

Javna nabava u projektima sufinanciranim bespovratnim sredstvima iz EU fondova

Bušić, Ivana

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:978570>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-06**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Ivana Bušić

**JAVNA NABA VA U PROJEKTIMA SUFINANCIRANIM
BESPOVRATNIM SREDSTVIMA IZ EU FONDOVA**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2022.

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni

Pravni studij

Ivana Bušić

**JAVNA NABAVA U PROJEKTIMA SUFINANCIRANIM
BESPOVRATNIM SREDSTVIMA IZ EU FONDOVA**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: *izv. prof. dr. sc.* Marko Turudić

Zagreb, 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Ivana Bušić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada „*Javna nabava u projektima sufinanciranim bespovratnim sredstvima EU fondova*” te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ivana Bušić, v.r.

SAŽETAK

Javna nabava je termin koji označava nabavu roba i usluga od strane državnih tijela, jedinica lokalne uprave i javnih ustanova. Kako bi se umanjile mogućnosti korupcije, većina zemlja ima pravnu regulativnu kojom se uređuje pravo javne nabave. Proces javne nabave nadziru javna pravna tijela koja nadziru i potrošnju javnih sredstava. Sam proces javne nabave mora se provoditi u skladu s načelima EU-a, dok postupci javne nabave moraju biti u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. Transparentnost javne nabave povećana je s uvođenjem e-nabave, odnosno s formiranjem elektroničkog pristupa javnoj nabavi. Kroz rad je prikazan značaj procedure javne nabave za uspješnost prijave i realizacije EU projekata. U prvom dijelu rada se obrađuju osnovni pojmovi i zakonodavni okvir sustava javne nabave u RH. Drugim dijelom prikazan je kratki osvrt na EU fondove. Treći dio obrađuje cjelokupni postupak javne nabave sufinancirane sredstvima iz EU fondova. Kroz četvrti dio rada predstavljen je institut administrativne kontrole postupaka javne nabave.

ABSTRACT

Public procurement is a term that refers to the procurement of goods and services by state bodies, local government units, and public institutions. Larger countries have legal regulations governing the right to public procurement in order to reduce the possibility of corruption. Public legal bodies oversee the procurement process, as well as the expenditure of public funds. The public procurement process itself must be conducted in accordance with EU principles, while public procurement procedures must be in accordance with the Public Procurement Act. Transparency in public procurement has increased with the introduction of e-procurement, in other words, with the formation of an electronic approach to public procurement. The paper outlines the importance of the public procurement procedure for the successful application and implementation of the EU project. The first part of the paper deals with the basic concepts and legislative framework of the public procurement system in the Republic of Croatia. The second part presents a brief overview of EU funds. The third part deals with the entire public procurement procedure, co-financed by EU funds. In the fourth part of the paper, the institute of administrative control of public procurement procedures is presented.

SADRŽAJ

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | UVOD | 1 |
| 2. | PRAVNA PRIRODA JAVNE NABAVE..... | 2 |
| 2.1. | Pojam i značenje javne nabave..... | 2 |
| 2.2. | Pravni akti Europske unije o javnoj nabavi..... | 2 |
| 2.3. | Pravni akti Republike Hrvatske o javnoj nabavi | 3 |
| 2.4. | Načela javne nabave | 4 |
| 3. | ZAKONODAVNI OKVIR SUSTAVA JAVNE NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ | 6 |
| 3.1. | Predmet zakona o javnoj nabavi..... | 6 |
| 3.2. | Obveznici primjene zakona o javnoj nabavi..... | 6 |
| 3.3. | Postupci i načini javne nabave | 7 |
| 3.3.1. | Postupci javne nabave | 7 |
| 3.3.2. | Načini javne nabave | 9 |
| 3.4. | Pragovi i procijenjena vrijednosti nabave | 11 |
| 3.4.1. | Pragovi..... | 11 |
| 3.4.2. | Procijenjena vrijednost nabave | 12 |
| 3.5. | Plan nabave i registar ugovora | 13 |
| 4. | PROJEKTI SUFINANCIRANI SREDSTVIMA FONDOVA EUROPSKE UNIJE | 13 |
| 4.1. | Općenito o Europskim strukturnim i investicijskim fondovima..... | 13 |
| 4.2. | Institucionalni okvir za programe EU 2014.-2020. | 14 |
| 4.3. | Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava | 16 |
| 5. | JAVNA NABAVA I PROVEDBA PROJEKATA FINANCIRANIH IZ FONDOVA EU | 16 |
| 5.1. | Planiranje nabave, istraživanje tržišta i prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima | 16 |
| 5.2. | Početak postupka..... | 19 |
| 5.3. | Ponuda, postupak otvaranja i pregleda..... | 20 |
| 5.4. | Odluke u postupcima javne nabave..... | 21 |
| 5.5. | Žalbe u postupcima javne nabave..... | 22 |
| 5.6. | Sklapanje, izvršenje i izmjene ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma..... | 23 |
| 6. | ADMINISTRATIVNA KONTROLA POSTUPAKA JAVNE NABAVE U PROJEKTIMA SUFINANCIRANIM EU FONDOVIMA..... | 24 |
| 6.1. | Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU | 24 |
| 6.2. | Ex-ante kontrola | 25 |
| 6.3. | Ex-post kontrola | 26 |
| 6.4. | Najčešće vrste nepravilnosti vezane uz provođenje postupaka nabave..... | 27 |

| | | |
|------|--|----|
| 6.5. | Postupak određivanja i visina financijske korekcije..... | 27 |
| 6.6. | Revizija postupaka javne nabave..... | 29 |
| 7. | ZAKLJUČAK | 30 |
| 8. | LITERATURA..... | 32 |

1. UVOD

Predmet ovog rada je javna nabava u postupcima sufinanciranim bespovratnim sredstvima EU fondova. Javna nabava kao sustav za cilj ima osigurati ekonomičnije i učinkovitije postupke te racionalno trošenje javnog novca. Primarnu ulogu pri ostvarivanju toga cilja ima faza planiranja nabave u skladu s osnovnim načelima javne nabave. Pod pojmom javne nabave podrazumijeva se nabava robe i usluga od strane obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi. Velik dio proračunskih sredstava države upotrebljava se za javnu nabavu, a o njezinoj važnosti govori podatak da udio ukupne vrijednosti javne nabave bez PDV-a u BDP-u za 2020. iznosi 18,99%, što je povećanje za 15,37% u odnosu na 2019. godinu.¹ Na razini Europske unije ove brojke su još veće. Tako dostupni podaci govore kako svake godine više od 250.000 tijela javne vlasti u EU-u potroši oko 14% BDP-a (oko 2 bilijuna eura godišnje) na kupnju usluga, radova i roba. U mnogim sektorima kao što su energetika, promet, gospodarenje otpadom, socijalna zaštita i pružanje zdravstvenih ili obrazovnih usluga, javna tijela su glavni kupci. Kako bi se stvorili jednaki uvjeti za gospodarske subjekte diljem Europe, zakon EU-a utvrđuje minimalna usklađena pravila javne nabave. Ova pravila uređuju način na koji javna tijela i pojedini komunalni operateri kupuju robu, radove i usluge. Europska pravila o javnoj nabavi implementirana su u nacionalno zakonodavstvo i primjenjuju se na nabave čija je novčana vrijednost veća od zakonom određenog iznosa. Za nabave niže vrijednosti vrijede nacionalna pravila. Ipak, i nacionalna pravila također moraju poštivati opća načela prava EU-a. Opća načela javne nabave osmišljena su za postizanje tržišta nabave koje je konkurentno, otvoreno i dobro regulirano, a sve to je bitno za dobro korištenje javnih sredstava.

Svaki sedam godina Europska komisija stavlja novac na raspolaganje gospodarstvima zemalja članica. Države članice dobivaju sredstva u tu svrhu putem Europskih strukturnih i investicijskih fondova. Sredstva iz EU fondova koriste se kao pomoć malim i srednjim poduzećima da postanu konkurentniji kroz inovacije, za promicanje ekološki prihvatljivijeg gospodarstva koje ekonomično koristi resurse kao što su voda i nafta te za povećanje broja zaposlenih osoba. U provedbi velikog broja EU projekta središnje mjesto zauzima javna nabava.

¹Podatak je preuzet iz Statističkog izvješća o javnoj nabavi u RH za 2020. godinu budući da za 2021. godinu Izvješće još nije izrađeno, dostupno na web stranici:

[http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce%20JN-2020\(1\).pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce%20JN-2020(1).pdf) (27.6.2022.)

Stoga je cilj ovoga rada prikazati sve faze javne nabave te važnost administrativne kontrole u projektima koji se sufinanciraju bespovratnim sredstvima EU fondova. Za učinkoviti sustav javne nabave vrlo važno je poštivati zakon propisane procedure koje su prikazane kroz ovaj rad.

2. PRAVNA PRIRODA JAVNE NABAVE

2.1. Pojam i značenje javne nabave

Javna nabava je političko-gospodarski sustav države kojim se uređuju pravila raspolaganja javnim financijskim sredstvima namijenjenim nabavi robe, usluga i radova iz javnih programa i projekata.² Svrha ovoga instituta ogleda se u poštivanju načela transparentnosti, nediskriminacije i poštenog tržišnog natjecanja, a sve s ciljem nabave robe, usluga i radova. Kako javna nabave ne bi bila „*kamen spoticanja*“ vrlo je važno osigurati ekonomske i učinkovite postupke te racionalno trošenje novca poreznih obveznika.

Ciljevi javne nabave dijele se na primarne ili kratkoročne i sekundarne ili dugoročne. Od primarnih ciljeva ističe se racionalno i učinkovito trošenje proračunskih sredstava, dok se kao sekundarni ciljevi navode pravna sigurnost, sprječavanje korupcije i kriminala, pozitivni utjecaj na gospodarski razvoj i zapošljavanje, očuvanje okoliša i drugi.³

O važnosti nabave i njezinoj ulozi u gospodarstvu najbolje govori podatak da je u 2020. godini ukupna nabava iznosila 58.867.283.775 kn bez PDV-a, s tim da je iz EU fondova financirana vrijednost ugovora u iznosu od 14.790.780.107 kn bez PDV-a.⁴

Postupci i pravila javne nabave reguliraju se tako da se osigura njihova javna prepoznatljivost te pristupačnost svim zainteresiranim stranama, ali i da se istovremeno postigne najširi društveni nadzor nad potrošnjom javnih sredstava. Javna nabava podliježe kontroli Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: DKOM) oformljene 2005. godine kao prvostupanjskog tijela. Također, u procesima nabave sudjeluju trgovački, upravni i opći

² Pavlović Šime, Javna nabava, Libertin naklada, Rijeka, 2022., str. 4.

³ Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustav javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske, 2015. godina (27.6.2022.)

⁴ Podatak je preuzet iz Statističkog izvješća o javnoj nabavi u RH za 2020. godinu budući da za 2021. godinu Izvješće još nije izrađeno, dostupno na web stranici:

[http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce_JN-2020\(1\).pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce_JN-2020(1).pdf) (10.5.2022.)

sudovi kod pojave prigovora, pritužbi, žalbi i tužbi za neizvršavanje dogovorenih poslovnih obveza iz međusobno sklopljenih ugovora ili iz samog procesa provođenja javne nabave.

2.2.Pravni akti Europske unije o javnoj nabavi

Ulaskom u Europsku uniju (dalje u tekstu: EU) pravne norme EU postaju dijelom pravnog poretka koji se primjenjuje u državama članicama. Pravne norme nastale tijekom više godina čine pravnu stečevinu Europske unije (franc. *acquis communautaire*). Republika Hrvatska prihvatila je pravnu stečevinu EU te ju, od prijema u članstvo 2013. godine, provodi u svakodnevnu praksu pa možemo kazati da se pravni instituti i terminologije u javnoj nabavi RH temelje na zajedničkim pravnim normama EU-a.⁵

Načela i standardi EU-a koji se tiču javne nabave temelje se na:

1. primarnom zakonodavnom okviru,
2. sekundarnom zakonodavnom okviru,
3. praksi Europskog suda i
4. odlukama Europske komisije.⁶

Primarni zakonodavni okvir čine načela koja su sadržana u Ugovoru o osnivanju Europske unije: načelo nediskriminacije, načelo jednakog tretmana, načelo transparentnosti, načelo razmjernosti i načelo uzajamnog priznavanja.⁷

U tzv. sekundarni zakonodavni okvir ubrajamo Direktive, Uredbe Europske komisije, Vijeća Europe ili Parlamenta Europske unije. Javna nabava unutar EU-a uređena je direktivama EU-a o javnoj nabavi, kojima se utvrđuju zajednička pravila i postupci kojih se javna tijela moraju pridržavati u slučajevima nabava velike vrijednost. Cilj je pravila zajamčiti poduzećima na razini cijelog jedinstvenog tržišta mogućnost natjecanja za javne ugovore. Ova pravila, koja se odnose na cijeli EU, primjenjuju se bez obzira na to je li riječ isključivo o sredstvima država članica ili su uključena i sredstva EU-a. Direktive EU-a primjenjuju se i na Europski

⁵ Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 85/10. - službeni pročišćeni tekst, 5/14.), članak 141.c

⁶ Ljubanović Boris, Britvić-Vetma Bosiljka, Hrvatsko pravo javne nabave javne – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 408.

⁷ Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202, 7.6.2016.

gospodarski prostor. Od važnijih direktiva koje čine regulatorni okvir javne nabave na području javne nabave navode se: *Direktiva 2014/24/EU*⁸ kojom se uređuju postupak javne nabave javnih naručitelja, *Direktiva 2014/25/EU*⁹ kojom se uređuje postupak javne nabave sektorskih naručitelja i *Direktiva 2014/23/EU*¹⁰ kojom je po prvi put samostalno uređeno područje koncesija. Prema direktivama, nabava podrazumijeva „*stjecanje putem javnog ugovora, radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više javnih naručitelja od gospodarskih subjekata koji su ti javni naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu li radovi, roba ili usluge namijenjene javnoj svrsi.*”¹¹

Praksa Europskog suda je važna za provođenje postupka javne nabave, ali i za oblikovanje europskog prava javne nabave. U svojim odlukama Sud vrlo često rješava dvojbe i popunjava praznine u europskom pravu javne nabave. U toj praksi nastoji se uvesti primjena jedinstvenog rječnika s ciljem izjednačavanja pojmova javne nabave na području cijele EU.

2.3.Pravni akti Republike Hrvatske o javnoj nabavi

Od svog osamostaljenja RH je donijela niz zakona i propisa vezanih uz dodjelu javnih ugovora koji su kroz proces uključivanja u europske integracije usklađeni s europskom praksom. Zakonodavni okvir za područje javne nabave u Republici Hrvatskoj postavljen je Zakonom o javnoj nabavi iz 2007. godine (Narodne novine br. 110/2007), koji je kroz godine uporabe doživio nekoliko izmjena i dopuna. Na postupke javne nabave unutar projekata financiranih iz pretprijetnih programa EU sredstvima nije se odnosio hrvatski zakon o javnoj nabavi, odnosno nije postojala obveza naručitelja da javnu nabavu provode sukladno lokalnom zakonu. PRAG (*Practical Guide to Contract procedures for EU external actions*) je vodič Europske komisije kojim se uređuju procedure i pravila za nabavu i ugovaranje koji se primjenjuju na ugovore u sklopu pomoći EU trećim zemljama (EC, PRAG, 2014.). U Republici Hrvatskoj se PRAG primjenjivao na projekte financirane iz pretprijetnih programa Europske Unije, a nakon ulaska RH u EU primjenjuje se još za prekograničnu suradnja sa Srbijom, BiH i Crnom Gorom. Ulaskom Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije najveća promjena koja je

⁸ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, Službeni list br. 94

⁹ Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ., Službeni list br. 94

¹⁰ Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, Službeni list br. 94

¹¹ Direktiva 2014/24/EU *op.cit.*, čl. 1. st. 2.

nastupila u vezi programa Europske unije je prestanak upotrebe PRAG-a, te se umjesto pravila PRAG-a u potpunosti primjenjuje hrvatski Zakon o javnoj nabavi.¹² Sada važeći Zakon o javnoj nabavi (dalje u tekstu: ZJN) usvojen je 2016. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2017. godine. Zakon sadrži mnoge odredbe koje su preuzete iz primarnog i sekundarnog zakonodavnog okvira Europske unije. Iako je najvažniji, ZJN nije jedini propis kojim se uređuje pravo javne nabave u RH. Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave uređena je nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i druga pitanja vezana za rad Državne komisije, kao tijela ključnog za prvostupanjsku pravnu zaštitu u postupcima javne nabave.¹³ Naime, Republika Hrvatska se opredijelila za tzv. mješoviti sustav javne nabave. Sam postupak nabave i dodjeljivanje ugovora provodi se kao upravni postupak a izvršenje takvog ugovora, rješavanje sporova i slično, podvrgnuto je pravilima građanskog prava, konkretno trgovačkog prava.¹⁴ Uz temeljne zakone kao što su ZJN i Zakon o DKOM-u, pravo javne nabave u RH čine i Zakon o koncesijama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu. Važnu ulogu također imaju postupovni zakoni upravnog prava: Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima, ali i neki zakoni izvan grane upravnog prava kao što su Zakon o obveznim odnosima, Zakon o parničnom postupku, ali i Kazneni zakon, Zakon o kaznenom postupku i Prekršajni zakon.

Uz sve navedene zakone, važan dio pravnog okvira javne nabave u RH su i različiti podzakonski akti (npr. Pravilnik o popisu obveznika primjene ZJN-a, Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave, i sl.). Važnu ulogu također ima i praksa tijela državne uprave i sudska praksa upravnih sudova, pri čemu najvažniju ulogu imaju Rješenja kojima DKOM odlučuje o žalbama protiv odluka javnih naručitelja. Ne treba, međutim, zanemariti i mišljenja Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja RH, koje je središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave u smislu ZJN-a.

2.4. Načela javne nabave

Ugovorom o osnivanju Europske zajednice utvrđena su temeljna načela koja su relevantna za tržišno natjecanje i na kojima počiva EU-a, a koja se jednako primjenjuju u području javne nabave. Naručitelji su obvezni u odnosu na sve gospodarske subjekte poštovati načelo slobode

¹² Lalić, Z., (2015.), Značaj procedure javne nabave za prijavu i realizaciju EU projekata, Diplomski rad, Poljoprivredni fakultet, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

¹³ NN 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21

¹⁴ Ljubanović Boris, Britvić-Vetma Bosiljka, Hrvatsko pravo javne nabave javne – usklađenost s pravom EU, *op.cit.* str.412.

kretanja robe, načelo slobodnog poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga, te načela koja iz tog proizlaze kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.¹⁵ Načelo slobode kretanja roba u kontekstu prava EU uživa status temeljne slobode te predstavlja središte ekonomskog ustava. Javni naručitelji u postupcima javne nabave ne smiju diskriminirati proizvode, radove ili usluge koji dolaze iz drugih država članica EU.¹⁶ Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga jamče mobilnost poslovnih subjekata i stručnjaka unutar EU-a, a svoje pravno uporište imaju u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. Načelo tržišnog natjecanja odnosi se na osiguranje da se svim ponuditeljima pod istim uvjetima omogući sudjelovanje u javnonabavnom postupku. Načela jednakog tretmana i zabrane diskriminacije zahtijevaju da se prilikom dodjele javnih ugovora prema svakom natjecatelju postupa na jednak način.¹⁷ Načelo transparentnosti zahtjeva da se sve faze postupka javne nabave vode na transparentan način čime će se omogućiti da svaki ponuditelj, ali i šira javnost ima saznanja o tom postupku.¹⁸ Ovo je načelo u bliskoj vezi s načelom nediskriminacije i načelom jednakog tretmana, jer doprinosi provedbi tih načela, a važno je i jer se njime smanjuje mogućnost počinjenja korupcijskih kaznenih djela u javnoj nabavi.¹⁹ Načelo uzajamnog priznavanja traži da „svaka država članica EU prihvati proizvode i usluge subjekata iz drugih članica EU, pod uvjetom da ti proizvodi i usluge ispunjavaju legitimne ciljeve odnosne države članice, što znači da država članica u kojoj se usluga pruža mora prihvatiti tehničke specifikacije, diplome, certifikate i kvalifikacije koje zahtjeva druga država članica ako su priznati kao jednakovrijedni onima koje traži država članica u kojoj se usluga pruža.”²⁰ Načelo razmjernosti zahtjeva da bilo koja mjera javnih tijela kojima se ograničavaju individualna prava bude, svojom težinom i trajanjem, razmjerna naravi potrebe za tom mjerom. Dakle, pri odabiru ponuditelja, naručitelji ne bi smjeli nametati tehničke, stručne ili financijske uvjete koji su pretjerani i nerazmjerni predmetu nabave.²¹

¹⁵ Zakon o javnoj nabavi ("Narodne novine" br. 120/16.), članak 4.

¹⁶ Turudić, Marko, Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str. 54.

¹⁷ ECLI, C-149/10, od 16. rujna 2010., Zoi Chatzi protiv Ypourgos Oikonomikon, ECLI: ECLI:EU:C:2010:534, t. 63. i 64.: „*usporedive situacije ne smiju biti različito tretirane, osim ako je različit tretman objektivno opravdan.*” Odnosno, gospodarski subjekti moraju biti tretirani na isti način, moraju im se dati potpuno iste informacije, moraju dobiti jednake mogućnosti i na sve njih moraju se primijeniti ista pravila.

¹⁸ Poštivanje načela transparentnosti se jamči odredbama koje obvezuju objavljivanje obavijesti o javnoj nabavi i da se o rezultatu postupka i donesenim odlukama informiraju sudionici.

¹⁹ Ljubanović Boris, Britvić-Vetma Bosiljka, Hrvatsko pravo javne nabave javne – usklađenost s pravom EU, *op.cit.* str.409.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*

3. ZAKONODAVNI OKVIR SUSTAVA JAVNE NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Predmet zakona o javnoj nabavi

Zakonom o javnoj nabavi „*utvrđuju se pravila o postupku javne nabave koji provodi javni ili sektorski naručitelj, ili drugi subjekt u slučajevima određenim ovim Zakonom, radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga, okvirnog sporazuma te provedbe projektnog natječaja.*”²²

3.2. Obveznici primjene zakona o javnoj nabavi

Prema zakonu subjekti nabave su naručitelji (oni koji traže da im se isporuči neko dobro ili da im se pruži neka usluga) i ponuditelji (oni koji smatraju da mogu ispuniti taj zahtjev i šalju svoju ponudu). Precizno definiranje pojma naručitelja važno je javnonabavno postupovno pitanje o kojem ovisi primjena javnonabavnih postupaka, pa i trošenje proračunskih sredstava. Općenito, naručitelja se može definirati kao pravnu osobu koja je dužna primjenjivati ZJN i provoditi postupke nabave.²³ Sam pojam naručitelja podijeljen je na dvije podvrste: javni naručitelji i sektorski naručitelji. U javne naručitelje ubrajamo Republiku Hrvatska, odnosno državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava i udruženja koje je osnovalo jedno ili više ranije nabrojanih tijela.²⁴ Uz navedenu zakonsku definiciju javnih naručitelja, sukladno direktivi EU-a, Ministarstvo gospodarstva donijelo je posebni pravilnik u kojem je naveden popis obveznika primjene ZJN-a.²⁵ Tijelo se može smatrati javnim naručiteljem iako se ne nalazi na tom popisu pod uvjetom da ispunjava pretpostavke ZJN-a. Sektorski naručitelji su posebna kategorija naručitelja u postupcima javne nabave, koji postupak javne nabave vode po pravilima koja su drugačija od pravila za javne naručitelje. Prema ZJN sektorski naručitelji su „*javni naručitelji koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti, trgovačka društva u kojima javni naručitelj ima ili može imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva, financijskog udjela ili na temelju pravila kojima je društvo uređeno i koja obavljaju jednu od sektorskih djelatnost te*

²² Članak 1. ZJN-a

²³ Turudić, Marko, Pravo javne nabave, *op.cit.*, str. 56.

²⁴ Članak 6. ZJN-a

²⁵ Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine" br. 19/12., 120/16)

*drugi subjekti koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo."*²⁶

3.3. Postupci i načini javne nabave

Jedan od ključnog koraka u pripremi postupaka javne nabave je odabir postupka i načina javne nabave. Pri izradi plana nabave naručitelji su obvezni navesti koju vrstu postupka i koji će način javne nabave primjenjivati.

3.3.1. Postupci javne nabave

Kvaliteta provedbe javne nabave uvelike ovisi i o odabiru odgovarajućeg postupka javne nabave. Da bi naručitelj mogao provesti pojedini postupak javne nabave potrebno je ispuniti zakonske pretpostavke za njegov odabir i provođenje. Bitno je naglasiti da ne postoji jedan jedinstveni postupak javne nabave. Pravo RH, a tako i pravo EU poznaje šest različitih javnonabavnih postupaka koji odgovaraju specifičnostima određenih nabava. Glavne vrste postupaka su: otvoreni postupak, ograničeni postupak, natjecateljski postupak uz pregovore, natjecateljski dijalog, partnerstvo za inovacije i pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje.²⁷

Otvoreni postupak najčešći je postupak javne nabave u kojem svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu dostaviti ponudu u roku za dostavu ponuda. Njegova univerzalnost i jednostavnost omogućuju njegovu široku primjenu. U ovom obliku javne nabave najviše je izražen jednak tretman odnosno transparentnost u nadmetanju. Naručitelji su obvezni dokumentaciju za nadmetanje neograničeno i u cijelosti elektronički staviti na raspolaganje, a zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti ponudu u unaprijed definiranom roku za dostavu ponuda.²⁸

Kod ograničenog postupka javne nabave svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti zahtjev za sudjelovanjem, dok ponudu mogu dostaviti samo oni gospodarski subjekti koje naručitelj pozove.²⁹ Ovaj postupak traje duže od otvorenog postupka, ima više faza u kojima se natjecatelji odnosno ponuditelji mogu žaliti. Prvi stupanj ograničenog postupka predstavlja objavljivanje poziva na nadmetanje od strane naručitelj. Drugi stupanj čini

²⁶ Članak 7. ZJN-a

²⁷ Članak 85. ZJN-a

²⁸ Članak 88. i članak 89. ZJN-a

²⁹ Članak 91. i članak 93. ZJN-a

omogućavanje sudjelovanja odabranim natjecateljima (onima koji su pravodobno podnijeli zahtjeve za sudjelovanje). Naručitelj će izabrati ovu vrstu postupka kada očekuje veliki broj ponuda prilikom sklapanja ugovora o javnoj nabavi, kada je sposobnost ponuditelja iznimno važna ili ako ne žele svoje tehničke specifikacije ponuditi svima već samo potencijalnim ponuditeljima koji su dokazano sposobni.³⁰

U natjecateljskom postupku uz pregovore naručitelj se obraća gospodarskim subjektima po vlastitom izboru i dogovara uvjete ugovora s jednim ili više gospodarskih subjekata. To je ujedno i najmanje korišten postupak sudjelovanja u javnoj nabavi. U natjecateljskom postupku uz pregovore svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti zahtjev za sudjelovanje u roku za dostavu zahtjeva.³¹ Inicijalnu ponudu mogu dostaviti samo oni natjecatelji koje javni naručitelj pozove na dostavu inicijalne ponude.³² Javni naručitelj pregovara o inicijalnim i svim sljedećima ponudama s ponuditeljima kako bi poboljšali njihov sadržaj, osim u slučaju konačne ponude, te o tome sastavlja zapisnik.

Natjecateljski dijalog rijetko je korišten postupak javne nabave u Republici Hrvatskoj, dok se u zemljama članicama EU više koristi. Jedan od osnovnih razloga za to je što se za sektorske naručitelje ovaj postupak javne nabave može birati slobodno dok je kod javnih naručitelja on dopušten samo u zakonom u određenim slučajevima.³³ Natjecateljski dijalog je „*postupak javne nabave u kojemu svaki zainteresirani gospodarski subjekt može zatražiti da sudjeluje, pri čemu naručitelj s odabranim natjecateljima vodi dijalog radi razvijanja jednoga prikladnog rješenja ili više njih koja mogu udovoljiti njegovim zahtjevima i na temelju kojih će odabrani natjecatelji biti pozvani da podnesu ponude.*”³⁴

Partnerstvo za inovacije teži razvoju inovativne robe, usluga ili radova te njihovoj naknadnoj nabavi, pod uvjetom da su u skladu s razinama izvedbe i maksimalnim troškovima dogovorenim između javnog naručitelja i sudionika.³⁵ Javni naručitelj koji namjerava dodijeliti ugovor o javnoj nabavi u partnerstvu za inovacije obavezan je objaviti poziv na nadmetanje. Javni naručitelj obavezan je u dokumentaciji o nabavi odrediti potrebe za inovativnom robom, uslugom ili radovima i navesti koji elementi iz opisa čine minimalne zahtjeve koje sve ponude

³⁰ Turudić, Marko, Pravo javne nabave, *op.cit.* str. 92

³¹ Članak 97. ZJN-a

³² Članak 99. ZJN-a

³³ Članak 94. ZJN-a

³⁴ Članak 107., članak 110. i članak 112. st. 3. ZJN-a

³⁵ Članak 117. ZJN-a

trebaju zadovoljiti. Javni naručitelj može uspostaviti partnerstvo za inovacije s jednim ili više partnera, provodeći odvojene aktivnosti istraživanja i razvoja. Svaki zainteresirani gospodarski subjekt može „dostaviti zahtjev za sudjelovanje u roku za dostavu zahtjeva međutim javni naručitelj obvezan je ponuditeljima koji neće biti pozvani na sudjelovanje u partnerstvu dostaviti odluku o nedopustivosti sudjelovanja.”³⁶ U postupku partnerstva za inovacije „utvrđuju se privremeni ciljevi koje ponuditelji trebaju ostvariti u pojedinoj fazi te plaćanje naknade u odgovarajućim obrocima”.³⁷

Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje je postupak javne nabave u kojem naručitelj poziva jednog ili više gospodarskih subjekta na dostavu inicijalne ponude, te potom pregovara s ponuditeljima o inicijalnim ili svim sljedećim ponudama kako bi poboljšali sadržaj samih ponuda.³⁸ U ovom postupku ne mora se objaviti odgovarajuća obavijest nakon donošenja odluke tj. namjene sklapanja ugovora kako je to slučaj kod ostalih postupaka javne nabave.

3.3.2. Načini javne nabave

Načini nabave su okvirni sporazum, dinamički sustav nabave, elektronička dražba, elektronički katalog i zajednička nabava.

Okvirni sporazum je poseban javnonabavni instrument čija je svrha javnom naručitelju olakšati provođenje postupaka javne nabave odnosno olakšati nabavu potrebnih roba, usluga i radova.³⁹ Riječ je o sporazumu između jednog ili više naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata čija je svrha utvrđivanje uvjeta pod kojima se sklapaju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebice u pogledu cijene i prema predviđenim količinama.⁴⁰ Naručitelj mora u dokumentaciji za nadmetanje, a time i pozivu na nadmetanje navesti da će sklopiti okvirni sporazum. Okvirni sporazum ne smije se sklopiti na rok dulji od četiri godine, osim u iznimnim, valjano opravdanim slučajevima, dok se ugovor o javnoj nabavi na temelju okvirnog sporazuma mora sklopiti prije isteka roka na koji je sklopljen okvirni sporazum, ali trajanje pojedinog ugovora

³⁶ Članak 120. ZJN-a

³⁷ Članak 122. stavak 2. ZJN-a

³⁸ Vrste postupaka javne nabave, dostupno na web stranici: <https://www.tenderi.hr/service/novosti/vrste-postupaka-javne-nabave#2> (19.5.2022.)

³⁹ Turudić, Marko, Pravo javne nabave, *op.cit.* str. 103

⁴⁰ Eurokonzalting News Portal, dostupno na web stranici: <https://eurokonzalting.com/index.php/gospodarstvo/item/683-okvirni-sporazum-prema-novom-zakonu-o-javnoj-nabavi> (20.5.2022.)

ne smije biti dulje od 12 mjeseci od isteka roka na koji je okvirni sporazum sklopljen.⁴¹ Najčešći primjeri u kojima se koristi okvirni sporazumu je kod sljedećih nabava: hrana, gorivo, uredski i potrošni materijal, kupnja i održavanje informatičke i druge uredske opreme, fiksna i mobilna telefonija, i sl.⁴² Prednosti okvirnog sporazuma rezultira financijskim uštedama zbog nabave objedinjenih količina za više godina, smanjuje troškove provedbe postupaka javne nabave, smanjuje administrativno opterećenje i drugo.⁴³

Dinamički sustav nabave nastao je kao reakcija na nedostatke okvirnih sporazuma koji su se pojavili u praksi. Radi se o sustavu koji se uspostavlja i vodi kao potpuno elektronički proces, a koristi se za nabavu uobičajenih predmeta nabave koji su opće dostupni na tržištu te je otvoren svim gospodarskim subjektima koji ispunjavaju kriterije za kvalitativan odabir tijekom cijelog razdoblja njegova trajanja.⁴⁴ Kod nabave u sklopu dinamičkog sustava nabave javni naručitelj primjenjuje pravila ograničenog postupka javne nabave. Korištenje DSN-a umjesto korištenja okvirnog sporazuma pogodno je za situacije u kojima postoji velik broj subjekata na tržištu, ali i tamo gdje trenutno ne postoji velik broj subjekata ali postoji prostor za jačanje konkurencije na tržištu kao i u situacijama gdje nema velikih barijera za ulazak subjekata na tržište.⁴⁵

Elektronička dražba je „način provedbe dijela postupka koji se ponavlja i koji uključuje elektronički sustav za predstavljanje novih cijena, izmijenjenih na niže, i/ili novih vrijednosti koje se odnose na određene elemente ponuda, a odvija se nakon početne potpune procjene ponuda i omogućava njihovo rangiranje pomoću automatskih metoda procjene“.⁴⁶ Javni naručitelj može odrediti, ako su ispunjeni uvjeti iz ZJN da sklapanju ugovora o javnoj nabavi prethodi elektronička dražba, ali to mora navesti u pozivu na nadmetanje. Zakon o javnoj nabavi poznaje dvije vrste elektroničke dražbe: 1) jednostavna koja se temelji samo na cijenama, sukladno kriteriju odabira najniže cijene i 2) složena koja se temelji na cijenama i /ili novim vrijednostima koji su navedeni u dokumentaciji za nadmetanje sukladno kriteriju za odabir ekonomski najpovoljnije ponude. Odluku o izboru vrste donosi naručitelj. Prednost dražbe je u

⁴¹ Članak 147. st. 1. i st.2. ZJN-a

⁴² Eurokonzalting News Portal, dostupno na web stranici: <https://eurokonzalting.com/index.php/gospodarstvo/item/683-okvirni-sporazum-prema-novom-zakonu-o-javnoj-nabavi> (27.6.2022.)

⁴³ Loboja, A., Okvirni sporazum prema Zakonu o javnoj nabavi, lus-info (2015.), str. 1

⁴⁴ Članak 3.t.2. ZJN-a

⁴⁵ Što je zapravo Dinamički sustav nabave?, dostupno na web stranici: <https://www.educa-savjetovanje.hr/sto-je-zapravo-dinamicki-sustav-nabave/> (20.5.2022.)

⁴⁶Članak 3.t.6. ZJN-a

tome što ponuditelji mogu prepravljati svoje ponude, što nije dopušteno u otvorenom ili ograničenom postupku.

U javnoj nabavi prevladava dostavljanje ponuda elektroničkim sredstvima komunikacije. U takvim slučajevima javni naručitelji mogu u dokumentaciji o nabavi zahtijevati podnošenje ponuda u obliku e-kataloga ili da ponude sadrže e-katalog. E-katalog pruža pravovremene informacije o robi, uslugama ili radovima koje na tržištu nudi ponuditelj, a ujedno se podrška pruža on-line naručivanju i mogućnosti plaćanja.⁴⁷ Sadržaj kataloga sastavlja natjecatelj ili ponudite, vodeći pri tome računa da bude u skladu s tehničkim specifikacijama i u obliku koji je propisao naručitelj čime se postiže zadovoljavajući stupanj kvalitete podataka o predmetu nabave i njegove prilagodljivosti potrebnom obliku kojeg zahtijeva naručitelj.

Zajednička nabava podrazumijeva sporazum dva ili više javnih naručitelja o zajedničkoj provedbi određenog postupka nabave, u kojem slučaju utvrđuju međusobna ovlaštenja i dužnosti.⁴⁸ Javni naručitelji iz različitih država članica EU-a mogu zajednički sudjelovati u dodjeli ugovora o javnoj nabavi. Javni naručitelj koji sudjeluje u zajedničkoj nabavi ispunjava svoje obveze ako robu, radove ili usluge nabavlja od javnog naručitelja iz druge države članice koji je odgovaran za provedbu postupka nabave, međutim zajednička nabava se ne smije primjenjivati s ciljem izbjegavanja primjene kogentnih odredbi javnog prava Republike Hrvatske.⁴⁹

3.4. Pragovi i procijenjena vrijednosti nabave

3.4.1. Pragovi

U pravu javne nabave postoje pravila prema kojima ne postoji obveza javnog naručitelja/naručitelja primijeniti odredbe nacionalnog zakona i propisa EU za nabavu robe, usluga ili radova čija procijenjena vrijednost nije jednaka ili veća od utvrđenih vrijednosnih pragova.⁵⁰ U čl. 4. Direktive 2014/24/EU i čl. 15. Direktive 2014/25/EU navedeni su iznosi pragova, ovisno o vrsti naručitelja i vrsti ugovora. Nabava velike vrijednosti postoji ako je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od europskih pragova, tj. praga za primjenu direktive.⁵¹ Hrvatski javni naručitelji ne mogu se pozivati na Zakon o javnoj nabavi kad je u pitanju iznos

⁴⁷ Pavlović Šime, *Javna nabava, op.cit.* str. 303

⁴⁸ Članak 189. ZJN-a

⁴⁹ Članak 191. ZJN-a

⁵⁰ Pavlović Šime, *Javna nabava, op.cit.* str. 260

⁵¹ Članak 13. ZJN-a

pragova, jer je na to svake dvije godine ovlaštena Komisija EU, koja istodobno s iznosima pragova objavljuje vrijednosti pragova u nacionalnim valutama 27 država članica Europske unije koje nisu u eurozoni.

Osim nabave velike vrijednosti postoji nabava male vrijednosti čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 200.000,00 kn za nabavu robe i usluga te provedbu projektnih natječaja odnosno jednaka ili veća od 500.000,00 kn za nabavu radova.⁵² Europski pragovi važni su u smislu činjenice da države članice nisu dužne primjenjivati javnonabavne regulatorne okvire EU-a za nabave ispod propisanih europskih pragova, već sam postupak nabave mogu samostalno urediti uz obvezu da nacionalni zakoni moraju biti u skladu s načelima Ugovora. Ipak, RH se odlučila praktički izjednačiti postupke nabave male vrijednosti i nabave velike vrijednosti uz određene razlike.⁵³

Jednostavna nabava je nabava najniže procijenjene vrijednosti za koju vrijedi najliberalniji pravni režim uređen pravilnicima za provođenje jednostavne nabave, a provodi se kada su predmet nabave robe, usluge ili provedba natječaja procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kn i radovi procijenjene vrijednosti manje od 500.000,00 kn.⁵⁴

3.4.2. Procijenjena vrijednost nabave

Procijenjena vrijednost nabave mora biti određena u onom trenutku kada počinje postupak javne nabave. Pri određivanju procijenjene vrijednosti nabave javni naručitelj nema potpunu autonomiju, već je ograničen općim odredbama ZJN, a sve s ciljem izbjegavanja koruptivnih radnji ili malverzacija. Iznos procijenjene vrijednosti nabave roba, radova ili usluga sukladno ZJN temelji se na ukupnom iznosu, bez poreza na dodatnu vrijednost (dalje: PDV). ZJN nadalje određuje kako „*procijenjena vrijednost nabave mora biti valjano određena u trenutku početka postupka javne nabave, te je naručitelj obavezan u obavijesti javne nabave navesti procijenjenu vrijednost nabave*“.⁵⁵ Posebno je naglašeno kako se način izračunavanja procijenjene vrijednosti nabave ne smije koristiti s namjerom izbjegavanja primjene ZJN-a koje se

⁵² Članak 14. ZJN-a

⁵³ Jedna od važnijih razlika je mogućnost skraćivanja roka za dostavu ponude kod postupaka male vrijednosti s 35 na 20 dana od dana slanja poziva na nadmetanje.

⁵⁴ Članak 12. st.1.t.1. ZJN-a

⁵⁵ Članak 16.st.1.i 4. ZJN-a

primjenjuju na nabavu male, odnosno velike vrijednosti, te se nabava ne smije dijeliti s namjerom izbjegavanja primjene ZJN-a.⁵⁶

3.5. Plan nabave i registar ugovora

Plan nabave je dokument kojim se na transparentan način stavlja javnosti na raspolaganje popis svih potreba za nabavom robe/radova/usluga pojedinog naručitelja u određenom razdoblju. Naručitelj je obvezan donijeti plan nabave za proračunsku odnosno poslovnu godinu te ga po potrebi ažurirati, za procijenjene vrijednosti nabave jednake ili veće od 20.000,00 kn (bez PDV-a).⁵⁷ Naručitelj je dužan i ažurno voditi i objaviti registar ugovora o javnoj nabavi čime se osigurava provedbeni mehanizam za ostvarivanje prava na pristup informacijama o izvršavanju ugovora o javnoj nabavi. Na taj način omogućava se svim zainteresiranim stranama uvid u potrošnju naručitelja te ga se stavlja pod nadzor javnosti u postupcima javne nabave.

4. PROJEKTI SUFINANCIRANI SREDSTVIMA FONDOVA EUROPSKE UNIJE

4.1. Općenito o Europskim strukturnim i investicijskim fondovima

Glavni pokretač Europske unije je jedinstveno tržište, koje omogućuje slobodno kretanje većine robe, usluga, novca i ljudi. Jedna od najznačajnijih javnih politika Europske unije je Kohezijska politika, za koju je u financijskom razdoblju 2014.-2020. izdvojeno 376 milijardi eura. Osnovna svrha kohezijske politike je smanjiti značajne gospodarske, socijalne i teritorijalne razlike koje postoje između regija Europske unije, ali i jačati globalnu konkurentnost europskog gospodarstva.

Kohezijska politika Europske unije financira se iz tri glavna fonda, kohezijskog, fonda za regionalni razvoj i socijalnog fonda. Kohezijski fond namijenjen je za financiranje projekata iz područja prometa i okoliša, a koriste ga države čija je vrijednost bruto nacionalnog proizvoda (BNP) po stanovniku manja od 90% prosjeka EU. Europski fond za regionalni razvoj kao glavni cilj ima jačanje ekonomske i socijalne povezanosti u EU i smanjenje razvojnih razlika između njenih regija. Europski socijalni fond ima za cilj poticanje zapošljavanja i mogućnosti zaposlenja. U financijskoj perspektivi 2014.-2020. na raspolaganju su još Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo. Europski fond

⁵⁶ Upute o pripremi i provedbi postupaka nabave za korisnike bespovratnih sredstava s popisom najčešćih pogrešaka, dostupno na web stranici: <https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Najcesce-pogreske-JN-29.03.2021.pdf> (27.6.2022.)

⁵⁷ čl. 28.

za regionalni razvoj i Europski socijalni fond poznati su i pod nazivom strukturni fondovi, a svih pet fondova ima zajednički naziv Europski strukturni i investicijski fondovi (dalje u tekstu: ESI fondovi).⁵⁸ Radi se zapravo „o posebno i detaljno smišljenim financijskim instrumentima za koje su sredstava osigurana u proračunu EU-a za višegodišnju perspektivu, a kojima zajednički upravljaju Europska komisija i zemlje EU”.⁵⁹ Sredstvima iz EU fondova financiraju se oni projekti koji doprinose razvojnim ciljevima Republike Hrvatske, ali i Europske unije u cjelini. Svako od sedmogodišnjih razdoblja donosi određeni set novosti i prioriteta. Tako je za razdoblje 2014.-2020. postavljeno 11 tematskih ciljeva za poticanje rasta. U financijskom razdoblju 2014.-2020. Republici Hrvatskoj je iz Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova na raspolaganju bilo ukupno 10,731 milijardi eura.⁶⁰

Vijeće EU-a donijelo je 2020. godine novi višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.-2027. U okviru Višegodišnjeg financijskog razdoblja za Republiku Hrvatsku je na raspolaganju nešto više od 14 milijardi eura.⁶¹

4.2. Institucionalni okvir za programe EU 2014.-2020.

Strateški okvir za korištenje ESI fondova postavljen je Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu Europskih strukturnih i investicijskih fondova u RH u financijskom razdoblju 2014.-2022., Sporazumom o partnerstvu, operativnim programima, Zajedničkim nacionalnim pravilima te uredbama koje propisuju nadležnost pojedinih tijela za svaki ESI instrument.

Partnerski sporazum utvrđuje nacionalnu strategiju za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova te opisuje na koji način će Republika Hrvatska pristupiti ispunjavanju zajedničkih ciljeva strategije Europa 2020 uz pomoć sredstava iz proračuna Europske unije.⁶² Operativni programi su dokumenti u kojima se detaljnije opisuju i razrađuju mjere i aktivnosti

⁵⁸ Europski strukturni i investicijski fondovi, EU FONDOVI, dostupno na web stranici: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/> (19.5.2022.)

⁵⁹ Pilipović, J., (2021.), Utjecaj fondova Europske unije na gospodarstvo Hrvatske, Završni rad, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu

⁶⁰ Europski strukturni i investicijski fondovi, ESI FONDOVI 2014.-2022., dostupno na web stranici: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/> (19.5.2022.)

⁶¹ Višegodišnji financijski okvir 2021.-2027. i Instrument EU za oporavak, dostupno na web stranici: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/visegodisnji-financijski-okvir-2021-2027-i-instrument-eu-za-oporavak/> (19.5.2022.)

⁶² 6 najvažnijih strateških dokumenata za ESI fondove, dostupno na web stranici: <https://www.eu-projekti.info/6-najvaznijih-strateskih-dokumenata-za-esi-fondove/> (27.6.2022.)

za učinkovitu provedbu i korištenje ESI fondova, a sve u skladu s prioritetima iz Partnerskog sporazuma te pravilima za pojedini ESI fond.

Republika Hrvatska donijela je četiri programa, čije se aktivnosti financiraju iz odgovarajućeg ESI fonda, a to su:

1. Operativni program Konkurentnost i kohezija (OPKK)
2. Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali (OPULJP)
3. Operativni program za pomorstvo i ribarstvo (OPPiR)
4. Program ruralnog razvoja (PRR)

te dodatnih trinaest programa kojima se podržava cilj „*Europska teritorijalna suradnja*“.⁶³

Čitav proces korištenja ESI fondova u Republici Hrvatskoj koordinira Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije kao koordinacijsko tijelo za sva četiri operativna programa te kao upravljačko tijelo za operativni program Konkurentnost i kohezija. Koordinacijsko tijelo je odgovorno za uspostavu sustava upravljanja i kontrole korištenja sredstava programa kroz određivanje tijela, usklađenost nacionalnog zakonodavstva u svrhu učinkovitog i ispravnog korištenja ESI fondova, dostavu podataka Europskoj komisiji vezano za provedbu programa i rad tijela u sustavu upravljanja i kontrole, dok upravljačko tijelo upravlja i odgovara za cjelokupno provedbu OP-a. Za operativni program Učinkoviti ljudski potencijali upravljačko tijelo je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Ministarstvo poljoprivrede predstavlja upravljačko tijelo za operativni program za pomorstvo i ribarstvo te program ruralnog razvoja. Posredničko tijelo razine 1 (dalje u tekstu: PT1) planira sredstva, provodi mjere informiranja i vidljivosti, priprema natječajnu dokumentaciju za odabir projekata, sudjeluje u izboru projekata, sudjeluje u procesima plaćanja korisnicima i povrata sredstava kod nepravilnosti itd. Posredničko tijelo razine 2 (dalje u tekstu: PT2) sudjeluje u pripremi natječajne dokumentacije i izboru projekata, zaključuje ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava s korisnikom, ispituje sumnje na nepravilnosti, odlučuje o prihvatljivosti troškova tijekom provedbe i inicira financijske korekcije. Uz posrednička tijela prve i druge razine te integriranih teritorijalnih ulaganja važnu ulogu u zaokruženom ciklusu ESI fondova imaju Ministarstvo financija i Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije kao Tijela za ovjeravanje te ARPA kao Tijelo za reviziju.

⁶³ Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje ESI fondovima u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014.-2020.; "Narodne novine" br. 92/14., članak 4.

4.3. Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava

Za dobivanje sredstava EU-a potrebno je poštovati određena pravila i postupke. Nakon objave poziva na podnošenje prijedloga (bespovratna sredstva) podnositelji mogu podnijeti svoje prijedloge, koje će javni naručitelj ocijeniti te donijeti odluku o dodjeli. Odabrani ponuditelj s javnim naručiteljem potom potpisuje ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava, čime se pravno obvezuje.⁶⁴ Specifičnosti ugovora ovise o programu i pozivu iz kojeg se projekt financira i u ovom smislu moguće su značajne razlike u uvjetima financiranja i u različitim okolnostima ugovornih obveza. Najčešće ugovor o bespovratnim sredstvima potpisuju Korisnik bespovratnih sredstava (s jedne strane), odnosno PT1 i PT2 (s druge strane).⁶⁵ Korisnik potpisom ugovora izjavljuje da je u cijelosti primio na znanje i prihvatio sve uvjete Ugovora te se obvezuje provesti projekt u skladu s propisanim uvjetima, opisom i opsegom projekta i naknadnim izmjenama ugovora. Nakon potpisivanja Ugovora provedba postupka isključiva je odgovornost Korisnika.

Svaki uspješni predlagatelj projekta koji potpiše ugovor o financiranju projekta bespovratnim sredstvima iz EU fondova u provedbi projekta mora poštovati načela javne nabave.

5. JAVNA NABAVA I PROVEDBA PROJEKATA FINANCIRANIH IZ FONDOVA EU

U projektima sufinanciranim sredstvima Europske unije (dalje u tekstu: EU projekti) korisnici koji su ujedno i javni naručitelji obvezni su nabavu radova, robe i usluga za potrebe projekta provoditi sukladno primjenjivom Zakonu o javnoj nabavi, a poštivanje ove obveze podložno je kontroli od strane tijela u sustavu upravljanja ESI fondovima. Cjeloviti ciklus javne nabave uključuje više radnji naručitelja, koje se odnose na pripremu nabave, provedbu postupka javne nabave i ugovaranje, te izvršenje ugovora o javnoj nabavi.

5.1. Planiranje nabave, istraživanje tržišta i prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima

Nabava se provodi sukladno planu provedbe iz projektnog prijedloga te planu nabave izrađenom nakon potpisa Ugovora. Posebnu pažnju pri provedbi potrebno je posvetiti obveznim

⁶⁴ Bespovratna sredstva izravni su financijski doprinosi iz proračuna EU koji se donacijom dodjeljuju korisnicima koji su treće strane, a sudjeluju u aktivnostima kojima se provode politike EU-a.

⁶⁵ Ugovor o bespovratnim sredstvima, P J R CONSULTING, dostupno na web stranici: <https://pir.hr/ugovor-o-bespovratnim-sredstvima/> (18.5.2022.)

i interno predviđenim rokovima, rizicima koji se pojavljuju u provedbi postupaka nabave, mogućim ex-ante (prethodnim) kontrolama te tijekom sredstava s obzirom na odobrenja zahtjeva za naknadom sredstava (dalje u tekstu: ZNS) te rokovima za plaćanje od strane SAFU-a temeljem dostavljenih dokaznih materijala.⁶⁶

Planiranje je proces definiranja ciljeva koje neka organizacija (naručitelj) želi postići, određivanje načina na koji to želi postići, utvrđivanje pokazatelja uspješnosti te kontinuirano praćenje napretka u odnosu na postavljenje ciljeve i pokazatelje uspješnosti te kao tako osnova je procesa javne nabave. Svaka pogreška koja se dogodi u ovoj fazi odrazit će se na sve ostale faze u procesu nabave.⁶⁷ Javnu nabavu je dakle potrebno planirati što realnije, na temelju stvarnih potreba i zahtjeva korisnika, na temelju analize i istraživanja tržišta, a sve sukladno mogućnostima pojedinog naručitelja. Ovisno o predmetu nabave, ova faza može potrajati mjesecima prije nego što je potrebno objaviti poziv na nadmetanje. Najveće greške u ovoj fazi posljedica su neodgovarajućeg planiranja, što može biti posljedica političkih pritisaka u okolnostima u kojima još nisu utvrđeni svi bitni elementi postupka javne nabave, a u krajnjem slučaju može dovesti u pitanje zakonitost provedenog postupka.⁶⁸ Planiranju nabave uobičajeno prethodi istraživanje tržišta.

Istraživanje tržišta je unaprijed osmišljeni proces prikupljanja i analiziranja podataka u svrhu pružanja informacija bitnih za donošenje odluka. Glavna svrha istraživanja je smanjiti nesigurnost i neizvjesnost u poslovnom odlučivanju. Naručitelj, u pravilu, provodi analizu tržišta koja obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave.⁶⁹ Naručitelj smije tražiti ili prihvatiti savjet od neovisnih stručnjaka, nadležnih tijela ili sudionika na tržištu, pod uvjetom da takvi savjeti ne dovode do narušavanja tržišnog natjecanja, te da ne krše načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.⁷⁰

⁶⁶ Priručnik za korisnike bespovratnih sredstava u okviru projekata financiranih iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, Zagreb, 2018., str. 57.

⁶⁷ Planiranje u javnoj nabavi, dostupno na web stranici: <https://javna-nabava.info/test-naslov-za-najave-edukacija/> (29.5.2022.)

⁶⁸ Javna nabava – smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova

⁶⁹ Članak 198. ZJN-a

⁷⁰ Rješenje DKOM-a od 14.11.2017., Klasa: UP/II-034-02/17-01/726, Urbroj: 354-01/17/7; U obrazloženju odluke o poništenju naručitelj naveo -"postale poznate okolnosti zbog kojih bi da su bile poznate ranije došlo do sadržajno bitno drugačije DON" (u tehn. spec. nije naveden uvjet o mogućnosti servisiranja regulatora obzirom da nije imao saznanja o postojanju takvih regulatora na tržištu, ali isto nije obrazloženo). Žalitelj smatra da naručitelj nije u smislu čl. 301. obrazložio razloge poništenja te navodi da neznanje samog naručitelja ne

Prije početka postupka javne nabave, naručitelj je obvezan donijeti internu odluku o imenovanju stručnog povjerenstva za javnu nabavu. Stručno povjerenstvo za javnu nabavu priprema i provodi postupak javne nabave. Zastupljenost pojedinih struka ovlaštenih predstavnika (tehničke, pravne, ekonomske i dr.) ovisi o predmetu nabave, članovi stručnog povjerenstva za javnu nabavu ne moraju biti zaposlenici naručitelja, s tim da je naručitelj obvezan imenovati najmanje jednu osobu koja ima važeći certifikat u području javne nabave, a isti su obvezni potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa koju mogu mijenjati tijekom cijelog postupka.⁷¹

Prije pokretanja postupka javne nabave naručitelj izrađuje nacrt dokumentacije o nabavi (dalje u tekstu: DoN), koji je potreban zbog obveze naručitelja u vezi s provedbom prethodnog savjetovanja sa zainteresiranim gospodarskim subjektima u otvorenim i ograničenim postupcima javne nabave radova (male i velike vrijednosti) i u otvorenim i ograničenim postupcima javne nabave robe i usluga velike vrijednosti.⁷² Naručitelj najčešće za prethodno savjetovanje sastavlja cjeloviti nacrt dokumentacije o nabavi. Razlog za navedeno je ubrzanje i pojednostavljenje cijelog procesa nabave. Na ovakav način naručitelj standardiziranu dokumentaciju, sa svim podacima i informacijama, objavljuje u prethodnom savjetovanju. Isto tako, u slučaju primjedbi i prijedloga puno je lakše iste ugraditi u dokumentaciju o nabavu.

Nakon provedenog savjetovanja naručitelj je obvezan razmotriti sve primjedbe i prijedloge zainteresiranih gospodarskih subjekata, izraditi izvješće o provedenom savjetovanju te ga objaviti. Ako tijekom trajanja prethodnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću naručitelj odustane od provedbe postupka javne nabave obvezan je u izvješću navesti da se postupak neće provesti.

Svrha prethodnog savjetovanje je komunikacija naručitelja s tržištem i zainteresiranom javnošću kako bi naručitelj mogao kvalitetnije pripremiti samu dokumentaciju, ali i izbjeći žalbene postupke pred DKOM-om. Kad su u pitanju postupci javne nabave koji su u vezi s projektima financiranim iz ESI fondova, a koji podliježu tzv. ex-post kontroli, provedbom prethodnog savjetovanja smanjuje se mogućnost određivanja financijskih korekcija od strane

predstavlja „novu okolnost“ uslijed koje valja poništiti postupak. DKOM: Teret dokazivanja da postoje navedene okolnosti je na naručitelju, novonastale okolnosti naručitelj mora obrazložiti i dokazati da su mu postale poznate nakon isteka roka za dostavu ponuda te da mu objektivno nisu mogle biti poznate u fazi pripreme postupka, a što je u konkretnom slučaju naručitelj propustio učiniti.

⁷¹ Članak 197. ZJN-a

⁷² Loboja A., Obveze naručitelja tijekom pripreme nabave, provedbe postupka javne nabave te izvršenja ugovora o javnoj nabavi, prema Zakonu o javnoj nabavi i njegovim provedbenim propisima, lus-info, (2019.), str. 11.

Europske komisije tijekom i nakon izvršenja ugovora koji su u vezi s projektima financiranim iz EU fondova.

5.2. Početak postupka

Postupci javne nabave u pravilu započinju danom slanja poziva na dostavu ili poziva na nadmetanje odnosno obavijesti o nadmetanju, ali prije početka postupka nabave naručitelj mora: imenovati povjerenstvo za javnu nabavu, istražiti tržište, pripremiti dokumentaciju, provesti savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima i izraditi izvješće o provedenom savjetovanju.

Javni naručitelj obvezan je poslati na objavu obavijest javne nabave za sve nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća javnonabavnim pragovima. U postupcima javne nabave velike vrijednosti obvezno se objavljuje u Službenom listu EU (dalje u tekstu: SLEU) i u Elektroničkom oglasniku javne nabave RH (dalje u tekstu: EOJN), a u postupcima javne nabave male vrijednosti obavijesti javne nabave obvezno se objavljuju u EOJN, a mogu se objaviti i u SLEU-u.⁷³ Nakon što pošalje poziv na nadmetanje, javni naručitelj mora na objavu poslati i odgovarajuću dokumentaciju o nabavi te u tekstu navesti internetsku adresu na kojoj je dokumentacija dostupna. Sve do isteka roka za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje, javni naručitelj može izmijeniti ili (na)dopuniti dokumentaciju o nabavi.

Dokumentacija o nabavi je „*bilo koji dokument koji je izradio naručitelj ili na koji naručitelj upućuje, a u kojemu se opisuju ili određuju elementi nabave ili postupka, uključujući poziv na nadmetanje, tehničke specifikacije, opisnu dokumentaciju, predložene uvjete ugovora, formate dokumenata koje podnose natjecatelji ili ponuditelji, informacije o općim primjenjivim obvezama te svu dodatnu dokumentaciju*“.⁷⁴ Dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena tako da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Korisnik/naručitelj mora posvetiti dužnu pozornost pripremanju dokumentacije za nadmetanje koja čini temelj za pošteno natjecanje i omogućuje ekonomično i učinkovito korištenje sredstava. Javni naručitelj nikada ne smije odabir natjecatelja/ponuditelja temeljiti na želji da ima lokalne ili nacionalne dobavljače jer je to diskriminirajuće i u suprotnosti s osnovnim načelima Ugovora o EU-u. Naručitelj je obvezan u dokumentaciji o nabavi priložiti troškovnik u standardiziranom obliku. Opis predmeta nabave sadržava tehničke specifikacije te se, ako je potrebno, nadopunjava nacrtima, projektnom dokumentacijom, crtežima, modelima, uzorcima

⁷³ Članak 245. ZJN-a

⁷⁴ Članak 3. ZJN-a

i slično. Najčešće pogreške pri definiranju tehničkih specifikacija predmeta nabave nastaju upućivanjem na proizvod marku, tip ili izvor, a da to nije opravdano predmetom nabave.⁷⁵ Pogreške nastaju i upućivanjem na proizvod marku, tip ili izvor, a da svako upućivanje nije popraćeno izrazom „*ili jednakovrijedno*”.

5.3. Ponuda, postupak otvaranja i pregleda

Ponuda u javnonabavnom postupku je dokument kojim ponuditelj započinje svoje sudjelovanje u postupku. Zakon ju definira kao izjavu volje ponuditelja u pisanom obliku o načinu isporuke robe i usluga u skladu s uvjetima iz dokumentacije o nabavi, a Pravilnikom o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave propisano je da se sastoji od ponudbenog lista, popunjenog troškovnika, popunjenog ESPD obrasca te jamstva za ozbiljnost ponude koje se dostavlja odvojeno te ostalog što je traženo dokumentacijom o nabavi.⁷⁶

Postupak otvaranja ponuda se razlikuje ovisno o postupku nabave koji se provodi, tako je u otvorenom i ograničenom je obvezno javno otvaranje dok u ostalim postupcima nije. Javno otvaranje ponuda ima definirano mjesto i vrijeme otvaranja ponuda, koje je istodobno s rokom za dostavu ponuda, a na istom moraju biti nazočna najmanje dva člana stručnog povjerenstva za javnu nabavu od kojih jedan mora imati važeći certifikat u području javne nabave, a mogu prisustvovati i ovlašteni predstavnici naručitelja. Prilikom otvaranja ponuda naručitelj je obvezan voditi zapisnik o otvaranju ponuda koje se otvaraju prema upisniku ponuda, odnosno redosljedu zaprimanja. Zapisnik se daje na uvid i potpis nazočnim osobama. Nazočni predstavnici ponuditelja odmah moraju dobiti zapisnik, dok ostali moraju zatražiti pisanim putem.

Nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje pristigle ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik, i taj je postupak tajan do donošenja odluke o odabiru ili poništenju. Cilj pregleda i ocjene ponuda je utvrditi jesu li podnesene ponude pravilne, prihvatljive i prikladne, odnosno jesu li valjane.⁷⁷ Stručno

⁷⁵ Uputa za korisnike bespovratnih sredstava o pripremi dokumentacije o nabavi te popis najčešćih pogrešaka prilikom provođenja postupaka javne nabave financiranih u okviru ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, koje proizlaze iz dokumentacije, dostupno na web stranici: <https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Uputa-za-korisnik-bespovratnih-sredstava-o-pripremi-dokumentacije-o-nabavi-popis-najcescih-pogresaka.pdf> (26.6.2022.)

⁷⁶ Narodne novine" br. 65/17., 75/20, čl. 7.

⁷⁷ Čl. 295 ZJN „Javni naručitelj obvezan je odbiti ponudu za koju, na temelju rezultata pregleda i ocjene ponuda i provjere, utvrdi da je nepravilna, neprikladna ili neprihvatljiva te na temelju kriterija za odabir ponude odabire ponudu ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu.”

povjerenstvo provodi „pregled i ocjenu ponuda te, u pravilu, sljedećim redoslijedom provjerava:

- je li dostavljeno jamstvo za ozbiljnost ponude, ako je traženo, te je li dostavljeno jamstvo valjano
- odsutnost osnova za isključenje gospodarskog subjekta
- ispunjenje traženih kriterija za odabir gospodarskog subjekta te, ako je primjenjivo, ispunjenje kriterija za smanjenje broja sposobnih natjecatelja
- ispunjenje zahtjeva i uvjeta vezanih uz predmet nabave i tehničke specifikacije te ispunjenje ostalih zahtjeva, uvjeta i kriterija utvrđenih u obavijesti o nadmetanju te u dokumentaciji o nabavi, uzimajući u obzir, ako je primjenjivo, varijante ponuda
- računsku ispravnost ponude".⁷⁸

Tijekom pregleda i ocjene ponuda naručitelj se može, a ponekad i mora koristiti sljedećim institutima:

- tražiti pojašnjenje i upotpunjavanje ponuda (čl. 293. ZJN i čl. 20. pravilnika),
- izvršiti izravan uvid u popratne dokumente te tražiti ažurirane popratne dokumente u svezi s navodima uz ESPD obrasca⁷⁹(čl. 262. i 263. ZJN te čl. 20. Pravilnika),
- zahtijevati objašnjenje izuzetno niske ponude i potom odbiti istu (čl. 289. ZJN i čl. 22. Pravilnika),
- provjeriti računsku ispravnost ponude (čl. 21. Pravilnika).⁸⁰

Nakon pregleda i ocjene ponuda valjane ponude rangiraju se prema kriteriju za odabir ponude.⁸¹ O postupku pregleda i ocjene ponuda naručitelj sastavlja zapisnik kojeg potpisuju ovlaštene predstavnici ponuditelja.

5.4.Odluke u postupcima javne nabave

Naručitelj samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku javne nabave te na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti donosi odluku u skladu s odredbama ZJN-a. Koje će činjenice

⁷⁸ Članak 291. ZJN-a

⁷⁹ Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi je „ažurirana formalna izjava gospodarskog subjekta koja služi kao preliminarni dokaz, umjesto potvrda koje izdaju tijela javne lasti ili treće osobe, a kojima se potvrđuje da taj gospodarski subjekt: 1) nije u jednoj situacija zbog koje se isključuje ili može isključiti iz postupka javne nabave; 2) ispunjava tražene kriterije za odabir gospodarskog subjekta; 3)te ispunjava objektivna pravila i kriterije određene za smanjenje broja sposobnih natjecatelja, ako je primjenjivo.", članak 260. ZJN-a

⁸⁰ Kreč, T., Pregled i ocjena ponuda u postupku javne nabave, TEB-ov priručnik Sustav javne nabave, 2021., 2-3-4, str. 3.

⁸¹ Članak 296. ZJN-a

i okolnosti uzeti za dokazane, naručitelj utvrđuje slobodnom ocjenom, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju cjelokupnog postupka javne nabave.⁸² U postupcima javne nabave naručitelj može donijeti odluku o odabiru i odluku o poništenju postupka, a donesenu odluku je obvezan obrazložiti. Zakonom je propisano da se odluka o odabiru donosi na temelju rezultata pregleda i ocjene ponuda te kriterija za odabir u roku od 30 dana od isteka roka za dostavu ponuda. Sastavni dio odluke o odabiru je zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. Javni naručitelj ne smije sklopiti niti potpisati ugovor o javnoj nabavi ni okvirni sporazum do izvršnosti odluke o odabiru, a ista postaje izvršna istekom roka mirovanja (15 dana od dana objave) ili dostave odluke DKOM-a kojom se odbacuje, odbija žalba ili se obustavlja žalbeni postupak ili dostave odluke ponuditelju (ako se ne primjenjuje rok mirovanja).⁸³

Osim odluke o odabiru, javni naručitelj može donijeti odluku o poništenju javne nabave ako su zadovoljeni zakonom propisani razlozi za poništenje postupka (npr. nije dostavljena niti jedna ponuda, nema sposobnih natjecatelja i dr.).

Naručitelj je obvezan sve odluke koje donosi u postupcima javne nabave dostaviti sudionicima putem EOJN RH. Važno je naglasiti da odluke nemaju pravni učinak ako nisu dostavljene svim sudionicima postupka javne nabave.

Naručitelj je obvezan nakon dostave odluke o odabiru ili poništenju do isteka roka za žalbu, na zahtjev ponuditelja, omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju dotičnog postupka, uključujući zapisnike, dostavljene ponude ili zahtjeve za sudjelovanje, osim u one dokumente koji su označeni tajnim, s tim da Naručitelj nije obvezan omogućiti uvid u one dijelove dokumentacije u koje podnosite zahtjeva može izvršiti neposredan uvid putem EOJN RH.⁸⁴

5.5. Žalbe u postupcima javne nabave

Žalbeni postupak u postupcima javne nabave vodi se prema odredbama Zakona o javnoj nabavi i Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 47/2009, 110/2021). 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 navedenog kršenja subjektivnog

⁸² Članak 9. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" br. 47/09., 110/21.)

⁸³ Članak 306. ZJN-a

⁸⁴ Članak 310. ZJN-a

prava.⁸⁵ Stranke u žalbenom postupku su žalitelj i naručitelj, a stranka može biti i odabrani ponuditelj ako se žalba podnosi na odluku o odabiru. Žalba se obvezno izjavljuje u pisanom obliku DKOM-u, a jedan primjerak se mora dostaviti i naručitelju. Rokovi za izjavljivanje se razlikuju ovisno o postupku koji se provodio te fazi postupka u kojoj se žalba izjavljuje. Žalitelj koji je propustio izjaviti žalbu u određenoj fazi, nema pravo na žalbu u kasnijoj fazi postupka za prethodnu fazu. U žalbenom postupku Državna komisija odlučuje 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 postupka javne nabave. Protiv odluke Državne komisije nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH.

5.6.Sklapanje, izvršenje i izmjene ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma

Naručitelj je obvezan završiti postupak javne nabave. Postupak javne nabave završava izvršnošću odluke o odabiru ili poništenju. Smatra se da je ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum sklopljen na dan izvršnosti odluke o odabiru. Ugovorne strane sklapaju ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum u pisanom obliku u roku od 30 dana od dana izvršnosti odluke o odabiru. Ugovor o javnoj nabavi mora biti sklopljen u skladu s uvjetima određenima u DoN-u i odabranom ponudom. Ugovorne strane izvršavaju ugovor po istim uvjetima po kojima je i sklopljen, uvjetima iz DoN-a i ponudi. Naručitelj je obvezan kontrolirati je li izvršenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim DoN-om i odabranom ponudom. Na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi, uz odredbe Zakona o javnoj nabavi, na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Zakona o obveznim odnosima.

U roku od 30 dana od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma naručitelj je obvezan poslati obavijest o dodjeli ugovora na objavu u EOJN (ovisno o vrijednosti i u SLEU).

Naručitelj *„smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave ako su izmjene, neovisno o njihovoj novčanoj vrijednosti, bile na jasan, precizan i nedvosmislen način predviđene u DoN-u u obliku odredaba o izmjenama*

⁸⁵ Članak 401. ZJN-a

ugovora, a koje mogu uključivati odredbe o promijeni cijena ili opcija".⁸⁶ Sukladno članku 315. ZJN-a odredbe o izmjenama sadrže opseg i prirodu mogućih izmjena kao i uvjete pod kojima se mogu primijeniti. Naručitelj je obvezan provesti novi postupak javna nabave u slučaju značajnih izmjena ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja. Izmjena ugovora o javnoj nabavi tijekom trajanja ugovora je značajna ako se ugovor izmjeni u toj mjeri da u svojoj naravi postane različit po svojoj naravi od prvotnog ugovora.

Naručitelj mora raskinuti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja ako je *"ugovor značajno izmijenjen za što bi trebalo pokrenuti novi postupak nabave, ako je ugovaratelj morao biti isključen iz postupka, ako se ugovor nije trebao dodijeliti ugovaratelju zbog povrede obveza iz osnivačkih Ugovora i ako se ugovor nije trebao dodijeliti ugovaratelju zbog povrede odredbi Zakona o javnoj nabavi, a iste su utvrđene pravomoćnom presudom upravnog suda"*.⁸⁷

6. ADMINISTRATIVNA KONTROLA POSTUPAKA JAVNE NABAVE U PROJEKTIMA SUFINANCIRANIM EU FONDOVIMA

6.1. Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU

Tijelo nadležno za kontrolu postupaka nabave je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU (dalje: SAFU) kao Posredničko tijelo 2. razine. SAFU je osnovala Republika Hrvatska *Uredbom o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU*, a osnivačka prava i dužnosti obavlja ministarstvo nadležno za regionalni razvoj i fondove Europske unije.⁸⁸ Tijela agencije su upravno vijeće koje upravlja radom u sastavu predsjednika i dva člana te ravnatelj Agencije.⁸⁹ SAFU, kao PT2 za prioritetne osi definirane *Uredbom o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta”* (NN 107/14, 23/15), između ostaloga, je ovlašten provoditi aktivnosti prevencije, otkrivanja i ispravljanja nepravilnosti te utvrđivati mjere za suzbijanje prijevara, uzimajući u obzir utvrđene rizike, korektivne mjere i povrate nepropisno plaćenih

⁸⁶ Izvršenje i izmjene ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma, dostupno na web stranici: <https://www.opcine.hr/33/izvršenje-i-izmjene-ugovora-o-javnoj-nabavi-i-okvirnog-sporazuma-uniqueidmRRWSbk196E4DjKFq6pChJxVuSMfCkXRb7lP0OPmVhACD-vMUnwPlw/> (27.6.2022)

⁸⁷ Članak 322. ZJN-a

⁸⁸ Uredba o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije ("Narodne novine" br. 90/07., 114/07., 29/12., 56/13., 24/16.), čl. 3.

⁸⁹ *Ibidem*, čl. 5. i čl. 6.

iznosa s kamatama.⁹⁰ Glavne aktivnosti SAFU-a su priprema metodologije za ocjenjivanje kriterija prihvatljivosti troškova, provođenje određenih faza prilikom postupka odabira projekta, kontrola prihvatljivosti troškova i praćenje provedbe projekta.

6.2.Ex-ante kontrola

S ciljem smanjenja rizika od nepravilnosti koje utječu na prihvatljivost izdataka, a time i na državni proračun, Vlada RH je 2018. godine donijela *Odluku o obvezi provedbe prethodne (ex-ante) kontrole javnih nabava u okviru projekata koji se namjeravaju sufinancirati i sufinanciraju iz ESI fondova u financijskom razdoblju 2014.-2022.* Svrha prethodne provjere dokumentacije je spriječiti eventualne nepravilnosti u postupcima nabava, a posebno dati Korisniku preporuke o bitnim odstupanjima u dokumentaciji koja bi mogla utjecati na prihvatljivost izdataka. Odlukom su obvezani naručitelji koji namjeravaju financirati projekte iz ESI fondova dostavljati nadležnom tijelu dokumentaciju o nabavi na prethodnu (ex-ante) provjeru, kao preduvjet za mogućnost sufinanciranja. Propuštanje postupanja u skladu s ovom Odlukom ima za posljedicu nemogućnost sklapanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i sufinanciranja te stavljanje izvan snage donesenih odluka o financiranju.⁹¹

Prethodna (ex-ante) kontrola provodi se u odnosu na postupke javnih nabava koji se planiraju provoditi prije sklapanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, a s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave bez poreza na dodanu vrijednost i to: na nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti iznad (i uključujući) 5 milijuna kuna te na nabavu radova procijenjene vrijednosti iznad (i uključujući) 15 milijuna kuna.⁹² Ex- ante kontrola se provodi prije provedbe postupka javne nabave, a postupak javne nabave ne smije biti pokrenut prije dostave zaprimanja preporuke nadležnog tijela. Posredničko tijelo razine 1 u kontekstu primjene Odluke upoznat će prijavitelja sa sadržajem odluke te njegovom obvezom da se dokumentacija o nabavi dostavlja na provjeru nadležnom Posredničkom tijelu razine 2. Naručitelj je sukladno uputi obvezan dostaviti dokumentaciju o nabavi na ex-ante kontrolu nadležnom PT2. Nadležna tijela vrše ex-ante kontrolu putem kontrolnih lista za provjeru nabave koje su usklađene s važećim zakonskim aktima, Ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava, planom nabave, nalazom

⁹⁰ Izvješće o radu SAFU-a za 2018. godinu, str. 20 dostupno na web stranici: <https://safu.hr/datastore/filestore/10/Izvjescje-o-radu-za-2018.pdf> (27.6.2022.)

⁹¹ Članak VI. Odluke o obvezi provedbe prethodne (ex-ante) kontrole javnih nabava u okviru projekata koji se namjeravaju sufinancirati i sufinanciraju iz ESI fondova u financijskom razdoblju 2014.-2022.

⁹² Provedba projekta (ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava), dostupno na web stranici: <https://projektniplus.hr/cesta-pitanja/> (26.6.2022.)

revizora i uputama nadležnih tijela. PT2 će po dovršetku ex-ante pregleda, dostaviti Naručitelju ex-ante preporuke za doradu dokumentacije o nabavi te time završava postupak ex-ante pregleda dokumentacije.

6.3.Ex-post kontrola

U kontekstu provedbe EU sufinanciranih projekta, ex-post je provjera cjelokupnog postupka nabave nakon što je on proveden. Svrha provjere je ocijeniti prihvatljivosti izdataka iskazanih u zahtjevu za nadoknadu sredstava, odnosno provjeriti usklađenost provedene nabave sa Zakonom o javnoj nabavi, EU direktivama i internim aktima, a s ciljem nadoknade sredstava korisnicima za izdatke temeljem ugovora o bespovratnim sredstvima.

PT2 kontrolu provodi najkasnije prilikom kontrole ZNS-a, ali radi dobre prakse SAFU može zatražiti dostavu dokumentacije za provedene nabave i prije dokumentacije o nabavi, postupka pregleda i ocjene zaprimljenih ponuda, sklapanja ugovora i popratnih radnji, rokova, eventualnih odluka DKOM-a po predmetnoj nabavi i sl. Pri tome Korisnik, za potrebe dokazivanja prihvatljivosti nastalog troška, dostavlja PT-u 2 svu zahtijevanu dokumentaciju, podatke, informacije i pojašnjenja koje su potrebne za utvrđivanje je li nabava provedena u skladu s relevantnim propisima i Ugovorom. Na kraju kontrole donosi se odluka o tome jesu li postupci nabave sukladni s ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava, pravilima Europske komisije (EK) o javnoj nabavi i Zakonom o javnoj nabavi (odnosno odredbama utvrđenim u Postupcima za subjekte koji nisu obveznici Zakona o javnoj nabavi) ili nisu.

Nepridržavanje pravila može za posljedicu imati financijske korekcije na ukupan iznos bespovratnih sredstava koja su dodijeljena. Važno je naglasiti da se prilikom ex-post provjere ponovno provjerava i dokumentacija o nabavi, zajedno s izvješćem o prethodno provedenom savjetovanju (ako je isto provedeno) i drugom povezanom dokumentacijom, te je moguće da PT2 utvrdi nepravilnosti vezane i za samu dokumentaciju za nabavu (bez obzira na prvobitnu provjeru).⁹³

Također, tijekom izvršenja ugovora o nabavi, ako se sklapaju dodaci ugovoru, isti se pregledavaju od strane PT2 te je i tom prilikom moguće utvrditi nepravilnost i odrediti financijsku korekciju.

⁹³ Provedba ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava iz OP „Konkurentnost i kohezija“, dostupno na web stranici: <https://hamagbicro.hr/pitanja-i-odgovori/provedba-ugovora-o-dodjeli-bespovratnih-sredstava-iz-opkk/> (27.6.2022.)

6.4. Najčešće vrste nepravilnosti vezane uz provođenje postupaka nabave

Nepravilnost je "svako kršenje prava Europske Unije ili nacionalnog prava u vezi s primjenom prava Unije koje proizlazi iz djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta uključenog u provedbu ESI fondova koje šteti, ili bi moglo naštetiti proračunu Unije, tako da optereti proračun Unije neopravdanim izdatkom".⁹⁴ Europska komisija izvršava financijske ispravke za države članice kako bi iz financiranja Unije isključila rashode nastale kršenjem mjerodavnog prava.

Svatko je ovlašten izvršiti prijavu sumnje na nepravilnost i to na bilo koji način, dok su zaposlenici SAFU-a obvezni po službenoj dužnosti izvršiti prijavu sumnje na nepravilnosti koje su uočili u okviru obavljanja svojih radnih zadataka.⁹⁵

Najčešće nepravilnosti koje se pojavljuju u praksi su nepoštivanje pravila koja se odnose na zahtijevane razine objava (npr. poziv nije objavljen u Službenom listu EU), umjetna podjela ugovora o radovima/uslugama/nabavi robe (tzv. „cijepanje nabave"), neopravdano skraćivanje propisanih rokova za dostavu ponuda, korištenje uvjeta sposobnosti i kriterija odabira koju su nepovezani s predmetnom nabave, nerazmjerni predmetu nabave, netransparentni ili diskriminatorni, izrada tehničkih specifikacija koje prijete narušavanju načela jednakog tretmana ili zabrane diskriminacije, nedostatni opisi predmeta nabave, nedostatak transparentnosti ili jednakog postupanja tijekom ocjenjivanja ponuda, ocjena naručitelja upotrebom nezakonitih uvjeta sposobnosti ili kriterija za odabir ponude, izmjena uvjeta sposobnosti nakon otvaranja ponuda što dovodi do pogrešnog prihvaćanja ili odbijanja ponuditelja, izmjena ponude tijekom postupka ocjene, velike izmjene elemenata ugovora određenih u DON-u, neusklađenost s rokovima, izostanak objave za produženje rokova za zaprimanje zahtjeva za sudjelovanje ili ponuda.⁹⁶

6.5. Postupak određivanja i visina financijske korekcije

Europska komisija usvojila je 2019. godine nove smjernice za određivanje financijskih korekcija C(2019) 3452 od 14.5.2019. – *Smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštivanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru*

⁹⁴ Uredba vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, čl. 1. st.2.

⁹⁵ Upravljanje nepravilnosti, dostupno na web stranici: https://safu.hr/datastore/filestore/10/Upravljanje_nepravilnostima.pdf (27.6.2022.)

⁹⁶ Priručnik za korisnike bespovratnih sredstava u okviru projekata financiranih iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, *op.cit.* str. 76. – 82.

podijeljenog upravljanja financira Unija (dalje u tekstu: Smjernice). Svrha smjernica je da povećaju pravnu sigurnost te da osiguraju proporcionalnost.

Smjernice određuju raspon ispravaka za pojedinu vrstu nepravilnosti, dok se visina financijske korekcije određuje za svaki pojedini slučaj sukladno ozbiljnosti nepravilnosti i načelu proporcionalnosti.

Financijska korekcija je instrument kojim se nakon što je nadležno tijelo utvrdilo nepravilnost koju je počinio prijavitelj i/ili partner prijavitelja, odnosno korisnik i/ili partner korisnika bespovratnih sredstava, umanjuju bespovratna sredstava iz ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ili nalaže povrat cijelog ili dijela financiranja isplaćenog korisniku.⁹⁷ Razlikujemo jednostavnu financijsku korekciju koja označava financijsku korekciju koja je jednaka visini nastale financijske posljedice za ugovor o (javnoj) nabavi ili ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava (ovisno o tome što je primjenjivo), kada je tu posljedicu moguće količinski točno odrediti te paušalnu financijsku korekciju koja označava stopu korekcije koja se primjenjuje kada nije moguće količinski točno odrediti financijske posljedice za ugovor o (javnoj) nabavi ili ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava (ovisno o tome što je primjenjivo).⁹⁸

Prilog o financijskim korekcijama dio je Ugovora o bespovratnim sredstvima, u svemu usklađen s navedenim Smjernicama, a kojim se definiraju uvjeti i načini na temelju kojih se određuje financijska korekcija korisniku/partneru nakon što je utvrđena nepravilnost zbog nepostupanja u skladu s pravilima i načelima javne nabave.⁹⁹

Nepravilnosti u javnoj nabavi analiziraju se u skladu s ciljem zaštite financijskog interesa EU i usklađenosti s pravima EU, a financijske odredbe primjenjuju se samo ako nepravilnost koja je u pitanju ima ili bi mogla imati financijski utjecaj na proračun EU. Kada je nepravilnost samo formalne prirode bez stvarnog ili potencijalnog financijskog učinka, financijska korekcija se ne primjenjuje. Raspon ispravaka je od 5%, 10%, 25% i 100% koji se primjenjuju na rashode iz ugovora. Ozbiljnost nepravilnosti procjenjuje se uzimanjem u obzir sljedećih čimbenika: razine tržišnog natjecanja, transparentnosti i jednakog postupanja te odvrćući učinak na potencijalne ponuditelje u postupcima nabave. U slučaju prijave primjenjuje se financijska

⁹⁷ Pravila o financijskim korekcijama, čl. 2.

⁹⁸ *Ibidem*. čl. 6.

⁹⁹ Provedba Ugovora o bespovratnim sredstvima, dostupno na web stranici:

https://razvoj.gov.hr/UserDocImages/Vijesti%20-%20dokumenti//Prezentacija%20SAFU%20Broadband%20Slavonski%20Brod%205_02_2019..pdf (27.6.2022.)

korekcija od 100%. Prijevara je svaka namjerna radnja ili propust, kao što su uporaba ili predstavljanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, što za rezultat ima krivo doznačivanje ili zadržavanje sredstava iz proračuna EU-a, neobjavlivanje podataka što predstavlja kršenje određene obveze s istim učinkom, ili pogrešna primjena takvih sredstava u svrhe različite od onih za koje su namijenjena.

Postupak utvrđivanja nepravilnosti se može provoditi u razdoblju od 5 godina od zatvaranja Operativnog programa. U skladu s Pravilima o financijskim korekcijama nepravilnosti se dijele u tri skupine:

- nepravilnosti u kojima se određuje financijska korekcija – obveznici Zakona o javnoj nabavi
- nepravilnost u kojima se određuje financijska korekcija za neobveznike ZJN-a
- nepravilnosti u kojima se određuje financijska korekcija – nepravilnosti izuzev nepravilnosti u postupcima (javnih) nabava.

Odluka o financijskoj korekciji dio je odluke o utvrđenoj nepravilnosti. Odluku o financijskoj korekciji donosi čelnik PT2 na temelju provedenog postupka utvrđivanja nepravilnosti koji se provodi u ex-post kontroli javne nabave. Korisnici imaju pravo na objašnjenje svog postupanja tijekom provođenja postupka, te u konačnici pravo na žalbu, no u pravilu, kada PT2 ukaže na neku nepravilnost ona se na kraju i potvrdi. Kada se u jednom postupku javne nabave, odnosno ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava utvrde brojne nepravilnosti, stope financijske korekcije nisu kumulativne, već se u svrhu određivanja visine financijske korekcije uzima najozbiljnija nepravilnost. Kako bi se korekcije izbjegle, važno je uzeti u obzir preporuke SAFU-a s ex-ante kontrole kao i koristiti se dostupnim uputama za provođenje postupaka financiranim sredstvima EU fondova, a preporučuje se i taj dio provođenja projekta prepustiti stručnjacima.

6.6.Revizija postupaka javne nabave

U Republici Hrvatskoj funkciju tijela za reviziju obavlja Agencija za reviziju sustava provedbe programa EU. Tijelo za reviziju svoju funkciju revizije obavlja nakon što Upravljačko Tijelo i tijelo kojemu je Upravljačko tijelo delegiralo određene poslove obavi svoje kontrole te je posljednja razina provjere u zemlji članici koja se provodi na izdacima koji su prijavljeni Europskoj komisiji te mora potvrditi da su svi izdaci utrošeni zakonito i pravilno. Svrha revizije

je provjera usklađenosti provedenog postupka nabave s Direktivom 2014/24 EU, Direktivom 2014/25 EU, sudskom praksom i Zakonom o javnoj nabavi.

Prilikom provedbe revizije posebno se vodi računa da nisu narušena temeljna načela javne nabave. U sklopu revizije provjerava se dokumentacija o nabavi te se obavlja terenska provjera koja podrazumijeva detaljan pregled projektne dokumentacije (što uključuje svu dokumentaciju, računovodstvene podatke i sl.). Po završetku svih aktivnosti, izrađuje se revizorsko izvješće koje ovisno o utvrđenoj nepravilnosti te otegotnim i olakotnim okolnostima sadrži u sebi nalaz s preporukama s ili bez financijskog učinka sukladno ranije spomenutim Smjernicama.

7. ZAKLJUČAK

Cilj EU projekata je razvijati gospodarstvo i životne standarde svih država članica.

Republika Hrvatska imala je priliku koristiti programe Europske unije u dva proračunska razdoblja prije pristupanja, i to u proračunskom razdoblju od 2000. do 2006. godine s uspješnosti korištenja programa sa 72%, te u proračunskom razdoblju 2007. do 2013. s uspješnosti 34,37%. Od ulaska u Europsku uniju RH se koristila sredstvima EU fondova u proračunskom razdoblju 2014. – 2020. Vrijednosti ugovora sufinanciranih iz EU fondova vjerojatno su posljedica činjenice da se proračunsko razdoblje 2014.-2020. približava kraju te se velik broj projekata završava. RH se nalazi na početku novog proračunskog razdoblja od 2021. do 2027. godine u kojem će imati na raspolaganju oko 25 milijardi eura (u tekućim cijenama). To je više nego dvostruko povećanje u odnosu na 10,7 milijardi eura dostupnih za proteklo razdoblje 2014.-2020.

Za uspješnost prijave i same realizacije EU projekata izuzetno je značajna provedba procedure javne nabave, a navedenu proceduru prate javno pravna tijela koja nadziru potrošnju sredstava iz proračuna ili drugih javnih sredstava.

O važnosti javne nabave govore podaci iz Statističkih izvješća o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj koja objavljuje Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta odnosno Uprava za politiku javne nabave, a iz kojih se uočava kontinuiran rast vrijednosti javne nabave u RH od 2010. godine do 2020. godine.

Nabava se ubraja među najvažnije poslovne i javne funkcije. Kvalitetno upravljanje nabavom ima bitan utjecaj i na realizaciju drugih poslovnih i javnih funkcija. Za napredak procedure

javne nabave u cilju veće učinkovitosti i transparentnosti je važno otklanjanju administrativnih ili tehničkih uzroka slabosti. Istovremeno, poslovi javne nabave se provode novcem poreznih obveznika, što je čini osjetljivom domenom koja se mora provoditi učinkovito i po visokim standardima kako bi se zaštitio javni interes. Iako je jasno da uspješan i učinkoviti sustavi nabave mogu dati brojne pozitivne doprinose, državna uprava se često suočava s nizom temeljnih izazova kao rezultatom složenih okruženja u kojima djeluju. Pri tome se prvenstveno misli na podložnost rizicima od korupcije, ali i na nedostatak konkurencije (npr. u energetsom i zdravstvenom sektoru) kao i poremećaje cijena na tržištu (npr. građevinski sektor).

Zbog obima potrošnje koju predstavlja dobro vođena javna nabava može i mora igrati važnu ulogu u poticanju učinkovitosti javnog sektora i uspostavljanju povjerenja građana. Vrlo je važno, stoga, raditi na izobrazbi novih stručnjaka javne nabave koji će sudjelovati u postupku javne nabave pri realizacije EU projekata kako bi se izbjegle financijske korekcije. Nije na odmet spomenuti da se posao stručnjaka javne nabave profilira kao unosna profesija u budućnosti.

8. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Ćurić, Antonija. Nove smjernice za utvrđivanje financijskih korekcija za postupke javne nabave i revizija, TEB-ov priručnik Sustav javne nabave, VII. Dopune 2019., 2-7-2
2. Kreč, Tatjana, Pregled i ocjena ponuda u postupku javne nabave, TEB-ov priručnik Sustav javne nabave, 2021., 2-3-4
3. Loboja, Ante. Obveze naručitelja tijekom pripreme nabave, provedbe postupka javne nabave te izvršenja ugovora o javnoj nabavi, prema Zakonu o javnoj nabavi i njegovim provedbenim propisima, Ius-info, (2019.)
4. Loboja, Ante. Okvirni sporazum prema Zakonu o javnoj nabavi, Ius-info (2015.)
5. Ljubanović Boris, Britvić-Vetma Bosiljka. Hrvatsko pravo javne nabave javne – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., dostupno na web stranici: <https://hrcak.srce.hr/70845>
6. Pavlović, Šime. Javna nabava, Rijeka, Libertin naklada, 2022.
7. Turudić, Marko. Pravo javne nabave, Zagreb, Narodne novine, 2017.

Pravni izvori:

8. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, Službeni list br. 94
9. 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., Službeni list br. 94
10. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, Službeni list br. 94
11. Odluka Europske komisije od 14.5.2019. o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija
12. Odluka o obvezi provedbe prethodne (ex-ante) kontrole javnih nabava u okviru projekata koji se namjeravaju sufinancirati i sufinanciraju iz ESIF-a u financijskom razdoblju 2014.-2022., NN 87/2018
13. Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine" br. 19/12., 120/16)

14. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202, 7.6.2016.
15. Uredba o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije ("Narodne novine" br. 90/07., 114/07., 29/12., 56/13., 24/16.),
16. Uredba vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica
17. Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 85/10. - službeni pročišćeni tekst, 5/14.)
18. Zakon o javnoj nabavi ("Narodne novine" br. 120/16.)
19. Zakon o općem upravnom postupku ("Narodne novine" br. 47/09., 110/21.)

Praksa:

20. ECLI, C-149/10, od 16. rujna 2010., Zoi Chatzi protiv Ypourgos Oikonomikon, ECLI: ECLI:EU:C:2010:534, t. 63. i 64.
21. Rješenje DKOM-a od 14.11.2017., Klasa: UP/II-034-02/17-01/726, Urbroj: 354-01/17/7

Statistička izvješća i baza podataka:

22. Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustav javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske, 2015. godina, dostupno na web stranici: https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/document/s/materials/sustav_javne_nabave_u_trgovackim_društvmima_u_vlasnistvu_republike_hrvatske_2015.pdf
23. Izvješće o radu SAFU-a za 2018. godinu, str. 20 dostupno na web stranici: <https://safu.hr/datastore/filestore/10/Izvjescje-o-radu-za-2018.pdf>
24. Javna nabava – smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova
25. Statističko izvješće o javnoj nabavi u RH za 2020. godinu, dostupno na web stranici: [http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2020\(1\).pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2020(1).pdf)
26. Priručnik za korisnike bespovratnih sredstava u okviru projekata financiranih iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, Zagreb, 2018.

Diplomski (ili magistarski) radovi i disertacije

27. Lalić, Z., (2015.), Značaj procedure javne nabave za prijavu i realizaciju EU projekata, Diplomski rad, Poljoprivredni fakultet, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
28. Pilipović, J., (2021.), Utjecaj fondova Europske unije na gospodarstvo Hrvatske, Završni rad, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Internet

29. Eurokonzalting News Portal, dostupno na web stranici: <https://eurokonzalting.com/index.php/gospodarstvo/item/683-okvirni-sporazum-prema-novom-zakonu-o-javnoj-nabavi>
30. Europski strukturni i investicijski fondovi, EU FONDOVI, dostupno na web stranici: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>
31. Europski strukturni i investicijski fondovi, ESI FONDOVI 2014.-2022., dostupno na web stranici: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>
32. Izvršenje i izmjene ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma, dostupno na web stranici: <https://www.opcine.hr/33/izvršenje-i-izmjene-ugovora-o-javnoj-nabavi-i-okvirnog-sporazuma-uniqueidmRRWSbk196E4DjKFq6pChJxVuSMfCkXRb7lP0OPmVhACD-vMUnwPlw/>
33. Planiranje u javnoj nabavi, dostupno na web stranici: <https://javna-nabava.info/test-naslov-za-najave-edukacija/>
34. Provedba Ugovora o bespovratnim sredstvima, dostupno na web stranici: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//Vijesti%20-%20dokumenti//Prezentacija%20SAFU%20Broadband_Slavonski%20Brod%205_02_2019..pdf
35. Provedba projekta (ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava), dostupno na web stranici: <https://projektn ciklus.hr/cesta-pitanja/>
36. Provedba ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava iz OP „Konkurentnost i kohezija”, dostupno na web stranici: <https://hamagbicro.hr/pitanja-i-odgovori/provedba-ugovora-o-dodjeli-bespovratnih-sredstava-iz-opkk/>
37. Što je zapravo Dinamički sustav nabave?, dostupno na web stranici: <https://www.educa-savjetovanje.hr/sto-je-zapravo-dinamicki-sustav-nabave/>

38. Ugovor o bespovratnim sredstvima, P J R CONSULTING, dostupno na web stranici:
<https://pjr.hr/ugovor-o-bespovratnim-sredstvima/>
39. Upravljanje nepravilnosti, dostupno na web stranici:
https://safu.hr/datastore/filestore/10/Upravljanje_nepravilnostima.pdf
40. Uputa za korisnike bespovratnih sredstava o pripremi dokumentacije o nabavi te popis najčešćih pogrešaka prilikom provođenja postupaka javne nabave financiranih u okviru ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, koje proizlaze iz dokumentacije, dostupno na web stranici: <https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Uputa-za-korisnik-bespovratnih-sredstava-o-pripremi-dokumentacije-o-nabavi-popis-najcescih-pogresaka.pdf>
41. Upute o pripremi i provedbi postupaka nabave za korisnike bespovratnih sredstava s popisom najčešćih pogrešaka, dostupno na web stranici:
<https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Najcesce-pogreske-JN-29.03.2021.pdf>
42. Višegodišnji financijski okvir 2021.-2027. i Instrument EU za oporavak, dostupno na web stranici: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/visegodisnji-financijski-okvir-2021-2027-i-instrument-eu-za-oporavak/>
43. Vrste postupaka javne nabave, dostupno na web stranici:
<https://www.tenderi.hr/service/novosti/vrste-postupaka-javne-nabave#2>
44. 6 najvažnijih strateških dokumenata za ESI fondove, dostupno na web stranici:
<https://www.eu-projekti.info/6-najvaznijih-strateskih-dokumenata-za-esi-fondove/>