⁷ Komunikacija Komisije - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (Sl. C 370/1 od 31. listopada 2019.)

Tablica 1. Prikaz vrijednosnih pragova koji se primjenjuju od 01.01.2014. do danas

| NARUČITELJI | PREDMET NABAVE | VALUTA | PRAGOV ²⁸ | PRAGOV ²⁹ | PRAGOV ³⁰ | NOVI PRAGOV ³¹ |
|---------------------------|--|--------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|
| | | | 2014. - 2015. | 2016. - 2017. | 2018. - 2019. | 2020. - 2021. |
| Državna tijela | robe/usluge/ projektni natječaji | EUR | 134.000,00 | 135.000,00 | 144.000,00 | 139.000,00 |
| | | KN | 1.008.913,00 | 1.029.416,00 | 1.082.218,00 | 1.033.076,00 |
| JLP(R)S i pravne osobe | robe/usluge/ projektni natječaji | EUR | 207.000,00 | 209.000,00 | 221.000,00 | 214.000,00 |
| | | KN | 1.558.544,00 | 1.593.688,00 | 1.660.903,00 | 1.590.491,00 |
| Svi javni naručitelji | radovi | EUR | 5.186.000,00 | 5.225.000,00 | 5.548.000,00 | 5.350.000,00 |
| | | KN | 39.046.431,00 | 39.842.193,00 | 41.695.439,00 | 39.762.270,00 |
| Sektorski naručitelji | robe/usluge/ projektni natječaji | EUR | 414.000,00 | 418.000,00 | 443.000,00 | 428.000,00 |
| | | KN | 3.117.089,00 | 3.187.375,00 | 3.329.322,00 | 3.180.982,00 |
| | Radovi | EUR | 5.186.000,00 | 5.225.000,00 | 5.548.000,00 | 5.350.000,00 |
| | | KN | 39.046.431,00 | 39.842.193,00 | 41.695.439,00 | 39.762.270,00 |

Postupci javne nabave provode se sukladno određenim EU pragovima za nabavu roba, usluga ili radova. Ako je procijenjena vrijednost nabave jednaka ili veća od gore navedenih iznosa nabava se odvija kroz primjenu pravila i postupaka **velike vrijednosti**, a ako je manja od navedenih iznosa nabavlja se kroz postupak **male vrijednosti**.

²⁸ KOMUNIKACIJA KOMISIJE - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2013/C 366/01), Službeni list Europske unije od 14.12.2013.

²⁹ KOMUNIKACIJA KOMISIJE - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2015/C 418/01) - Službeni list Europske unije od 16.12.2015.

³⁰ KOMUNIKACIJA KOMISIJE - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2017/C 438/01), Službeni list Europske unije od 19.12.2017.

³¹ KOMUNIKACIJA KOMISIJE - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktive 2014/23 / EU, 2014/24 / EU, 2014/25 / EU i 2009/81 / EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2019 / C 370/01), Službeni list Europske unije od 31.10.2019.

Vrijednosti koje su ispod europskih pragova provodi³² se tzv. Postupak jednostavne nabave³³ za robe i usluge do 200.000,00 kn, a za radove do 500.000,00 kn. Nabava roba, usluga i radova koja se odnosi na tzv. jednostavnu nabavu ne podliježe institutu žalbenog postupka ispred Državne komisije za kontrolu postupka nabave.

Tablica 2. Tablica vrijednosnih pragova od 01. siječnja 2021. godine

| NARUČITELJI | | VRSTA NABAVE | EU PRAGOVİ |
|------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------|
| JAVNI NARUČITELJI | Državna tijela RH | Roba/Usluge/Projekt natječaji | 1.033.076,00 kn |
| | | | 139.000,00 EUR |
| | Decentralizirani javni naručitelji | Roba/Usluge/Projekt natječaji | 1.590.491,00 kn |
| | | | 214.000,00 EUR |
| SVI JAVNI NARUČITELJI | | | |
| | | Društvene i druge posebne usluge | 5.574.150,00 kn |
| | | | 750.000,00 EUR |
| | | Radovi | 39.762.270,00 |
| | | | 5.350.000,00 EUR |
| | | Roba/Usluge/Projekt natječaji | 3.180.982,00 kn |
| | | | 428.000,00 EUR |
| SEKTORSKI NARUČITELJI | | | |
| | | Društvene i druge posebne usluge | 7.432.200,00 kn |
| | | | 1.000.000,00 EUR |
| | | Radovi | 39.762.270,00 kn |
| | | | 5.350.000,00 EUR |

³² ZJN 2016., Članak 12.

(1) Ovaj Zakon ne primjenjuje se:

1. na nabavu

a) robe i usluga te provedbu projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kuna

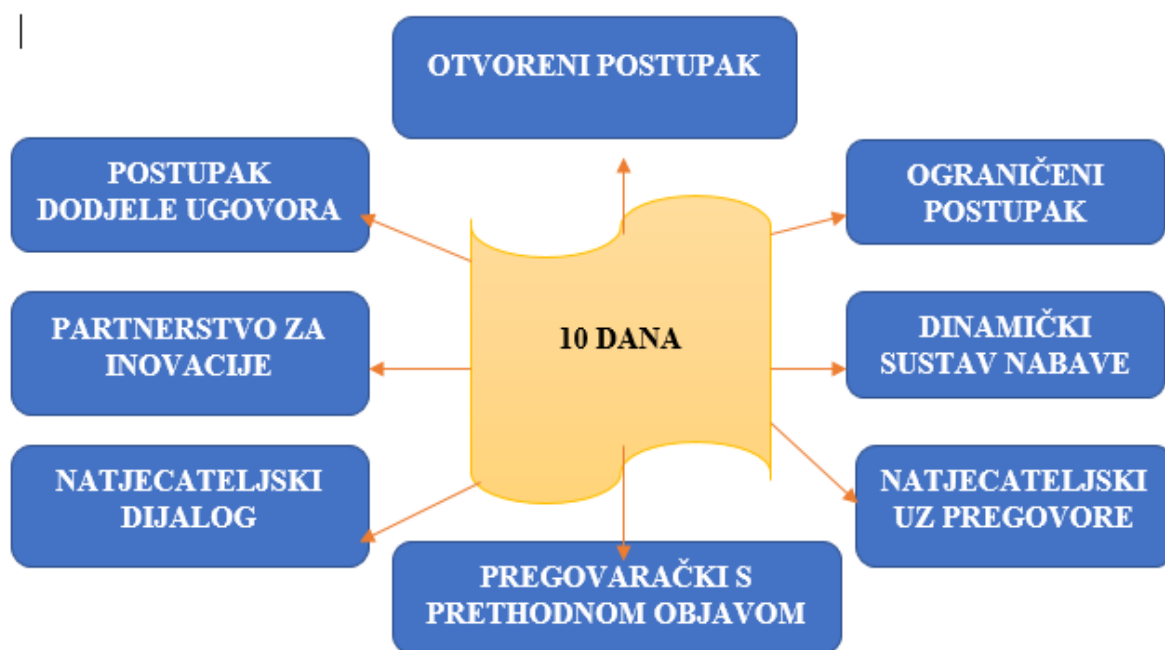
b) radova procijenjene vrijednosti manje od 500.000,00 kuna

³³ ZJN 2016., Članak 15.

(1) Jednostavna nabava je nabava do vrijednosti pragova iz članka 12. stavka 1. ovoga Zakona

3.5. Jedinstveni žalbeni rok u postupcima javne nabave

Pravna zaštita u postupcima javne nabave osigurana je putem žalbe, koja je jedini redoviti pravni lijek, a ZJN 2016. određen je jedinstveni žalbeni rok za postupanje DKOM-a. Bez obzira na vrstu postupka i vrijednost nabave (male/velike vrijednosti) rok za izjavljivanje žalbe je jedinstven od 10 dana, a računa se od dana kada je radnja, postupak, propust učinjen ili donesena odluka o odabiru/poništenju.



Slika 1. Pravna zaštita: članci 406 - 414. ZJN 2016. - rokovi za izjavljivanje žalbe,
izvor: autor

Žalitelj koji je propustio izjaviti žalbu u određenoj fazi postupka javne nabave, nema pravo na žalbu u kasnijoj fazi za prethodnu fazu.

Slika 2. Rokovi i faze za izjavlivanje žalbe u postupcima javne nabave

| Vrsta postupka | Rok | Faza postupka | Vrsta postupka | Rok | Faza postupka | Žalbeni rokovi na ugovore o javnoj nabavi / okvirne sporazume | Rok | Faza postupka |
|---|---------|---|--|---------|--|---|---------------------|--|
| POSTUPKU DODJELE UGOVORA ZA DRUŠTVENE I DRUGE POSEBNE USLUGE | 10 dana | <ol style="list-style-type: none"> 1. objave poziva na nadmetanje , u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije o nabavi 2. objave obavijesti o ispravku , u odnosu na sadržaj ispravka 3. objave izmjene dokumentacije o nabavi, u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije 4. primitka odluke o odabiru ili poništenju, u odnosu na propuštanje naručitelja da valjano odgovori na pravodobno dostavljen zahtjev dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene dokumentacije o nabavi, na postupak otvaranja ponuda te na postupak pregleda, ocjene i odabira ponuda, ili razloge poništenja. | OGRANIČENI POSTUPAK | | <ol style="list-style-type: none"> 1. objave poziva na nadmetanje , u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije o nabavi 2. objave obavijesti o ispravku , u odnosu na sadržaj ispravka 3. o bjave izmjene dokumentacije o nabavi , u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije 4. primitka odluke o nedopustivosti sudjelovanja , u odnosu na razloge nedopustivosti sudjelovanja 5. primitka poziva na dostavu ponuda , na sudjelovanje u dijalogu ili na pregovaranje, ili dodatne dokumentacije o nabavi, u odnosu na propuštanje naručitelja da valjano odgovori na pravodobno dostavljen zahtjev za dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene dokumentacije o nabavi te na sadržaj poziva ili dodatne dokumentacije, osim ako ista dokumentacija nije bila stavljena na raspolaganje istodobno s objavom obavijesti o nadmetanju. 6. primitka odluke o odbijanju inicijalne ponude ili rješenja, u odnosu na postupak pregleda i ocjene inicijalne ponude ili rješenja 7. otvaranja ponuda ili konačnih ponuda u odnosu na propuštanje naručitelja da valjano odgovori na pravodobno dostavljen zahtjev za dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene dodatne dokumentacije o nabavi i na postupak otvaranja ponuda ili konačnih ponuda 8. primitka odluke o odabiru ili poništenju , u odnosu na postupak pregleda, ocjene i odabira ponuda ili konačnih ponuda, uključujući kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, ili razloge poništenja | Rok za izjavlivanje žalbe u slučaju sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma | 30 dana | <p>Ako je okvirni sporazum sklopljen s više gospodarskih subjekata , ugovori na temelju tog okvirnog sporazuma dodjeljuju se na jedan od sljedećih načina:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bez ponovne provedbe nadmetanja, prema uvjetima utvrđenima u okvirnom sporazumu (OS) , ako su u OS utvrđeni svi uvjeti za izvođenje radova, pružanje usluga ili isporuku robe te objektivni uvjeti za odabir gospodarskog subjekta iz OS koji će izvršavati ugovor, a koji uvjeti su bili navedeni u dokumentaciji o nabavi za OS. 2. djelomično bez ponovne provedbe nadmetanja prema uvjetima utvrđenim u OS, a djelomično s ponovnom provedbom |
| PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ PRETHODNE OBJAVE POZIVA NA NADMETANJE | 10 dana | <ol style="list-style-type: none"> 1. od dana objave obavijesti za dobrovoljnu ex ante transparentnost, u odnosu na slučajeve i okolnosti za odabir postupka, sadržaj dokumentacije o nabavi te postupak pregleda, ocjene i odabira ponuda. 2. Ako naručitelj nije objavio obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost , žalba se izjavljuje u roku od deset dana, od dana primitka odluke o odabiru ili poništenju u odnosu na dokumentaciju o nabavi i moguću dodatnu dokumentaciju, postupak pregleda, ocjene i odabira ponuda odnosno razloge poništenja. | NATJECATELJSKI POSTUPAK UZ PREGOVORE (samo javni naručitelji) | 10 dana | | Rok za izjavlivanje žalbe u slučaju izmjene ugovora tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka sukladno čl. 316. i 317. ZJN 2016. | 10 dana | Rok za žalbu u slučaju sklapanja izmjene ugovora tijekom njegova trajanja iznosi 10 dana od objave obavijesti o izmjeni u odnosu na slučajeve i okolnosti koje opravdavaju izmjenu ugovora npr. Dodatni radovi, usluge ili robe koje naručitelj nije mogao predvidjeti, ali vrijednost nije veća od 30 % vrijednosti prvotnog ugovora. |
| | 30 dana | <ol style="list-style-type: none"> 3. Ako naručitelj nije objavio obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost - od dana objave obavijesti o dodjeli ugovora u odnosu na slučajeve i okolnosti za odabir postupka. | PREGOVARAČKI POSTUPAK S PRETHODNOM OBJAVOM POZIVA NA NADMETANJE (samo sektorski naručitelji) | | | Rok za izjavlivanje žalbe u slučaju sklapanja ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave | 60 dana / 6 mjeseci | Rok za žalbu u slučajevima sklapanja ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave iznosi 60 dana od dana saznanja za takav ugovor, a može se izjaviti unutar roka od (6) šest mjeseci od dana sklapanja ugovora. |
| OTVORENI POSTUPAK | 10 dana | <ol style="list-style-type: none"> 1. objave poziva na nadmetanje , u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije o nabavi 2. objave obavijesti o ispravku , u odnosu na sadržaj ispravka 3. objave izmjene dokumentacije o nabavi , u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije 4. otvaranja ponuda u odnosu na propuštanje naručitelja da valjano odgovori na pravodobno dostavljen zahtjev dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene dokumentacije o nabavi te na postupak otvaranja ponuda 5. primitka odluke o odabiru ili poništenju , u odnosu na postupak pregleda, ocjene i odabira ponuda, ili razloge poništenja. | NATJECATELJSKI DIJALOG PARTNERSTVO ZA INOVACIJE (novi postupak) | | | | | |

3.6. Način izjavljivanja žalbe

Žalitelj izjavljuje žalbu u pisanom obliku. Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave žalbu može dostaviti: neposredno, putem ovlaštenog davatelja poštanskih usluga ili elektroničkim komunikacijskim putem međusobno povezanih informacijskih sustava Državne komisije i Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: EOJN RH).

Ako žalbu izjavljuje DKOM-u u pisanom obliku, osobnom dostavom ili putem pošte, žalitelj je obvezan primjerak žalbe dostaviti naručitelju u roku za žalbu.

Sukladno Pravilniku o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi žalba se može dostaviti elektroničkim sredstvima komunikacije putem sustava e-Žalba³⁴.

Pravodobnost žalbe utvrđuje Državna komisija za kontrolu postupka javne nabave. Žalba koja nije dostavljena naručitelju u roku za žalbu smatrat će se nepravodobnom.

U žalbenom postupku **žalitelj može odustati od žalbe** sve do otpreme odluke Državne komisije, tada žalbeni postupak završava **obustavom postupka**. Ako žalitelj podnese zahtjev da odustaje od žalbe, isti se više ne može opozvati.

³⁴ Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi NN 101/2017, Dostava pismena elektroničkim sredstvima komunikacije:

Članak 3.

(1) U žalbenim postupcima pred Državnom komisijom žalba se može dostaviti elektroničkim sredstvima komunikacije putem sustava e-Žalba.

(2) Smatra se da je žalba koja je predana putem sustava e-Žalba potpisana.

(3) Sustav e-Žalba elektroničkim vremenskim žigom ovjerava datum i vrijeme zaprimanja žalbe na poslužitelju EOJN RH.

(4) Smatra se da je dostava Državnoj komisiji, odnosno stranci žalbenog postupka obavljena na dan kada je žalba zaprimljena na poslužitelju EOJN RH.

(5) Sustav e-Žalba bez odgode šalje obavijest o zaprimljenoj žalbi strankama žalbenog postupka u njihov siguran elektronički pretinac na poslužitelju EOJN RH te na njihovu adresu elektroničke pošte.

(6) Obavijest iz stavka 5. ovoga članka sadrži podatke o internetskoj adresi na kojoj je dostupna žalba, datum i vrijeme zaprimanja žalbe te upozorenje da je danom zaprimanja žalbe na poslužitelju EOJN RH dostava obavljena.

(7) Smatra se da je adresa elektroničke pošte koju je gospodarski subjekt, odnosno naručitelj naveo u EOJN RH važeća.

(8) Nakon dostave odluke Državne komisije javnom objavom, sustav e-Žalba šalje obavijest o tome strankama žalbenog postupka.

(9) Odredbe ovoga članka na odgovarajući način primjenjuju se i na druge podneske stranaka tijekom žalbenog postupka te zaključke Državne komisije.

Prilikom izjavljivanja žalbe **žalitelj je dužan izvršiti uplatu naknade za žalbu**. Ako žalba ne sadrži dokaz o izvršenoj uplati naknade za žalbu ili naknada nije plaćena u propisanom iznosu, npr. naknada za žalbu iznosi 5.000,00 kn za nabavu procijenjene vrijednost nabave do 750.000,00 kn, Državna komisija će žalbu odbaciti kao neurednu bez pozivanja žalitelja na dopunu ili ispravak.

Sukladno članku 430.³⁵ ZJN 2016 propisano je da žalitelj prilikom izjavljivanja žalbe obvezno mora platiti naknadu za vođenje postupka pred Državnom komisijom za kontrolu postupka javne nabave, a uplaćeni iznosi kao naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćuje se u državni proračun.

³⁵ Članak 430.

(1) Žalitelj je obavezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od:

1. 5000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave do 750.000,00 kuna
2. 10.000,00 za procijenjenu vrijednost nabave od 750.000,01 do 1.500.000,00 kuna
3. 25.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave od 1.500.000,01 do 7.500.000,00 kuna
4. 45.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave od 7.500.000,01 do 25.000.000,00 kuna
5. 70.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave od 25.000.000,01 do 60.000.000,00 kuna
6. 100.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave višu od 60.000.000,00 kuna.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, za žalbu na dokumentaciju o nabavi žalitelj je obavezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5000,00 kuna.

(3) Ako procijenjena vrijednost nabave nije poznata u trenutku izjavljivanja žalbe Državnoj komisiji, naknada za pokretanje žalbenog postupka plaća se u iznosu od 5000,00 kuna.

(4) Ako se žalba izjavljuje na odluku o odabiru ili poništenju za jednu ili više grupa predmeta nabave, naknada iznosi jednu petinu iznosa iz stavka 1. ovoga članka za svaku grupu predmeta nabave, ali ukupno ne više od iznosa navedenih u stavku 1. ovoga članka.

(5) Državna komisija provjerava izvršenje uplate naknade za pokretanje žalbenog postupka na računu državnog proračuna Republike Hrvatske.

(6) Naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćuje se u korist državnog proračuna Republike Hrvatske.

(7) Tijela iz članka 401. stavka 2. ovoga Zakona oslobođena su plaćanja naknade za pokretanje žalbenog postupka.

(8) Žalitelj je oslobođen plaćanja upravne pristojbe.

(9) Ako je žalitelj uplatio naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu većem od propisanog ovim člankom, ima pravo na povrat preplaćenog iznosa iz državnog proračuna Republike Hrvatske putem ministarstva nadležnog za financije.

4. Ustrojstvo Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, br. 83/13 i 145/14) uređuje se unutarnje ustrojstvo, organizacija, način rada i druga pitanja od značaja za rad Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

4.1. Unutarnje ustrojstvo i djelokrug

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u užem smislu sastoji se od **devet članova** sa mandatom od 5 godina:

- Predsjednik Državne komisije,
- Dva zamjenika predsjednika Državne komisije i
- Šest članova Državne komisije.

Glavna funkcija članova Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave je donošenje odluka u žalbenim postupcima.

Za obavljanje poslova Državne komisije osnivaju se stručne službe koje obavljaju stručne i opće poslove npr. Tajništvo, pisarnica, stručne služba za rješavanje žalbe u postupcima nabave, postupcima davanja koncesija i u projektima javno-privatnog partnerstva.

4.2. Rad Državne komisije kroz Vijeća

Vijeća rade u sjednicama, sjednicu istog saziva i vodi predsjednik Državne komisije, odnosno njegov zamjenik. Na sjednici se vodi zapisnik u kojeg se upisuju svi podaci npr. naziv DKOM-a, datum kad se sjednica održava, upravna stvar o kojoj se vodi postupak, podaci o službenim osobama, kao i podaci o odluci, glasovanju svih članova vijeća, te ga potpisuju svi članovi vijeća i zapisničar.

U Državnoj komisiji **ustrojavaju se tri vijeća** kojima su Predsjednik i zamjenik predsjednika stalni članovi Državne komisije dok se ostali članovi izmjenjuju u radu vijeća. U svakom vijeću mora biti najmanje jedan član sa završenim diplomskim sveučilišnim studijem ili specijalističkim diplomskim stručnim studijem pravnog smjera.

4.3. Javnost rada Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

DKOM ima uspostavljenu službenu stranicu na kojoj se nalaze osnovni podaci o ustanovi, ustroju kao i relevantne informacije o načinu ostvarivanja pravne zaštite, vođenju postupka, pristojbi, pravnim izvorima koji su temelj postupanja DKOM-a i drugi podaci koji se odnose na rad, ustroj i djelokrug DKOM-a te na taj način komunicira sa strankama u postupku kao i sa svima ostalima koji pokazuju interes za gore spomenuto.

Opća načela javne nabave, transparentnost i javnost postupaka, primjenjuju se i na postupak pravne zaštite u javnoj nabavi. Osim u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, načela se ostvaruju i u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.

Danas je javnost rada osigurana zakonskim odredbom po kojoj se odluke DKOM-a dostavljaju javnom objavom, te internom odlukom.

Upisnik žalbenih predmeta objavljen je na službenoj stranici Državne komisije i redovno se ažurira sa novim predmetima kao i sa novonastalim statusima na zaprimljenim i cjelovitim žalbenim predmetima te se na taj način daje mogućnost pravodobno dobivanje podataka o statusu izjavljenih žalbi, uvid u žalbene postupke kao i rad spomenute institucije.

Također je moguće izvršiti uvid u rad DKOM-a putem zahtjeva za pristup informacijama.

4.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave se ostvaruje kroz žurno djelovanje u pravnoj zaštiti u postupcima javne nabave kroz kontrolu postupaka, koje mogu imati za posljedicu poništenje za one postupke kod kojih se utvrdi da su provedeni suprotno zakonu i pozitivnim propisima RH, na način da se sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi kao i realizaciju koruptivnog ponašanja pojedinaca.

ZJN 2016. propisao je obvezu postupanja DKOM-a po službenoj dužnosti u jasno definiranim slučajevima neovisno o žalbenim navodima, pazeći na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede postupka javne nabave, ocjenu zakonitosti postupaka i radnji naručitelja, bez obzira na koju fazu postupka u kojem je izjavljena žalba.

Citat iz članka 404. Zakona o javnoj nabavi, NN 120/16:

„(2) Osobito bitne povrede postupka javne nabave su:

- 1. određivanje kraćeg roka za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje od minimalnog roka propisanog ovim Zakonom*
- 2. ispravak obavijesti nije poslan na objavu, a postojala je obveza sukladno odredbama ovoga Zakona*
- 3. rok za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje nije produljen, a postojala je obveza sukladno odredbama ovoga Zakona*
- 4. nema kriterija za odabir ponude ili ponderi nisu određeni sukladno članku 286. ovoga Zakona*
- 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 ovoga Zakona*
- 7. kriteriji za odabir gospodarskog subjekta nisu određeni sukladno člancima 256. – 259. ovoga Zakona*
- 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 znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.“*

Sukladno ZJN 2016., možemo reći da važan antikorupcijski učinak ima dostupnost podataka o žalbi kao i odlukama koje se objavljuju na službenim stranicama Državne komisije za kontrolu postupka nabave i to cjelovite što postupak pravne zaštite čini transparentnijim, a rad DKOM-a provjerljivim i predvidljivim.

Također, objavljuju se odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske donesene u sporovima koji se odnose na postupke javne nabave te na taj način postupak pravne zaštite postaje predvidljiviji i transparentniji.

5. Načela i pravna priroda žalbenog postupka

Žalbeni postupak vodi se na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, a temelji se na načelima javne nabave i upravnog postupka³⁶.

Osim na načelima javne nabave iz članka 4. ZJN 2016: „načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti“, žalbeni postupak temelji se i na načelima upravnog postupka iz Zakona o upravnom postupku (ZUP)³⁷: Načelo zakonitosti³⁸, Načelo razmjernosti u zaštiti prava stanaka i javnog interesa³⁹, Načelo pomoći stranci⁴⁰, Načelo utvrđivanja materijalne istine⁴¹, Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza⁴², Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti⁴³, Načelo pristupa podacima i zaštita podataka⁴⁴, Pravo stranke na pravni lijek⁴⁵ i Načelo zaštite stečenih prava stranaka⁴⁶.

Citat: „članak 399. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16)

(3) U žalbenom postupku odlučuje se o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave.

(4) Zabranjeni su bilo kakvi dogovori stranaka koji utječu ili bi mogli utjecati na ishod žalbenog postupka.

(5) Ništetan je sporazum sklopljen protivno odredbi stavka 4. ovoga članka.“

³⁶ Stavkom 2. članka 399. ZJN –a 2016. definirano je:

(2) Žalbeni postupak temelji se na načelima javne nabave i upravnog postupka.

³⁷ Zakona o upravnom postupku od 27. ožujka 2009., Narodne novine br. 47/09

³⁸ Članak 5. Zakona o općem upravnom postupku

³⁹ Članak 6. Zakona o općem upravnom postupku

⁴⁰ Članak 7. Zakona o općem upravnom postupku

⁴¹ Članak 8. Zakona o općem upravnom postupku

⁴² Članak 9. Zakona o općem upravnom postupku

⁴³ Članak 10. Zakona o općem upravnom postupku

⁴⁴ Članak 11. Zakona o općem upravnom postupku

⁴⁵ Članak 12. Zakona o općem upravnom postupku

⁴⁶ Članak 13. Zakona o općem upravnom postupku

Izjaviti žalbu može svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes u postupku ili nakon što je donesena odluka o poništenju ili odabiru, a koja je uvjet za sklapanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Sukladno ZJN 2016., osim gospodarskih subjekata može izjaviti žalbu i središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave i nadležno državno odvjetništvo.

Stranke žalbenog postupka su žalitelj, naručitelj, odabrani natjecatelj i odabrani ponuditelj.

5.1. Pravila dokazivanja

U žalbenom postupku svaka stranka dužna je iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te podastrijeti dokaze kojima se te činjenice utvrđuje. Također žalitelj je obavezan dokazati postojanje pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i da su mu povrijeđena materijalna prava i da je bilo povrede postupka u pojedinoj fazi koje su navedene u žalbi. Dok žalitelj mora dokazati povredu provedbe postupka nabave, naručitelj je obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti temeljem kojih je donesena odluka, kao i dokazati da je poduzeo sve radnje koje su bile preduvjet za donošenje ispravne odluke u postupku nabave.

5.2. Postupanje Državne komisije

Sukladno čl. 404.⁴⁷ ZJN br. 120/16, Državna komisija u žalbenom postupku postupka u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i bitne povrede koje su definirane u čl. 404. st. 2. istog Zakona.

Gledajući čl. 404. isti ima nomotehničku nedosljednost, jer u st. 1. govori o bitnim povredama, a u st. 2. istog članka govori o osobito bitnim povredama postupka.

Tri bitna pravila po kojima **postupa** Državna komisija u žalbenom postupku:

1. u granicama žalbenih navoda,
2. po službenoj dužnosti u odnosu na procesne pretpostavke i osobito bitne povrede postupka javne nabave i
3. **neće postupati** kada je u pitanju činjenično i pravno stanje, koje je bilo predmetom prethodne žalbe.

Da bi DKOM postupala po službenoj dužnosti, Zakon je definirao osobito bitne povrede postupka. Od njih osam, sedam su različiti oblici propuštanja, a po mojem mišljenju najveće propuštanje je kada naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje ne odredi relativni ponder koji je dodijeljen pojedinom kriteriju za odabir ponude.

⁴⁷ Članak 404.

(1) U žalbenom postupku Državna komisija postupuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede iz stavka 2. ovoga članka.

(2) Osobito bitne povrede postupka javne nabave su:

1. određivanje kraćeg roka za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje od minimalnog roka propisanog ovim Zakonom

2. ispravak obavijesti nije poslan na objavu, a postojala je obveza sukladno odredbama ovoga Zakona

3. rok za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje nije produljen, a postojala je obveza sukladno odredbama ovoga Zakona

4. nema kriterija za odabir ponude ili ponderi nisu određeni sukladno članku 286. ovoga Zakona

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 ovoga Zakona

7. kriteriji za odabir gospodarskog subjekta nisu određeni sukladno člancima 256. – 259. ovoga Zakona

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 znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.

(3) Državna komisija nije ovlaštena kontrolirati činjenično i pravno stanje koje je bilo predmetom prethodne žalbe u istom postupku nabave.

Osobito bitne povrede trebale bi biti kardinalni propusti, a nepravilnosti naručitelja ne mogu dovesti do zakonitog postupka javne nabave npr.

1. određivanje kraćeg roka za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje od minimalnog roka propisanog Zakonom; ispravak obavijesti nije poslan na objavu, a postojala je obveza sukladno odredbama Zakona;
2. rok za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje nije produljen, a postojala je obveza sukladno odredbama Zakona;
3. nema kriterija za odabir ponude ili ponderi nisu određeni sukladno članku 286. Zakona (npr. u dokumentaciji za nadmetanje mora se odrediti relativni ponder koji dodjeljuje svakom pojedinom kriteriju koji je odabran u svrhu određivanja ekonomski najpovoljnije ponude.);
4. natjecatelj ili ponuditelj je morao biti isključen iz postupka javne nabave jer postoje obvezne osnove za njegovo isključenje;
5. nakon isteka roka za dostavu ponuda u otvorenom ili ograničenom postupku naručitelj je vodio pregovore ili je ponuditelj izmijenio svoju ponudu suprotno odredbama Zakona;
6. kriteriji za odabir gospodarskog subjekta nisu određeni sukladno člancima 256. – 259. Zakona (npr. sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, ekonomsku i financijsku sposobnost te tehničku i stručnu sposobnost koji moraju biti u vezi i razmjeru s predmetom nabave; upis u sudski, obrtni, strukovni ili drugi odgovarajući registar u državi njegova poslovnog nastana i sl.);
7. naručitelj nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe;
8. Državna komisija nije ovlaštena kontrolirati činjenično i pravno stanje koje je bilo predmetom prethodne žalbe u istom postupku nabave.

5.3. Odluke Državne komisije

Člankom 432.⁴⁸ stavak 2. ZJN 2016. propisan je rok za odlučivanje od 30 dana od dana predaje uredne žalbe. Unutar tog vremenskog okvira trebaju biti pribavljeni svi dokazi, očitovanja i podaci na temelju kojih DKOM donosi Odluke na sjednici vijeća, na kojoj moraju biti prisutna najmanje tri člana, jedan od njih mora biti predsjednik ili njegov zamjenik, većinom glasova. DKOM u žalbenim postupcima kada se radi o upravnoj stvari donosi rješenje, a o postupovnim pitanjima zaključak. U žalbenom postupku za žalbe koje su izjavljene DKOM-u ista donosi Odluke (rješenje/zaključak) koje mogu biti:

- obustava žalbenog postupka
- odbaciti žalbu zbog nenadležnosti, nedopuštenosti
- odbiti žalbu
- usvojiti žalbu te u tom slučaju mogu poništiti odluku, postupak ili radnju
- poništiti ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum ili njegov dio
- odlučiti o zahtjevu za naknadu troškova žalbenog postupka
- odlučiti o prijedlogu za određivanje privremene mjere
- odlučiti o zahtjevu za odobravanje nastavka postupka javne nabave odnosno sklapanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma
- odrediti novčanu kaznu
- proglasiti odluku ništavom
- naložiti stranci određeno postupanje.

Odluka postaje izvršna dostavom stranci: javnom objavom na internetskim stranicama DKOM-a ili ako postoji opravdani razlog, sukladno pravilima o osobnoj dostavi. Novost u ZJN 2016. je u skraćenoj vremenu dostave, jer se odluka smatra dostavljenom javnom objavom na internetskim stranicama DKOM-a, te se smatra dostavljenom istekom dana u kojem je objavljena.

⁴⁸ Odlučivanje i dostava odluka - Članak 432.

(1) U žalbenim postupcima Državna komisija odlučuje na sjednicama vijeća koje nisu javne.

(2) Državna komisija mora donijeti odluku u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe, ako ovim dijelom Zakona nije drukčije određeno.

(3) Državna komisija u odluci navodi datum predaje uredne žalbe.

(4) Pisani otpisak odluke izradit će se i dostaviti u roku od osam dana od dana donošenja odluke na sjednici vijeća.

(5) Državna komisija odluke dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama Državne komisije.

(6) Dostava se smatra obavljenom istekom dana objave.

(7) Iznimno, ako postoji opravdan razlog, Državna komisija neće odluku dostaviti javnom objavom, već sukladno pravilima o osobnoj dostavi.

Stranke su dužne poštovani izvršnu odluku DKOM-a. Naručitelj je obavezan postupiti prema izreci odluke najkasnije u roku 30 dana od dostave izvršne odluke.

6. Pravna zaštita u javnoj nabavi

Da bi dionici postupka nabave s naglaskom na gospodarske subjekte zaštitili i ostvarili svoja prava, nužno je da podnesu žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. Ali prije toga moraju provjeriti ima li uopće pravni interes za podnošenje žalbe. Pravni interes jedan je od dva elementa od kojih se sastoji žalba⁴⁹, sukladno čl. 401⁵⁰:

- a) ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja,
- b) koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnog kršenja subjektivnih prava.

U Republici Hrvatskoj, temeljni zakon koji uređuje pitanja postupaka javne nabave kao i pitanje mjera pravne zaštite je Zakon o javnoj nabavi. Osim navedenog zakona postoje i Zakon o koncesijama i Zakon o javno – privatnom partnerstvu koji isto sadrže odredbe o pojedinim aspektima javne nabave, ali se njima ne uređuje postupak javne nabave nego se pozivaju na propise iz područja javne nabave tj. Zakon o javnoj nabavi. Pravna zaštita javne nabave tj. pravo na žalbu uređena je Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave i Zakona o javnoj nabavi, a regulirana je odredbama članaka 398. do 435. ZJN 2016. Pravna zaštita sastavni je dio zakona u kojem su propisane odredbe temeljem kojih dionici u postupcima javne nabave mogu ostvariti zaštitu sustava od nezakonitih radnji u samim postupcima kao i u izvršenju okvirnih sporazuma/ugovora o javnoj nabavi. Pravna zaštita u postupcima javne nabave predstavlja postupak kojeg bi potencijalni ponuditelji u postupcima javne nabave trebali poznavati. Budući da kroz postupke pravne zaštite ispred DKOM-a mogu zaštititi svoja prava koja im daje Zakon o javnoj nabavi.

⁴⁹ Vedran Jelinović, Pravna zaštita u otvorenom postupku, Financije, pravo i porez br. 11/2017, str. 172

⁵⁰ Pravo na žalbu - Članak 401.

(1) Pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava.

(2) Pravo na žalbu ima i središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave i nadležno državno odvjetništvo.

(3) Subjekti iz stavaka 1. i 2. ovoga članka (u daljnjem tekstu: žalitelj) imaju pravo izjaviti žalbu sukladno uvjetima iz ovoga dijela Zakona.

Novim ZJN 2016. na neki način je ostvaren cilj, budući da je veliki broj žalbi uočen u fazi dokumentacije za nadmetanje te su na taj način potencijalni ponuditelji uključeni u nabavu u dijelu koji se odnosi na ukazivanje nedostataka / nejasnoća već na početku nabave, pa naručitelji mogu izvršiti korekciju svoje dokumentacije za nadmetanje ili objasniti svoje prvobitno objavljene dokumentacije za nadmetanje i uvjete navedene u njima. Pravo Europske unije jasno definira da ponuditelj u sustavu javne nabave moraju imati pravnu zaštitu u postupcima javne nabave. Pravna zaštita u postupcima javne nabave mora biti efikasna, a kako nije moguće koristiti klasične sudske postupke zbog sporosti i dugotrajnosti, osnovana je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave koja će biti brža u rješavanju žalbenih pitanja u postupcima javne nabave. Moramo naglasiti da DKOM nije tijelo sudbene vlasti, već nadležno tijelo osnovano posebnim propisima i za njega vrijede posebna pravila. Ovo neovisno tijelo u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave, kao i o drugim zahtjevima koje su u žalbenim postupcima ovlaštene postaviti stranke. DKOM u žalbenim postupcima odlučuje u vijećima, a kroz velik broj žalbenih postupaka je razvila bogatu praksu koja je u pravilu dosljedna. ZJN 2016. donosi promijene u sudskoj zaštiti za razliku od prethodnog Zakona o javnoj nabavi prema kojem se protiv odluke DKOM-a mogao pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom, a ZJN 2016. propisuje da se protiv odluke DKOM-a može pokrenuti upravni spor pred VUS-om što je definirano u čl. 434⁵¹. Znači sudsku zaštitu pruža VUS. Iz svega naprijed navedenog možemo reći da je pravna zaštita uređena četvrtim dijelom ZJN 120/2016 i to u dvije faze: upravna i sudska. U odlukama suda odlučeno je o pitanjima vezanim uz pravodobnost tužbe, nedopuštenost tužbe, obustavu upravnog spora zbog povlačenja tužbe, obustavu upravnog spora zbog ocjene suda da je tužitelj odustao od tužbenog zahtjeva, odgodni učinak tužbe, rok za donošenje odluke suda i pravne posljedice poništenja rješenja DKOM-a čije sistematizirane i objava predstavlja pomoć prilikom provođenja postupka javne nabave⁵².

⁵¹ Članak 434.

(1) Protiv odluke Državne komisije nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

⁵² Zoran Vuić, Javna nabava - pokretanje i vođenje upravnog spora, Računovodstvo, revizija i financije, br. 8/2019., str. 176

7. Izvješća

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave od svog osnivanja (2003. godine) do danas redovito je podnosila Hrvatskom saboru izvješća o svom radu za prethodnu kalendarsku godinu i to najkasnije do 30. lipnja, a sve sukladno odredbama članka 18. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave.

U izvještajima se nalaze podaci o pravnoj zaštiti koji se odnose na postupke javne nabave, odabira koncesionara i partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

Citat:

„Izvješće sadrži podatke o:

- 1. broju zaprimljenih žalbi (u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva),*
- 2. broju zaprimljenih žalbi prema pojedinim fazama postupka javne nabave, postupka davanja koncesija i postupka odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva,*
- 3. broju riješenih predmeta (odbačene, odbijene, usvojene žalbe, obustavljeni žalbeni postupci),*
- 4. broju neriješenih predmeta,*
- 5. broju odluka o prijedlozima za određivanje privremene mjere (odbijeni, usvojeni prijedlozi) te prosječnom vremenu donošenja odluke od dana urednosti spisa,*
- 6. broju odluka o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma (odbijeni, usvojeni zahtjevi) te prosječnom vremenu donošenja odluke od dana zaprimanja zahtjeva,*
- 7. broju poništenih odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću,*
- 8. broju poništenih ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma ili njihovih dijelova,*
- 9. broju određenih novčanih kazni i njihovim iznosima,*
- 10. broju održanih usmenih rasprava,*
- 11. prosječnom vremenu donošenja odluka od dana zaprimanja žalbe kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta,*
- 12. naručiteljima koji imaju pet i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom uključujući, broj osnovanih žalbi u tim žalbenim postupcima te ukupan broj provedenih postupaka tih naručitelja,*

13. najčešćim razlozima za izjavljivanje žalbe,
14. najčešćim nepravilnostima koje je utvrdila Državna komisija,
15. tužbama protiv odluka Državne komisije,
16. broju podnesenih optužnih prijedloga,
17. ukupno uplaćenim naknadama za pokretanje žalbenog postupka i ostalim pokazateljima financijskog poslovanja Državne komisije,
18. ostalim relevantnim pokazateljima u žalbenim predmetima,
19. ocjeni stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito.“

Državna komisija dužna je najmanje dva puta godišnje na svojim internetskim stranicama objaviti informaciju o najčešćim razlozima za izjavljivanje žalbe i najčešće utvrđenim nepravilnostima u žalbenim postupcima.

7.1. Nepravilnosti u žalbenim postupcima naručitelja / ponuditelja

U žalbenom postupku Državna komisija postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede koje su počinjene u fazi postupka u kojoj je izjavljena žalba.

Budući da žalbeni postupak pred DKOM-om predstavlja postupak u kojem, sukladno načelu kontradiktornosti, svaka stanka u postupku ima pravo iznijeti svoje dokaze i tvrdnje. Stoga bi naručitelji trebali znati zbog kojih razloga DKOM usvaja žalbe po službenoj dužnosti te kako bi nepravilnosti pravodobno mogli ispraviti u svojim dokumentacijama o nabavi. Dok ponuditelji trebaju biti upoznati sa svim razlozima zbog kojih DKOM poništava postupke po službenoj dužnosti te na iste upozoriti naručitelje. Ponuditelji upozoravaju naručitelje na način da im upućuju upite/prijedloge sa kojima traže pojašnjenja u svezi poziva za nabavu i objavljene dokumentacije za nadmetanje ili žalbom na dokumentaciju ukoliko nisu od naručitelja dobili očitovanje na pravovremeno upućeni upit ili adekvatan odgovor.

Nepravilnosti u žalbenim postupcima koje je vodila DKOM možemo podijeliti na one koje su učinili naručitelji ili ponuditelji, a najčešći propusti su: povreda načela javne nabave; neusklađenost dokumentacije za nadmetanje npr. opis predmeta nabave, tehničke specifikacije i sl.; propusti kod pregleda i ocjene ponuda; primjena odredaba za dopunu, upotpunjavanje ponuda, dostava informacija ili dokumentacije i sl. neusklađenost ponuda odabranog ponuditelja sa uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje te zakonitost odluke o poništenju postupka javne nabave.

Najčešće pogreške koje čine ponuditelji su:

- Dostavljena ponuda nije sastavljena u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje,
- Nedovoljno korištenje mogućnosti traženja dodatnih informacija, objašnjena ili izmjene u vezi s dokumentacijom o nabavi i
- U potpunjavanje i razjašnjavanje ponude suprotno zakonskim ograničenjima.

Najveći broj pogrešaka koje u postupcima nabave čine naručitelji odnose se na pogreške u svezi nejasne ili kontradiktorne dokumentacije za nabavu te zbog toga dolazi do brojnih izmjena i objašnjenja iste; neopravdano ograničavanje tržišnog natjecanja propisivanjem detaljnih tehničkih specifikacija; propisivanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta kojima se prelaze minimalne razine sposobnosti; nepravilno određivanje kriterija za odabir ponude (npr. ekonomski najpovoljnije ponude); nepridržavanje uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije za nabavu prilikom pregleda i ocjene ponuda; prihvatanje nedostataka dokaznih sredstava kojima se dokazuje nepostojanje osnova za isključenje; nepravilna primjena odredbi o dopuni i pojašnjenju ponude ili nedostatno obrazloženje razloga za isključenje ili neispunjavanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta ili za odbijanje ponude.

Najveći broj žalbi izjavljen je u fazi objave dokumentacije o nabavi te odluke o odabiru. Žalbeni navodi koji se najčešće pojavljuju na objavljenu dokumentaciju o nabavi su: definiranje premeta nabave, opis predmeta nabave i tehničke specifikacije, propisivanje uvjeta i dokaza tehničke i stručne sposobnosti, propisanih kriterija za odabir ponude i propisanih uvjeta i zahtjeva koji moraju biti ispunjeni po posebnim propisima ili stručnim pravilima.

A najčešći žalbeni navodi koji se odnose na donesenu odluku o odabiru su: dokazivanje nepostojanje osnova za isključenje; udovoljavanje tehničkim specifikacijama; udovoljavanje uvjetima tehničke i stručne sposobnosti; ažuriranost dostavljenih popratnih dokumenata; primjena odredbi o oslanjanju na sposobnost drugih subjekata; pregled i ocjena ponuda u odnosu na kriterij odabir ponude; primjena instituta izuzetno niske ponude tj. „damping ponuda“ te naknadno upotpunjavanje dokumentacije koju je trebao gospodarski subjekt dostaviti, objasniti.

Tablica 3. Broj zaprimljenih žalbi sukladno Zakonu o javnoj nabavi u razdoblju od 2014. - 2019. godine

| Vrsta nabave | Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 120/2016) | | Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 90/2011, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda RH) se primjenjuje za vrijednosti veće od 70.000,00 kn | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|---|-------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | primjenjuju se vrijednosni pragovi koje donosi Europska komisija svake 2 godine za svoje članice iskazana u EUR-ima i preračunata u nacionalnu valutu zemlje članice | | | | | | | Vrijednosti europskih pragova propisuje Vlada Republike Hrvatske Uredbom o objavama javne nabave | | | | | | | | |
| Godina | 2019. | 2018. | 2017. | 2016. | 2015. | 2014. | 2013. | 2012. | 2011. | 2010. | 2009. | 2008. | 2007. | 2006. | 2005. | 2004. |
| Javna nabava | 1194 | 1151 | 928 | 1103 | 1112 | 1282 | 2098 | 1676 | 1849 | 1838 | 1407 | 1020 | 637 | 696 | 746 | 761 |
| Koncesija | 15 | 17 | 17 | 32 | 25 | 33 | 37 | 52 | 72 | 81 | 15 | 0 | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna |
| Javno-privatno partnerstvo | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna |
| Ukupno (brojčano) | 1209 | 1170 | 945 | 1135 | 1137 | 1315 | 2135 | 1728 | 1921 | 1919 | 1422 | 1020 | 637 | 696 | 746 | 761 |

Prema izjavljenim žalbama po važećim Zakonima u navedenim godinama možemo zaključiti da je broj žalbi rastao u odnosu na prethodnu godinu izuzev 2012. godine kada je bilo manje žalbi u odnosu na 2011. godinu i to za 193 žalbe dok je 2013. godine bilo izjavljeno najviše žalbi .

Od pristupanja Republike Hrvatske u Europsku uniju te primjenom europskih vrijednosnih pragova na postupke javne nabave broj žalbi je u prijelaznom razdoblju, dok nije donesen „novi“ ZJN 2016., broj žalbi je manji nego što je bio tijekom primjene tzv. „starog“ Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 90/2011, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda RH). Primjenom ZJN 2016., tj. od 2017. godine nažalost i dalje broj žalbi raste.

Iz gore prikazane tablice možemo reći kako je prevladavajući broj žalbi izjavljeno u postupcima javne nabave više nego u postupcima davanja koncesije, dok u postupcima javno-privatnog partnerstva su zaprimljene 2 žalbe⁵³ i to 2018. godine.

Kako je ZJN 2016. predviđena mogućnost izjavljivanja elektroničke žalbe, a Pravilnikom o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi (Narodne novine, br. 101/17), utvrđen način i oblik dostave iste, od 01. siječnja 2018. e-žalba je usvojena kao mogućnost te su u godini 2018. izjavljene 336 e-žalbe što u ukupnom boju žalbenih postupaka iznosi 28,72%

Tablica 4. Broj e-žalbi zaprimljenih u 2018. godini.

| Vrsta postupaka | Ukupan broj žalbenih postupaka | Broj e-Žalbi | % |
|----------------------------|---------------------------------------|---------------------|----------|
| Javna nabava | 1170 | 336 | 28,72% |
| Koncesija | 17 | 0 | 0,00% |
| Javno-privatno partnerstvo | 2 | 0 | 0,00% |

⁵³ UP/II-034-02/18-03/2, žalitelj Petrol u predmetu: Odabir privatnog partnera za financiranje, obnovu, održavanje i upravljanje građevinama javne rasvjete po modelu ugovornog javno-privatnog partnerstva (Poništava se odluka o odabiru) te UP/II-034-02/18-03/1, žalitelj IMC d.o.o. u predmetu: Odabir privatnog partnera za financiranje, rekonstrukciju, obnovu, održavanje i upravljanje građevinama javne rasvjete po modelu ugovorno javno-privatnog partnerstva (Žalba se odbija)

Tablica 5. Odnos zaprimljenih žalbi u postupcima javne nabave i davanja koncesija, Izvor: autor

| Odnos zaprimljenih žalbi u postupcima javne nabave i davanja koncesija | Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 120/2016) | | Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 90/2011, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda RH) se primjenjuje za vrijednosti veće od 70.000,00 kn | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|-------------|---|-------------|-------------|-------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | primjenjuju se vrijednosni pragovi koje donosi Europska komisija svake 2 godine za svoje članice iskazana u EUR-ima i preračunata u nacionalnu valutu zemlje članice | | | | | | Vrijednosti europskih pragova propisuje Vlada Republike Hrvatske Uredbom o objavama javne nabave | | | | | | | | | |
| Godina | 2019. | 2018. | 2017. | 2016. | 2015. | 2014. | 2013. | 2012. | 2011. | 2010. | 2009. | 2008. | 2007. | 2006. | 2005. | 2004. |
| Javna nabava | 1194 | 1151 | 928 | 1103 | 1112 | 1282 | 2098 | 1676 | 1849 | 1838 | 1407 | 1020 | 637 | 696 | 746 | 761 |
| Koncesija | 15 | 17 | 17 | 32 | 25 | 33 | 37 | 52 | 72 | 81 | 15 | 0 | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna | DKOM nije nadležna |
| Ukupno (brojčano) | 1209 | 1168 | 945 | 1135 | 1137 | 1315 | 2135 | 1728 | 1921 | 1919 | 1422 | 1020 | 637 | 696 | 746 | 761 |
| Ukupno (%) | 1,26 | 1,48 | 1,83 | 2,90 | 2,25 | 2,57 | 1,76 | 3,10 | 3,89 | 4,41 | 1,07 | 0,00 | - | - | - | - |

Iz gore navedene tablice možemo reći da je odnos zaprimljenih žalbi u postupcima javne nabave i davanja koncesija u razdoblju od 2008. – 2019. godine iznosio od 1,07 % do 4,41 %.

7.2. Usporedba broja zaprimljenih žalbi za razdoblje od 2017. do 2018. sukladno Zakonu o javnoj nabavi br. 120/2016.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u 2018. godini zaprimila je 1170 žalbi što je u odnosu za 2017. povećano za 225 predmeta, što je u odnosu na prethodnu godinu uvećano za 19,23%. Prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi iznosi cca 97,5 predmeta za 2018. godinu, a u 2017. je iznosilo cca. 78,75 predmeta.

Tablica 6. Omjer zaprimljenih žalbenih predmeta u 2017. i 2018. godini

| Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 120/2016) | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Godina | 2018. | | 2017. | |
| Zaprimljeni predmeti | broj | omjer | broj | omjer |
| Javna nabava | 1151 | 98,38% | 928 | 98,20% |
| Koncesija | 17 | 1,45% | 17 | 1,80% |
| Javno-privatno partnerstvo | 2 | 0,17% | 0 | 0,00% |
| Ukupno | 1170 | 100% | 945 | 100,00% |

Usporedba broja objavljenih postupaka sa brojem zaprimljenih žalbi sukladno Zakonu o javnoj nabavi br. 120/2016.

Tablica 7. Omjer objavljenih u EOJN i žalbenih predmeta u 2017. i 2018. godini

| Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 120/2016) | | | | | | |
|--|--------------------------------------|-------------------|--------------|--------------------------------------|-------------------|--------------|
| Godina | 2018. | | | 2017. | | |
| Zaprimljeni predmeti | Broj objava (EOJN RH) | broj žalbi | omjer | Broj objava (EOJN RH) | broj žalbi | omjer |
| Javna nabava | 11847 | 1151 | 9,72% | 9484 | 928 | 9,78% |
| Koncesija | 367 | 17 | 4,63% | 265 | 17 | 6,42% |
| Javno-privatno partnerstvo * nije dostupan podatak | * | 2 | - | * | 0 | 0,00% |
| Ukupno | 12214 | 1170 | 10% | 9749 | 945 | 9,69% |

Prema dostupnim podacima iz Statističkih izvješća za godine 2017. i 2018. utvrđeno je da prosječan broj žalbenih postupaka u odnosu na objavljene postupke iznosi cca 10%. Iako je u 2018. godini povećan broj objavljenih postupaka za 2465 predmeta, što je povećanje za 20,18%. Žalbenih predmeta je više u odnosu na prethodnu godinu za 225 predmeta, što je povećanje za 19,23%

Tablica 8. Usporedba žalbi prema fazama postupka (Konsolidirani podaci za 2017. i 2018. godini)

| Broj | Faza | 2018. | | | | | 2017. | | | |
|---------------|---|--------------|-----------|----------------------------|-------------|----------------|--------------|-----------|------------|----------------|
| | | Javna nabava | Koncesija | Javno-privatno partnerstvo | Ukupno | % | Javna nabava | Koncesija | Ukupno | % |
| 1 | Odluka o odabiru; odluka o poništenju | 787 | 11 | 2 | 800 | 68,38% | 686 | 8 | 694 | 73,44% |
| 2 | Objava i DON, Izmjena DON* | 345 | 5 | 0 | 350 | 29,91% | 221 | 8 | 229 | 24,23% |
| 3 | Propuštanje naručitelja da valjano odgovori | 6 | 0 | 0 | 6 | 0,51% | 6 | 0 | 6 | 0,63% |
| 4 | Otvaranje ponuda | 2 | 1 | 0 | 3 | 0,26% | 3 | 0 | 3 | 0,32% |
| 5 | Ostalo** | 11 | 0 | 0 | 11 | 0,94% | 12 | 1 | 13 | 1,38% |
| UKUPNO | | 1151 | 17 | 2 | 1170 | 100,00% | 928 | 17 | 945 | 100,00% |

* DON = Dokumentacija za nadmetanje

** Žalbe se odnose na ostale radnje, odluke, postupke i propuštanje radnji naručitelja

Iz podataka prikazanih u gore navedenoj tablici razvidno je povećanje žalbi na objavu i dokumentaciju za nadmetanje u 2018. te iznosi 29,91% u odnosu na ukupan broj žalbenih postupaka. U odnosu na 2017. povećan je broj žalbenih postupaka na objavu i dokumentaciju za nadmetanje za 121 žalbu, što je povećanje za 1,21%, dok na svim ostalim fazama postupka u odnosu na izjavljene žalbe smanjen je postotak žalbenih postupaka. Žalba na dokumentaciju o nabavi ukazuje na nezakonitosti naručitelja koji se odnose na posebne uvjete i tehničke specifikacije predmeta nabave. Iako je potrebno poticati gospodarske subjekte na izjavljivanje žalbi na dokumentaciju o nabavi u ranijim fazama postupka, kako bi se smanjile potencijalne pogreške naručitelja koje se ne mogu u kasnijim fazama postupka nabave ispravljati, a mogu imati negativan utjecaj na završetak postupka nabave.

Struktura odluka u žalbenim predmetima

Ukupan broj zaprimljenih žalbi u 2018. je 1170 te riješenih 1014, a neriješenih je 156 koji se prenose u slijedeću godinu.

Tablica 9. Struktura odluka u žalbenim postupcima i njihov odnos za 2017. i 2018. god.

| Vrsta odluka | 2018. | | 2017. | |
|-------------------|-------------|----------------|------------|----------------|
| | broj | odnos | Broj | odnos |
| Žalba se usvaja | 520 | 51,28% | 446 | 52,22% |
| Žalba se odbija | 269 | 26,53% | 193 | 22,60% |
| Žalba se odbacuje | 162 | 15,98% | 168 | 19,67% |
| Obustava postupka | 56 | 5,52% | 43 | 5,04% |
| Ostalo* | 7 | 0,69% | 4 | 0,47% |
| UKUPNO | 1014 | 100,00% | 854 | 100,00% |

*odnosi se na odluke kojima se žalba djelomično odbija ili poništava dio odluke; ustupa u nadležnost

U odnosu na 2017. godinu i dalje je veliki postotak usvajanja žalbi koji iznosi 51,28%, a koji se očituje većinom kroz izjavljivanje žalbe na dokumentaciju za nadmetanje, postupanje po službenoj dužnosti, s naglaskom na osobito bitne povrede postupka.

Tablica 10. Broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (faze) u 2017. i 2018. godini

| Predmet žalbe (faza) | 2018. | | 2017. | |
|--------------------------------|-----------|----------------|------------|----------------|
| | broj | odnos | broj | odnos |
| Dokumentacija o nabavi | 14 | 18,42% | 26 | 24,0% |
| Izmjena dokumentacije o nabavi | 3 | 3,95% | 5 | 4,67% |
| Odluka o odabiru / poništenju | 59 | 77,63% | 72 | 67,29% |
| Otvaranje i propuštanje | 0 | 0,00% | 2 | 1,87% |
| Ostalo | 0 | 0,00% | 2 | 1,87% |
| UKUPNO | 76 | 100,00% | 107 | 100,00% |

U odnosu na 2017. u 2018. godini smanjen je broj žalbenih predmeta u kojima je utvrđena bitna povreda s obzirom na fazu postupka nabave.

Broj i struktura osobito bitnih povreda postupaka nadmetanja

Budući da je ZJN 2016 DKOM-u vratio mogućnost postupanja po službenoj dužnosti neovisno na žalbene navode te obvezu u okviru zakonskih ovlasti kontrolirati zakonitost postupanja naručitelja.

Sukladno čl. 404. stavak 2. ZJN 2016, DKOM postupajući po službenoj dužnosti utvrdila osobito bitne povrede brojčano prikazano u tablici 11.

Tablica 11. Osobito bitna povreda u 2017. i 2018. godini

| Osobito bitna povreda | 2018. | 2017. |
|---|-----------|------------|
| Kraći rok za dostavu ponuda | 9 | 5 |
| Ispravak obavijesti nije poslan na objavu | 0 | 0 |
| Rok za dostavu ponuda nije produljen | 2 | 1 |
| Kriterij za odabir ponude | 0 | 1 |
| Obvezne osnove za isključenje | 24 | 20 |
| Prigovor i izmjena ponude | 5 | 0 |
| Kriterij za odabir gospodarskog subjekta | 44 | 92 |
| UKUPNO | 84 | 119 |

U 2018. godinu smanjen je broj postupanja po službenoj dužnosti za 29,41% iz osobito bitni povreda postupaka nadmetanja što može biti rezultat veće prilagodbe novom zakonu tj. ZJN 2016.

Odluke za određivanje privremenih mjera

U 2018. godini zaprimljeno je 29 prijedloga za određivanje privremene mjere od toga je DKOM odlučivao u 25, a 4 su riješeni na drugi način odnosno nije se odlučivalo o žalbi.

Tablica 12. Prijedlozi za određivanje privremene mjere

| Prijedlog za određivanje privremene mjere | 2018. | | 2017. | |
|---|-----------|----------------|-----------|----------------|
| | broj | odnos | broj | odnos |
| Odbijeni | 2 | 8,00% | 3 | 15,79% |
| Odbačeni | 16 | 64,00% | 9 | 47,37% |
| Usvojeni | 7 | 28,00% | 7 | 36,84% |
| UKUPNO | 25 | 100,00% | 19 | 100,00% |

U odnosu na 2017. veći broj je zaprimljenih prijedloga za određivanje privremenih mjera, ali je u 16 slučajeva odbačen prijedlog za istim (64%).

Trajanje žalbenog postupka ispred Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave dužna donijeti odluku u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe te pisani otpravak u roku od osam dana od dana donošenja odluke na sjednici vijeća.

Tablica 13. Trajanje žalbenog postupka u 2017. i 2018. godini

| Trajanje žalbenog postupka | 2018. | 2017. |
|---|--------------|--------------|
| Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke iskazana u danima | 14 | 14 |
| Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima | 34 | 36 |

U pregledu trajanja žalbenog postupka sukladno ZJN 2016. možemo uočiti da postoji manje odstupanje u prosječnom vremenu donošenja odluke od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima.

8. Zaključak

Zakon o javnoj nabavi iz 2016. stupio je na snagu 01. siječnja 2017. i već pet godine se provode postupci nabave po njegovim pravilima. Primjenom spomenutog zakona mogu se uvidjeti pozitivni i negativni učinci primjene u okviru sustava javne nabave. Negativni učinci su još uvijek veliki broj žalbenih postupaka, nejasnoća oko „bitnih povreda“ i „osobito bitnih povreda“ dok je pozitivan učinak što DKOM već na samom početku tj. u žalbenim postupcima na dokumentaciju DKOM po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede javne nabave te je uveden novi sustav e-Žalbi. Budući da su istim definirane osobito bitne povrede postupaka javne nabave na koje sada DKOM postupka po službenoj dužnosti neovisno o fazi postupka u kojoj je žalba izjavljena. Iz svega gore navedenog proizlazi da DKOM u svakom žalbenom postupku mora kontrolirati sve faze u postupku javne nabave, na koji je izjavljena žalba, a posebno mora voditi računa o tome da li su počinjene osobito bitne povrede postupka kao što je navedeno u članku 404. stavku 2. ZJN 2016. Znači, bez obzira u kojoj je fazi žalba izjavljena, DKOM kontrolira postojanje bitnih povreda postupka, a u slučaju da DKOM utvrdi da je počinjena bitna povreda sukladno čl. 404. st. 2 ZJN, vezana za dokumentaciju o nabavi, poništava se dio dokumentacije o nabavi, ili ako je riječ o žalbenom postupku koji je započeo povodom izjavljene žalbe na odluku o odabiru, poništava se odluka i/ili cijeli postupak javne nabave. Budući da su definirane osobito bitne povrede postupaka javne nabave olakšano je postupanje DKOM-a, a time je postignut manji broj žalbenih predmeta u kojima su utvrđene osobito bitne povrede postupka javne nabave. Ovim Zakonom definirano je smanjenje naknada za pokretanje žalbenog postupka na dokumentaciju o nabavi što je imalo za rezultat povećan porast žalbi na dokumentaciju ili njenu izmjenu. Naprijed navedenim, ostvaren je cilj zakonodavca budući da je veliki broj žalbi uočen u fazi dokumentacije o nabavi, što nam ukazuje na nastojanje žalitelja da na samom početku nabave ukažu na nedostatke / nejasnoće u samoj nabavi. Također je uvođenjem mogućnosti izjavljivanja žalbe putem sredstava elektroničke komunikacije DKOM-a i EOJN RH = sustav e-Žalba, stvoren preduvjet za poboljšanje i skraćivanje trajanja žalbenih postupaka, odnosno ubrzavanje žalbenog postupka. Za postupke javne nabave, možemo reći da su transparentni i stabilni jer se objavljuju u EOJN RH, jednako kao i transparentnost rada Državne komisije koja kontrolira zakonitost postupaka javne nabave, a što se očituje kroz javnu objavu odluka u žalbenom postupku zbog čega su podaci dostupni svima.

Pitanje koje se često postavlja je: Je li Državna komisija neovisna? Možemo reći da nema apsolutnu neovisnost jer je ovisna u smislu financiranja tj. svog proračuna. Neovisna je u smislu odlučivanja u žalbama, a prema mojem mišljenju odluke koje donosi DKOM i VUS važan su alat u sustavu javne nabave koji tumače odredbe Zakona o javnoj nabavi i stvaraju najbolju praksu u primjeni istog.

Literatura:

1. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/2016)
2. Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 18/2013)
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 127/2013)
4. Zakon o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 74/2014)
5. Zakon o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 98/2019)
6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 41/2021)
7. Zakona o upravnom postupku od 27. ožujka 2009., Narodne novine br. 47/09
8. Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi NN 101/2017
9. DIREKTIVA 2007/66/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi (Sl. L 335/31)
10. DIREKTIVA VIJEĆA 89/665/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (Sl. L 395/33 od 21. prosinca 1989.)
11. Direktiva 2004/18/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (Sl. L 134/114 od 31. ožujka 2014.) i Direktiva 2004/17/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne usluge te sektoru poštanskih usluga (Sl. L 134/1 od 31. ožujka 2014.)
12. DIREKTIVA 2014/24/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (Sl. L 94/65 od 28. ožujka 2014.)

13. Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetsom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru (Sl. L 76/14 od 23. ožujka 1992.)
14. DIREKTIVA 2014/23/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (Sl. L 94/1 od 28. ožujka 2014.)
15. DIREKTIVA 2014/25/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetsom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (Sl. L 94/243 od 28. ožujka 2014.)
16. DIREKTIVA 2009/81/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (Sl. L 216/76 od 13. srpnja 2009.)
17. Komunikacija Komisije - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (Sl. C 370/1 od 31. listopada 2019.)
18. KOMUNIKACIJA KOMISIJE - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2013/C 366/01), Službeni list Europske unije od 14.12.2013.
19. KOMUNIKACIJA KOMISIJE - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2015/C 418/01) - Službeni list Europske unije od 16.12.2015.
20. KOMUNIKACIJA KOMISIJE - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2017/C 438/01), Službeni list Europske unije od 19.12.2017.
21. KOMUNIKACIJA KOMISIJE - Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktive 2014/23 / EU, 2014/24 / EU, 2014/25 / EU i 2009/81 / EZ Europskog parlamenta i Vijeća (2019 / C 370/01), Službeni list Europske unije od 31.10.2019.
22. Stanka Pejaković, Temeljna načela postupaka javne nabave, Hrvatska pravna revija, br. 6/2018., str. 62

23. Boris Ljubanović, Bosiljka Britvić – Vetma; Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/211., str. 407-417
24. Zoran Vuić, Javna nabava – pokretanje i vođenje upravnog spora, Računovodstvo, revizija i financije, 8/2019., str. 176
25. Vedran Jelinović, Pravna zaštita u otvorenom postupku, Financije, pravo i porez br. 11/2017, str. 172
26. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave: <http://dkom.hr/>

Popis kratica:

DKOM – Državna komisija za kontrolu javne nabave

ZJN 2011. - Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 90/2011.)

ZJN 2016. - Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/2016.)

EOJN RH - Elektronički oglasnik javne nabave

ZUP – Zakon o upravnom postupku

DON – Dokumentacija za nadmetanje

EU – Europska unija

VUS - Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Popis slika:

| | |
|---|----|
| Slika 1. Pravna zaštita: članci 406 - 414. ZJN 2016. - rokovi za izjavljivanje žalbe, | 17 |
| Slika 2. Rokovi i faze za izjavljivanje žalbe u postupcima javne nabave | 18 |

Popis tablica:

| | |
|---|----|
| Tablica 1. Prikaz vrijednosnih pragova koji se primjenjuju od 01.01.2014. do danas..... | 15 |
| Tablica 2. Tablica vrijednosnih pragova od 01. siječnja 2021. godine | 16 |
| Tablica 3. Broj zaprimljenih žalbi sukladno Zakonu o javnoj nabavi u razdoblju od 2014. - 2019. godine | 34 |
| Tablica 4. Broj e-žalbi zaprimljenih u 2018. godini..... | 35 |
| Tablica 5. Odnos zaprimljenih žalbi u postupcima javne nabave i davanja koncesija, Izvor: autor | 36 |
| Tablica 6. Omjer zaprimljenih žalbenih predmeta u 2017. i 2018. godini | 37 |
| Tablica 7. Omjer objavljenih u EOJN i žalbenih predmeta u 2017. i 2018. godini | 37 |
| Tablica 8. Usporedba žalbi prema fazama postupka (Konsolidirani podaci za 2017. i 2018. godini)..... | 39 |
| Tablica 9. Struktura odluka u žalbenim postupcima i njihov odnos za 2017. i 2018. god.. | 40 |
| Tablica 10. Broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (faze) u 2017. i 2018. godini | 40 |
| Tablica 11. Osobito bitna povreda u 2017. i 2018. godini | 41 |
| Tablica 12. Prijedlozi za određivanje privremene mjere | 41 |
| Tablica 13. Trajanje žalbenog postupka u 2017. i 2018. godini..... | 42 |