

Redovni pravni lijekovi u postupku javne nabave

Bartolić, Nikolina

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

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:199:535425>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-16**



Repository / Repozitorij:

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**

Nikolina Bartolić

**REDOVNI PRAVNI LIJEKOVI U POSTUPKU JAVNE
NABAVE**

ZAVRŠNI RAD

Mentor: izv.prof.dr.sc. Marko Turudić

Zagreb, 2023.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. JAVNA NABAVA.....	2
2.1. Pojam, važnost i ciljevi.....	2
2.2. Razvoj javne nabave u Hrvatskoj.....	3
2.3. Načela javne nabave.....	5
2.4. Naručitelji u javnoj nabavi.....	6
2.5. Vrste postupka javne nabave.....	6
3. PRAVNA ZAŠTITA JAVNE NABAVE.....	7
3.1. Pravna zaštita javne nabave u Hrvatskoj.....	7
3.2. Europski regulatorni okvir.....	8
3.3. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave - DKOM.....	8
4. REDOVNI PRAVNI LIJEKOVI U POSTUPKU JAVNE NABAVE.....	9
4.1. Vrste pravnih lijekova.....	9
4.2. Prigovor.....	10
4.3. Žalba i žalbeni postupak.....	10
4.3.1. Načela žalbenog postupka.....	10
4.3.2. Stranke u žalbenom postupku.....	11
4.3.3. Izjavljivanje žalbe.....	11
4.3.4. Rokovi za izjavljivanje žalbe.....	12
4.3.5. Suspenzivni (odgodni) učinak žalbe.....	13
4.3.6. Odustanak od žalbe.....	14
4.3.7. Sadržaj žalbe.....	15
4.3.8. Obveze naručitelja.....	15
4.3.9. Odlučivanje DKOM-a.....	16

4.3.10. Naknada za pokretanje žalbenog postupka.....	17
4.3.11. Naknada troškova.....	18
5. ZAKLJUČAK.....	20
6. LITERATURA.....	21

SAŽETAK

U ovom završnom radu obrađena je tema redovni pravni lijekovi u postupku javne nabave. U prvom djelu ukratko su opisani važniji pojmovi u postupku javne nabave, ciljevi, važnost javne nabave, načela, te razvitak javnonabavnog postupka u Hrvatskoj. U drugom djelu govori se o razvitku i važnosti pravne zaštite javne nabave u Hrvatskoj i u Europi, te o Državnoj komisiji kao posebnom institutu u javnonabavnom postupku. Treći dio ovog rada posvećen je redovnim pravnim lijekovima u postupku javne nabave. Ukratko je opisan prigovor te je detaljnije razrađena žalba i žalbeni postupak.

Ključne riječi: javna nabava, pravna zaštita, pravni lijekovi, žalba, žalbeni postupak, Državna komisija za kontrolu javne nabave (DKOM)

SUMMARY

The subject covered in this thesis are regular legal remedies in the public procurement procedure.

In the first part, some important terms in the public procurement procedure, goals, the importance of public procurement, principles, and development of the public procurement procedure in Croatia are briefly described.

The second part discusses the development and importance of legal protection of public procurement in Croatia and Europe, and the State Commission as a special institute in the public procurement procedure.

The third part of this paper is dedicated to regular legal remedies in the public procurement procedure. Furthermore, complaints are briefly described, and appeals and the appeal procedure are elaborated in more detail.

Keywords: public procurement, legal protection, legal remedies, appeal, appeal procedure, The State Commission for Supervision of Public Procurement Procedures.

Izjava o izvornosti

Ja, Nikolina Bartolić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljen način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima osim onih navedenih u radu.

Nikolina Bartolić

20. rujna, 2023. godine

1. UVOD

Prioritet ovog rada je prikazati kako funkcioniraju i koja je svrha redovnih pravnih lijekova u javnonabavnim postupcima. Kako bi što bolje mogli shvatiti ulogu pravne zaštite potrebno je upoznati se sa samim postupkom javne nabave.

U prvom dijelu govori se o značenju i ciljevima javne nabave te se uz iznošenje statističkih podataka nastoji približiti koliko je zapravo taj institut bitan i važan. U daljnjem dijelu opisan je razvitak instituta javne nabave od osamostaljena Republike Hrvatske, do ulaske države u Europsku uniju pa se do danas. Opisano je kako se je javna nabava iz godine u godinu razvijala i prilagođavala donošenjem novih zakona i dopunama tih zakona. Ulaskom u Europsku uniju Hrvatska je postala dio pravnog sustava EU te da bi izgradila dobro regulirano i konkurentno tržište javne nabave na europskoj razini Hrvatska je implementirala niz Direktiva.

U kratkim crtama opisana su načela javnonabavnog postupka obzirom da je čitav javnonabavni postupak zasnovan na tim karakterističnim načelima.

Drugi dio rada posvećen je pravnoj zaštiti uz posebnu razradu žalbe i žalbenog postupka.

S obzirom na veliku gospodarsku važnost i osjetljivost nabave pravna zaštita je pod posebnim povećalom. Pravna zaštita je važan institut jer se njime kontrolira zakonitost postupka javne nabave i štite se prava gospodarskih subjekta od samovolje naručitelja. Ostvaruje se u dva dijela: prvi stupanj je podnošenje žalbe Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave i drugi stupanj koji se sastoji od podnošenja tužbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske protiv odluka Državne komisije. Nabrojane su pravno zaštite Direktive koje je Hrvatska ulaskom u europsku uniju bila dužna prihvatiti.

Detaljnije je opisan sam postupak izjavljivanja žalbe, bitnost suspenzivnog učinka, tko su stranke u postupku te koja su njihova prava i obveze povodom izjavljene žalbe. Također izneseni su rokovi u kojima je moguće izjaviti žalbu. Govori se o naknadama za pokretanje žalbenog postupka i naknadi troškova.

O važnosti pravne zaštite govori nam i to što je za rješavanje po žalbi u postupcima javne nabave osnovano posebno tijelo Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. U ovom radu prikazano je ustrojstvo, način rada i odlučivanja istog.

Također je dati kratki osvrt na prigovor koji je isto redovni pravni lijek i kojeg je u određenom trenutku bilo moguće podnijeti u postupku javne nabave no s vremenom je izgubio na važnosti i ukinut je.

2. JAVNA NABAVA

2.1. POJAM, VAŽNOST I CILJEVI

Javna nabava označava postupak kojim javni naručitelji na temelju provedenog javnog natječaja dodjeljuju ugovor o kupnji robe, radova ili usluga subjektima iz privatnog sektora.

Javna nabava je gospodarska djelatnost koja je od velike važnosti za državu. Tu tezu potkrjepljuje izvješće Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja Republike Hrvatske u kojem je navedeno da je u 2021. godini u Republici Hrvatskoj objavljeno ukupno 28.408 ugovora čija ukupna vrijednost iznosi 63.068.012.465 kn bez PDV-a.¹

U prilog važnosti javne nabave ukazuje i izvješće Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske objavljenog 29. svibnja 2023., u kojem navodi da je BDP za 2022. godinu iznosi 364.426 milijuna kuna. Prema tome, udio ukupne vrijednosti javne nabave bez PDV-a u BDP-u za 2022. godine je 20.59%.²

Pravila javne nabave u Republici Hrvatskoj uređena su Zakonom o javnoj nabavi - ZOJN („Narodne novine“, br. 120/16 i 114/22) te se kao supsidijaran propis primjenjuje ZUP - Zakonom o općem upravnom postupku.³

Javna nabava se provodi kroz EOJN RH odnosno Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske koji ponuditeljima omogućuje različite mogućnosti od registracije, objave postupka javne nabave, pristupa dokumentaciji, podnošenje različitih zahtjeva, slanje ponuda. Ovim putem dostavljaju se i odluke o odabiru ili poništenju postupaka javne nabave, a također se izjavljuje i žalba i to preko sustava e-Žalba.

Internetski alati kojima se naručitelji koriste su još i e-Cestis koji možemo nazvati bazom podataka koji sadrži sve dokumente koji se dostavljani u postupcima javne nabave te podatke koja tijela su nadležnim za njihovo izdavanje, te CommonProcurementVocabulary- CPV koji predstavlja poseban klasifikacijski sustav javne nabave.⁴

Glavna razlika koja javnu nabavu razlikuje od privatne nabave su sredstva koja se koriste pri toj nabavi. Pravne i fizičke osobe se koriste vlastitim sredstvima, a javni naručitelji koriste se sredstvima iz državnog proračuna odnosno javnim sredstvima. S obzirom da javni naručitelji koriste javna sredstva kod nabave roba, radova i usluga cilj je postići najbolju vrijednost i kvalitetu proizvoda trošenjem najmanje moguće sredstava. Postupak javne nabave mora biti

¹<http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce%20JN%202022.pdf>, posjećeno 22.07.2023.

²Ibid

³ Zakon o općem upravnom postupku (NN br.47/09, 110/21)

⁴<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7228>, posjećeno 01.08.2023.

prije svega transparentan i vođen po strogim pravilima da bi se izbjegla eventualna koruptivna djelovanja i nezakonitosti.⁵

Postoje raznovrsni ciljevi javne nabave. „Primarni cilj svakog postupka javne nabave mora biti najbolja vrijednost za novac i racionalno trošenje proračunskih sredstva.“⁶ Jedan od glavnih ciljeva javne nabave je i ostvarenje kvalitetnog, efikasnog i transparentnog tržišnog natjecanja. Također ništa manje važni su i ciljevi održivog razvoja – socijalni i okolišni ciljevi.⁷

2.2. RAZVOJ JAVNE NABAVE U HRVATSKOJ

U samostalnoj Republici Hrvatskoj javna nabava počela se pravno uređivati 1995. godine donošenjem Uredbe o postupku javne nabave roba i usluga i ustupanju radova⁸, te donošenjem istoimenih Uredba 1996.⁹ i 1997.¹⁰ godine. Spomenute Uredbe su vrlo šturo uređivale samo neka pitanja javne nabave.¹¹

Na inicijativu Europske Unije i njezinih institucija, 1997. godine donesen je Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova¹² (ZNRUUR). To je ujedno i prvi zakonski pokušaj uređivanja postupaka javne nabave.¹³ Naime Europska unija željela je stvoriti zajedničko javnonabavno tržište te su u tom smislu države kandidatkinje morale ispuniti niz uvjeta.

Radi prilagodbe hrvatskog zakonodavstva europskom, 2001. godine donesen je Zakon o javnoj nabavi.¹⁴ Zbog različitih nedostataka Zakon je izmijenjen i dopunjen 2003.¹⁵ i 2005.¹⁶ godine.¹⁷

U listopadu 2007. godine donesen je novi Zakon o javnoj nabavi, a cilj mu je bio osigurati jednaki pravni položaj svih poduzetnika, te omogućiti veću ekonomičnost i efikasnost u provođenju javnonabavnog postupka. Uvođenjem usmene javne rasprave pred Državnom komisijom uvodi se kontradiktornost postupka, a sve zbog osiguranja jednakog pravnog položaja stranka.¹⁸

⁵Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 11

⁶Turudić, M., Socijalna nabava, 12.8.2019. <https://upravnopravo.blog/2019/08/12/socijalna-nabava/> posjećeno 2.8.2023.

⁷Ibid. str.12

⁸Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova (NN br. 13 /95)

⁹Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova (NN br. 25 /96)

¹⁰Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova (NN br. 33 /97)

¹¹Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.48. 2/ 2011. str. 382

¹²Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova (NN br. 142/97)

¹³Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 25

¹⁴Zakon o javnoj nabavi (NN 24/01)

¹⁵Uredba o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (NN br.17/23)

¹⁶Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (NN br. 27/05)

¹⁷Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.48. 2/ 2011. str. 383-384

¹⁸Pejaković S., Pravna zaštita u postupcima javne nabave u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29 br. 1. ,2008.

Radi daljnjeg usklađivanja europskog zakonodavstva s hrvatskim donesen je 2011. godine novi Zakon o javnoj nabavi¹⁹. Njime su određene dvije kategorije obveznika: javni i sektorski. Za javne naručitelje zakon određuje državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a sektorski su definirani kao oni koji obavljaju djelatnosti prijevoznih usluga, djelatnosti zračnih, pomorskih i riječnih luka, poštanskih usluga te djelatnosti goriva.

Kako je nacionalno zakonodavstvo bilo potrebno uskladiti s europskim zakonodavstvom 2016. godine donesen je Zakon o javnoj nabavi²⁰ sa ciljem transportiranja direktiva EU²¹ u hrvatski pravni sustav.²² Uvedeno je niz noviteta kojim su se postupci javne nabave nastojali ubrzati te povećati njihova učinkovitost. Jedan od noviteta je mogućnost izjavljivanja žalbe elektroničkim putem preko sustava e-Žalba. Smatra se da će elektroničke komunikacije pridonijeti jednostavnosti i ubrzanju poslovanja i time privući veći broj natjecatelja u postupcima javne nabave odnosno dovesti do povećanja tržišnog natjecanja.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz 2022.²³ uvedeno je niz bitnih promjena kao što je obvezna elektronička žalba, uvedeni su novi rokovi mirovanja, uveden je duži rok za sklapanje ugovora u pisanom obliku, zamijenjena je novčana valuta kuna s novčanom valutom euro i još niz drugih promjena.

Ulaskom u Europsku Uniju 2013. godine Republika Hrvatska preuzela je pravne norme Europske Unije koje predstavljaju pravnu stečevinu EU.²⁴ Zemlje kandidatkinje dužne su prihvatiti pravnu stečevinu EU-a, te je moraju uključiti u svoj nacionalni poredak do dana pristupanja EU i od toga dana je imaju obvezu primjenjivati.

Kako se već dugi niz godina nastoji formirati zajedničko tržište javne nabave u tom smislu donijeto je počevši od 1966. godine pet javnonabavnih regulatornih okvira koji sadrže niz direktiva²⁵. Posljednji koji je donesen 2014. godine implementiran je u hrvatski zakonodavni sustav i čini osnovu Zakona o javnoj nabavi.

¹⁹Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11)

²⁰Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16)

²¹„Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ“ te „Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. 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“ . <https://eur-lex.europa.eu> posiječeno 3.8.2022.

²² Matešić, G., Loboja, A., Vuić, Z., Palčić, I., Jukić, Z., Lerman, B., Bačurin, N., i Šuler, I. Urednica: Iva Šuler, Prikaz novog Zakona o javnoj nabavi, Tim4pin, Zagreb, veljača 2017. str. 1-2

²³ Zakon o javnoj nabavi (NN 14/22)

²⁴ „Pravna stečevina Europske unije (EU) skup je zajedničkih prava i obveza koji čini korpus prava EU-a i koji je uklopljen u pravne sustave država članica EU-a.“-<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>, posiječeno 3.8.2022.

²⁵ „Direktive čine dio sekundarnog prava EU-a. Stoga ih donose institucije EU-a u skladu s ugovorima. Nakon što se donesu na razini EU-a, prenose ih države članice EU-a kako bi postale zakon u državama članicama.“-<https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/european-union-directives.html>, posiječeno 3.8.2022.

2.3. NAČELA JAVNE NABAVE

Javnonabavni postupak temelji se na svojim karakterističnim načelima. Ta načela su bitna prije svega zbog proklamiranja ciljeva koji se žele ostvariti, ali i zbog situacija koje zakonodavac možda propustio obuhvatiti pravnim normama. U tim situacijama načela javne nabave služe kao smjernice za upotpunjavanje pravnih praznina. Kako je Republika Hrvatska dio Europske unije načela javnonabavnog postupka dio su pravne stečevine EU te ih treba tumačiti u tom kontekstu.

Naručitelji su dužni poštivati načela koja su propisana Zakonom o javnoj nabavi člankom 4.

Temeljno načelo je **načelo slobode kretanja robe** prema kojem „javni naručitelji u postupcima javne nabave ne smiju diskriminirati proizvode, radove ili usluge koji dolaze iz drugih država članica EU“.²⁶ Cilj Europske unije je stvoriti jedinstveno tržište bez unutarnjih granica i omogućiti slobodu kretanja robe na tržištu.

Načelo slobode poslovnog nastana znači pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti te pravo osnivanja i upravljanja poduzeća i trgovačkih društva odnosno da trajno i neprekidno obavljaju gospodarsku djelatnost u drugoj državi članici EU. Ovim načelom zabranjuje se ograničavanje slobode poslovnog nastana jedne države članice na državnom području druge države članice.²⁷

Načelo slobode pružanja usluga prema kojem su bilo kakva ograničenja pružanja usluga unutar Europske unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene, strogo zabranjena.²⁸

Ostala načela koja proizlaze ih navedenih, a kojih su se naručitelji obvezni pridržavati su :

Načelo tržišnog natjecanja koje proklamira iste uvjete za sve ponuditelje javnonabavnim postupcima.

Načelima jednakog tretmana i zabrane diskriminacije želi se osigurati pošteno, objektivno i nepristano postupanje prema svim gospodarskim subjektima bez obzira na njihovu nacionalnost.²⁹

Načelo uzajamnog priznavanja prema kojem proizvodi koji se u jednoj državi članici stavljaju zakonito na tržište smiju se prodavati u drugoj državi članici čak i ako nisu u skladu s nacionalnim tehničkim propisima tih država članica.³⁰

²⁶Turdić, M., Komentar zakona o javnoj nabavi, Zgombić i Partneri, Zagreb, 2018. str. 12

²⁷Članak 49. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU), Službeni list EU C202/199 od 07.06.2016.

²⁸Članak 56. UFEU-a

²⁹Turdić, M., Komentar zakona o javnoj nabavi, Zgombić i Partneri, Zagreb, 2018. str. 12. i 13.

³⁰Europa.ce. [file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/background_document_HR%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/background_document_HR%20(1).pdf)

Načelo razmjernosti (proporcionalnosti) zahtijeva od javnih tijela da mjere kojima ograničavaju individualna prava budu svojom težinom i trajanjem proporcionalna naravi potrebe za tom mjerom.³¹

Načelo transparentnosti prema kojem se postupak javne nabave mora voditi na način da informacije o postojećem stanju i djelovanju trebaju biti dostupne i razumne svim sudionicima pa i široj javnosti.

2.4. NARUČITELJI U JAVNOJ NABAVI

Naručitelji su pravne osobe koje sudjeluju u postupku javne nabave primjenjujući važeći Zakon o javnoj nabavi.

Razlikujemo dvije vrste naručitelja: javni i sektorski.

Javni naručitelji su „Republika Hrvatska te državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava te udruženja koja su osnovala navedena tijela.“³² Popis javnih naručitelja objavljuje se na Portalu javne nabave.

Sektorski naručitelji su „pravne osobe koje obavljaju djelatnosti isporuke plina i toplinske energije, električne, vodnog gospodarstva, poštanske usluge i sl., oni postupak javne nabave vode po pravilima koja su drugačija od pravila za javne naručitelje.“³³

2.5. VRSTE POSTUPKA JAVNE NABAVE

Kako postoje različite nabavne potrebe tako postoje i različite vrste postupaka javne nabave .

Prema Zakonu o javnoj nabavi postoji šest vrsta postupka javna nabave:

- „Otvoreni postupak
- Ograničeni postupak
- Natjecateljski uz pregovore
- Natjecateljski uz dijalog
- Partnerstvo za inovacije
- Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje“³⁴

Najčešće korišteni postupak u kojem svi koji su zainteresirani mogu dostaviti ponudu u propisnom roku je otvoreni postupak.

³¹Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B. : Hrvatsko pravo javne nabave javne -usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 409.

³²Članak 6. stavak 1. ZJN-a

³³Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 59.

³⁴Članak 85. ZJN-a

3. PRAVNA ZAŠTITA JAVNE NABAVE

3.1. PRAVNA ZAŠTITA JAVNE NABAVE U HRVATSKOJ

Gospodarska važnost, a i osjetljivost i specifičnost postupka javne nabave ukazuje na važnost adekvatne pravne zaštite.

U Uredbama o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova iz 1995. godine i iz 1996. godine jedini pravni lijek je bio prigovor kojeg je bilo moguće izjaviti na nepravilnosti u postupku javne nabave.

Zakonom o javnoj nabavi iz 2001. godine uz prigovor, može se izjaviti i žalba i to novo osnovanom, specijaliziranom, tijelu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (skraćeno: DKOM). Rok za izjavljivanje žalbe je bio 8 dana računajući od dana primitka odgovora naručitelja. U slučaju da naručitelj nije odgovorio na žalbu tada je rok za žalbu bio 15 dana. I žalba i prigovor imali su suspenzivni učinak odnosno zaustavljali su sklapanje javnonabavnog ugovora.³⁵ Zakonom o javnoj nabavi iz 2007. godine ukinuta je obveza podnošenja prigovora naručitelju te ponuditelj sada direktno podnosi žalbu specijaliziranom tijelu -DKOM-u.³⁶

Medvedović navodi da se „pravna zaštita upravna i sudska u postupcima javne nabave treba osigurati protiv svih odluka, radnji ili propuštanja te postupaka naručitelja koji imaju ili bi mogli imati učinak na prava sudionika u postupku. Pravo na pravu zaštitu osigurava se bez obzira na vrijednost ugovora radi kojeg se provodi postupak javne nabave“.³⁷

U Hrvatskoj pravna zaštita u javnonabavnim postupcima regulirana je s nekoliko propisa- Ustavom RH³⁸ kao temeljni pravni propis koji jamči pravo na žalbu u upravnim postupcima, zatim ZUP čije se odredbe primjenjuju supsidijarno, te ZJN i Zakon o DKOM-u.³⁹

³⁵Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48. 2/ 2011. str. 385

³⁶Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 183-184

³⁷Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48. 2/ 2011. str. 389

³⁸NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14

³⁹NN 18/13, 127/13, 74/14,98/19, 41/21

3.2. EUROPSKI REGULATORNI OKVIR

Pravnu zaštitu u okviru prava EU čine dvije pravno zaštitne direktive Direktiva 89/655/EEC⁴⁰ i Direktiva 92/13/EEC⁴¹ koje su bitno izmijenjene Direktivom 207/66/EC.⁴²

Direktive sadrže određene odredbe koje su obvezujuće za države članice, to su:

- poduzimanje određenih mjere kojima bi se osiguralo učinkovito razmatranje odluka javnih naručitelja u najkraćem roku,
- osigurati da nema diskriminacije između gospodarskih subjekata koji prijavljuju nastalu povredu u postupku sklapanja ugovora.
- osigurati dostupnost pravne zaštite svakoj osobi koja ima ili je imala pravi interes za dobivanje određenog ugovora ili je oštećena ili bi mogla biti oštećena zbog eventualnih kršenja,
- odlučiti o sredstvima komunikacije adekvatnim za podnošenje zahtjeva za pravnu zaštitu.⁴³

Odredbe koje države članice mogu ali nisu dužne implementirati su:

- zahtijevati od osobe da o navodnom kršenju i namjeri korištenja pravne zaštite obavijesti naručitelja
- i da ta osoba pravnu zaštitu najprije potraži kod naručitelja. Države članice na taj način u slučaju podnošenja takvog zahtjeva osiguravaju mogućnost obustave sklapanje ugovora.⁴⁴

3.2.1. DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE-DKOM

„Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje žalbi u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.“⁴⁵

Državna komisija ima svoje sjedište u Zagrebu, a za svoj rad odgovorna je Hrvatskom saboru.⁴⁶

Ovlasti i ustroj uređeni su Zakonom o DKOM-u te Uredbom o unutarnjem ustrojstvu DKOM-a⁴⁷. Sastoji se od predsjednika, dva potpredsjednika te još šest članova, sveukupno ih je devet, koje predlaže Vlada a imenuje ih Hrvatski Sabor. Mandat im traje pet godina uz mogućnost ponovnog reizbora.⁴⁸

⁴⁰„Direktiva Vijeća od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima“, Službeni list L395.

⁴¹„Direktiva Vijeća od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekta koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom , prometnom i telekomunikacijskom sektoru“, Službeni list L76.

⁴²„Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/655/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi“, Službeni list L335/31.

⁴³Članak 1. Direktive 89/655/EZZ

⁴⁴Ibid

⁴⁵Članak 3. stavak 1. Zakona o DKOM-u

⁴⁶Članak 4. stavak 1. i 2. Zakona o DKOM-u

⁴⁷NN 84/13, 145/14

⁴⁸Članak 8. Zakona o DKOM-u

DKOM u žalbenom postupku odlučuje prije svega o zakonitosti postupka zatim o propuštenim radnjama i odlukama, o naknadi troškova žalbenog postupka i drugim zahtjevima koje stranke ovlaštene postaviti u žalbenim postupcima.⁴⁹

Odluke donosi na sjednicama vijeća, ustrojena su tri vijeća, a svako vijeće se sastoji od tri člana DKOM-a. Predsjednik DKOM-a koordinira rad vijeća te se brine o održavanju sjednica vijeća i sastavu vijeća.⁵⁰

Odluke se donose većinom članova vijeća, te ne postoji mogućnost suzdržavanja od glasovanja. Sjednicama mogu prisustvovati stručnjaci iz određenog pravnog ili drugog područja radi davanja stručnog mišljenja. Kada situacija zahtjeva vijeće DKOM-a može održati i usmenu raspravu.⁵¹

Sve odluke koje DKOM donesene u žalbenom postupku javno se objavljuju na službenoj stranici DKOM-a www.dkom.hr. Iznimno DKOM će odluku dostaviti prema pravilima o osobnoj dostavi kada za to postaje opravdani razlozi.⁵²

Protiv upravnih akata DKOM-a nije moguće izjaviti žalbu, ali je moguće pokrenuti upravni spor pred Viskom Upravnim sudom Republike Hrvatske.⁵³

4. REDOVNI PRAVNI LIJEKOVI U POSTUPK JAVNE NABAVE

4.1. VRSTE PRAVNIH LIJEKOVA

Pravne lijekove možemo formulirati kao izjave volje kojom nezadovoljan subjekt od ovlaštenog tijela višeg stupnja traži ocjenjivanje zakonitosti akta nižeg stupnja. Pravni lijekovi dijele se na redovne i izvanredne. Redovnim pravnim lijekovima se preispituju odluke koje još nisu postale pravomoćne dok se izvanredni pravni lijekovi upotrebljavaju protiv pravomoćnih odluka. Redovni pravni lijekovi dijele se na devolutivne, odnosno pravne lijekove o kojima odluku donosi više tijelo i remonstrativne, o njima odluku donosi isto tijelo koje je donijelo odluku. Zatim razlikujemo suspenzivne i nesuspensivne pravne lijekove. Suspenzivni pravni lijekovi odgađaju izvršenje pobijanje odluke, nesuspensivni ne odgađaju izvršenje pobijane odluke.

U upravnom postupku redovni pravni lijekovi u žalba i prigovor.⁵⁴

⁴⁹ Članak 3. stavak 2., 3., 4. Zakona o DKOM-u

⁵⁰ Članak 13. Zakona o DKOM-u

⁵¹ Članak 14. Zakona o DKOM-u

⁵² <https://www.dkom.hr/o-nama/7> posjećeno 23.7.2023.

⁵³ Članak 434. stavak 1. ZJN-a

⁵⁴ Pravni lijekovi. Hrvatska enciklopedija, mrežni izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. pristupljeno 02.08.2023. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=50001>.

4.2. PRIGOVOR

U prvim Uredbama o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova donijete 1996. i 1997. godine sudionici javnonabavnog postupka pravnu zaštitu mogli su potražiti jedino putem prigovora. Prigovor se mogao izjaviti u poprilično kratkom roku od tri dana od obavijesti o dodjeli posla. Podnosio se pisanim putem, Ministarstvu financija i korisniku koji je provodio postupak. Prigovor koji je bio izjavljen u roku imao je suspenzivni učinak – zaustavljao je postupak javne nabave. Korisnik koji je provodio postupak javne nabave imao je dužnost u sedmodnevnom roku dati odgovor na prigovor te ukloniti nedostatke prigovora. Ako po prigovoru nije postupio ili je negativno odgovorio podnositelju, Ministarstvo financija imalo je dužnost u roku od petnaest dana raspraviti od prigovoru i donijeti rješenje. Protiv takvog rješenja nezadovoljna stranka mogla je pred Upravnim sudom Republike Hrvatske pokrenuti upravni spor.⁵⁵

U prvom Zakonu 1997. godine prigovor je dalje jedini pravni lijek. Ponuditelj je imao mogućnost podnijeti prigovor na nepravilnosti u postupku naručitelju u roku od samo tri od primljene obavijesti o odabiru, a kopija prigovora dostavljala se i Upravi za nabavu. Ako naručitelj ne bi odgovorio ili bi odgovorio negativno ponuditelj je mogao izjaviti prigovor Upravi za nabavu u roku od tri radna dana. Također protiv rješenja Uprave za nabavu mogao se pokrenuti upravni spor.⁵⁶

Zakonom o javnoj nabavi iz 2001. godine uz prigovor moguće je bio izjaviti i žalbu. Rok za prigovor i ni ovim zakonom nije mijenjan. Novost je to da ponuditelj ili natjecatelj koji je dobio negativan odgovor na prigovor može uložiti žalbu novom tijelu specijaliziranom za rješavanje o žabi u javnonabavnom postupku -Državnoj komisiji.⁵⁷

Zakonom o javnoj nabavi iz 2007. godine uklonjena je obveza podnošenja prigovora.

4.3. ŽALBA I ŽALBENI POSTUPAK

4.3.1. NAČELA U ŽALBENOM POSTUPKU

Žalbeni postupak zasniva se na načelima javne nabave koja su već nabrojana u uvodnom dijelu ovog rada. Osim navedenih načela žalbeni postupak nalazi temelji se na načelima upravnog postupka.

Prema ZUP-u to su načelo zakonitosti, utvrđivanja materijalne istine, pravo stranke na pravni lijek, proporcionalnost u zaštiti prava stranaka, pravo zaštite podataka i pristupa podacima,

⁵⁵Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48. 2/ 2011. str. 384

⁵⁶Ibid

⁵⁷Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 183

načelo javnog interesa, slobodne ocjene dokaza, zaštite stečenih prava stranka, pomoći stranci te načela samostalnosti, efikasnosti i ekonomičnosti.⁵⁸

4.3.2. STRANKE U ŽALBENOM POSTUPKU

Zakonom su kao mogući sudionici u žalbenom postupku navedeni: javni naručitelj, podnositelj žalbe, odabrani ponuditelj i odabrani natjecatelj.⁵⁹

Postupak pokreće žalitelj, a u postupku sudjeluje i javni naručitelj jer se žalba podnosi protiv njegove odluke. Ovisno o vrsti postupka javne nabave u žalbenom procesu u ulozi stranke mogu se pojaviti i odabrani natjecatelj i odabrani ponuditelj. Sve stranke koje se nađu u postupku imaju dužnost da iznesu točne činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve i potkrijepe ih dokaznim sredstvima.⁶⁰

Bilo kakvi dogovori između stranka koji bi imali utjecaja na ishod žalbenog postupka strogo u zabranjeni.

Postoje tri vrste podnositelja žalbe: gospodarski subjekti, središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave (Ministarstvo gospodarstva) i nadležno državno odvjetništvo. Gospodarski subjekti će podnijeti žalbu kada je u postupku ugrožen njegov pravni interes, a Ministarstvo gospodarstva i nadležno državno odvjetništvo kada je ugrožena zakonitost i pravni poredak Republike Hrvatske.⁶¹

4.3.3. IZJAVLJIVANJE ŽALBE

Žalba u javnonabavnom postupku izjavljuje se u pisanom obliku Državnoj komisiji, a od siječnja 2023. godine dostavlja se isključivo preko sustava e-Žalba. E-žalba je elektroničko sredstvo komunikacije međusobno povezanih komunikacijskih sustava DKOM-A i EOJN-a RH. Svaka žalba koja nije dostavljena na ovaj način odbacit će se.

Sustav e-Žalba bez odgode obavještava stranke žalbenog postupka o zaprimljenoj žalbi slanjem obavijesti elektroničkim putem u njihov pretinac na EOJN-U RH te na adresu elektroničke pošte. Ovim putem naručitelj je automatski obaviješten o izjavljenoj žalbi te ne postoji obveza žalitelja da primjerak žalbe dostavi i naručitelju kako je bilo propisano Zakonom o javnoj nabavi iz 2011 godine.⁶²

Ako tijekom roka za žalbu zbog tehničkih razloga nije moguće podnijeti žalbu preko sustava e-Žalba rok za izjavljivanje žalbe produžuje se za onoliko dana koliko sustav nije bio dostupan.⁶³

⁵⁸Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 195

⁵⁹Članak 402. ZJN-a

⁶⁰Turudić, M. Komentar zakona o javnoj nabavi, Zgombić i Partneri, Zagreb, 2018 str. 737

⁶¹Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 199.

⁶²Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11) članak 145. stavak 3.

⁶³Članak 405. ZJN-a

4.3.4. ROKOVI ZA IZJAVLJIVANJE ŽALBE

U postupcima javne nabave ne postoji jedinstveni rok za izjavljivanje žalbe. Rokovi se različito određuju s obzirom na radnju ili akt koji se žalbom želi osporiti.⁶⁴ S obzirom na specifičnosti postupka javne nabave Zakon o javnoj nabavi člancima 406. – 414. detaljno propisuje rokove za izjavljivanje žalbe.

U otvorenom postupku, koji je ujedno i najčešće korišteni postupak javne nabave⁶⁵ rok od 10 dana računa se od dana:

- „objave poziva na nadmetanje u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije od nabavi
- objave o obavijesti o ispravku u odnosu na sadržaj ispravka
- objave izmjene dokumentacije o nabavi u odnosu na sadržaj izmijenjene dokumentacije
- otvaranje ponuda u odnosu na propuštanje naručitelja da valjano odgovori na pravodobno dostavljen zahtjev dodatne informacije, objašnjenja i izmjene dokumentacije o nabavi te na postupak otvaranja ponuda
- primitaka odluke o odabiru ili poništenju, u odnosu na postupak pregleda ocijene i odabira ponuda ili razloge poništenja“⁶⁶

Desetodnevni rok propisan je i u drugim manje korištenim postupcima kao što je u pregovaračkim postupcima s prethodnom objavom poziva na nadmetanje, natjecateljskom dijalogu i natjecateljskim postupcima uz pregovore, partnerstvu na inovacije i ograničenim postupcima te u postupcima dodjele ugovora za društvene i druge posebne usluge.⁶⁷ Razlika u ovim postupcima je trenutak od kojeg se računa rok za predaju žalbu.

U pregovaračkim postupcima bez prethodne objave poziva na nadmetanje osim redovnog desetodnevnog roka žalba se može podnijeti u roku od 30 dana ako je naručitelj propustio objaviti obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost, a ako nije niti objavio obavijest o dodjeli ugovora rok za žalbu tada iznosi 60 dana od dana saznanja za takav ugovor, a može se izjaviti najkasnije u roku od šest mjeseci.⁶⁸

Ugovorima koji su izuzeti o primjene od Zakona o javnoj nabavi žalbeni rok iznosi 10 dana, a rok od 30 dana predviđen je u slučaju ako bi naručitelj objavio samo obavijest o dodjeli ugovora.⁶⁹

⁶⁴Medvedović, D. Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.48. 2/ 2011. str. 395

⁶⁵Naručitelji su u 2022. godini sklopili 26.437 ugovora temeljem otvorenog postupka javne nabave-Statističko izvješće o javnoj nabavi za Republiku Hrvatsku, str.62.http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce_JN_2022.pdf

⁶⁶Članak 406 ZJN-a

⁶⁷Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 209-210

⁶⁸Članak 408. i 411. ZJN-a

⁶⁹Članak 410. ZJN-a

Raznovrsnije rokove možemo naći u slučaju kada su ugovori sklopljeni bez provedenog postupka javne nabave. Tu zakonodavac propisuje subjektivni rok od 60 dana od dana kada je stranka saznala za takav ugovor, dok objektivni rok iznosi šest mjeseci od dana sklapanja ugovora.⁷⁰ Kod ugovora sklopljenih na temelju okvirnog sporazuma jedini rok za izjavljivanje žalbe je 30 dana od primitka odluke o odabiru.⁷¹

Svi gore navedeni rokovi za žalbu su strogo prekluzivni što znači da ih nije moguće produljivati isto tako ako je žalitelj propustio podnijeti žalbu u pojedinoj fazi postupka nema više pravo podnijeti žalbu u kasnijoj fazi postupka u odnosu na prethodnu.

4.3.5. SUSPENZIVNI (ODGODNI) UČINAK ŽALBE

Ako je na rješenje uložena žalba, rješenje neće proizvesti pravne učinke sve dok stranci ili strankama nije dostavljeno rješenje o žalbi osim ako zakonodavac nije drugačije odredio.⁷² ZUP predviđa i situacije kada žalba ne utječe na izvršenje rješenja. U tom slučaju u rješenju se mora detaljno obrazložiti zašto je to tako.⁷³ Navedenim institutom štite se interesi žalitelja tako da se stopiraju pravni učinci rješenja sve dok ne završi žalbeni postupak. Da nema suspenzivnog učinka žalbe žalitelj bi odmah nakon donošenja rješenja mogao pretrpjeti posljedice potencijalno nezakonitog rješenja. Učinak pravne zaštite bi bio doveden u pitanje.⁷⁴

Važno je ovdje osvrnuti se na izvršnost rješenja jer ono u upravnom postupku proizvodi pravne učinke tek nakon što postane izvršno⁷⁵ odnosno tek po nastupanju izvršnosti mogu se izvršiti prava i obveze koje proizlaze iz rješenja.

Rješenje prvog stupnja postat će izvršno:

- „ istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena
- dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena
- dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak
- dostavom stranci rješenja kojom se žalba odbacuje ili odbija
- danom odricanja stranke od prava na žalbu
- dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe“⁷⁶

Rješenja drugog stupnja postaju izvršna već samom dostavom rješenja stranci.⁷⁷

S odgodim učinkom žalbe usko je povezan rok mirovanja uređen ZJN člankom 306.⁷⁸ Dok ne nastupi izvršnost odluke o odabiru javnonabavni postupak miruje, a naručitelj ne smije

⁷⁰Članak 411. ZJN-a

⁷¹Članak 412. ZJN-a

⁷²Članak 112. stavak 1. i 2, ZUP-a

⁷³Članak 112. stavak 3. ZUP-a „...radi zaštite javnog interesa ili poduzimanje hitnih mjera odnosno radi otklanjanja štete koja se ne bi mogla ukloniti...“

⁷⁴Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 202

⁷⁵Članak 133. stavak 1. ZUP-a

⁷⁶Članak 133 stavak 2. ZUP-a

⁷⁷Članak 133. stavak 3. ZUP-a

⁷⁸(1) „Javni naručitelj ne smije sklopiti ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum u roku od 10 dana od dana dostave odluke o odabiru“

poduzimati radnje sklapanja, potpisivanja ni izvršavanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.⁷⁹

Odluka o odabiru ponuditelja ovdje postaje izvršna:

- „istekom roka mirovanja, ako žalba nije izjavljena
- dostavom odluke Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave strankama kojom se žalba odbacuje, odbija ili se obustavlja žalbeni postupak, ako je na odluku izjavljena žalba.
- dostavom odluke ponuditelju, ako se roka mirovanja ne primjenjuje.“⁸⁰

Žalbom se onemogućuje nastavak postupka za sve skupine predmeta kada je uložena na dokumentaciju o nabavi ili njezinu izmjenju, na odluku o nedopustivosti sudjelovanja, odluku o odbijanju inicijalne ponude ili odbijanju rješenja.⁸¹

Posljedica žalbe izjavljena na odluku o odabiru ponuditelja ili na dobrovoljnu ex ante transparentnost je zaustavljanje nastanka ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma.⁸²

U svim drugim slučajevima uložena žalba neće zaustaviti ni nastavak postupka, ni provedbu novog postupka javne nabave niti nastanak ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.⁸³

4.3.6. ODUSTANAK OD ŽALBE

Žalitelj tijekom žalbenog postupka ima pravo raspolaganja uloženom žalbom te u smislu može odustati od žalbe. Ta mogućnost mu se nudi sve dok vijeće DKOM-a ne otpremi odluku.⁸⁴

Izjavu o odustanku može dati usmeno ili pismenim podneskom. Kada žalitelj odustane od žalbe DKOM donosi rješenje o obustavi postupka. Jednom dana izjava o odustanku od žalbe ne može se više opozvati.⁸⁵

Kada je žabu podnijela zajednica osoba izjavu o odustanku od žalbe moraju dati svi članovi zajednice.⁸⁶

(2) „rok mirovanja ne primjenjuje se ako je u postupku javne nabave sudjelovao samo jedan ponuditelj čija je ponuda“

(3) „Iznimno od stavka 2. ovog članka javni naručitelj obvezna je primijeniti rok mirovanja ako je poslao na obaju dobrovoljnu ex ante transparentnost.“

⁷⁹Članak 307. stavak 3. ZJN-a

⁸⁰Članak 307. stavak 2. ZJN-a

⁸¹Članak 422. stavak 1. ZJN-a

⁸²Članak 422 stavak 2. i 4. ZJN-a

⁸³Članak 422 stavak 5. ZJN-a

⁸⁴Članak 415. stavak 1. i stavak 4. ZJN-a

⁸⁵Turudić Marko, Komentar zakona o javnoj nabavi, Zgombić i Partneri, Zagreb, 2018. str. 757

⁸⁶Članak 415. stavak 2 ZJN-a

4.3.7. SADRŽAJ ŽALBE

Sadržaj žalbe je detaljno je propisan Zakonom o javnoj nabavi. Posljedica nepridržavanja sadržaja je odbacivanje žalbe. Postupanje s žalbom koja ne zadovoljava sadržajem ponešto je različito s obzirom na to koji element žalbe nedostaje.

S obzirom da je DKOM vezan isključivo žalbenim razlozima važno je za učinkovito i ekonomično rješavanje da žalitelj navedene sve bitne podatke.⁸⁷ Medvedović navodi kako je nužno da žalba sadrži bitne podatke o podnositelju žalbe, zatim podatke o predmetu na koji se žalba odnosi, opis činjeničnog stanja, zahtjev žalitelja te određene propisane formalnosti.⁸⁸ Zakonom o javnoj nabavi propisano je da žalba u javnonabavnom postupku mora sadržavati sljedeće podatke i dokaze:

- „, podatke o žalitelju (naziv osobno ime, OIB ili odgovarajući identifikacijski broj, ako je predviđen u nacionalnom zakonodavstvu, adresa sjedišta ili prebivališta,
- podatke o zastupniku ili opunomoćeniku s priloženom valjanom punomoći
- naziv i sjedište naručitelja
- predmet žalbe
- broj objave, ako je poznat
- žalbeni navod (opis nepravilnosti i obrazloženje)
- dokaze
- žalbeni zahtjev
- dokaz o izvršenoj uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka u popisanom iznosu
- potpis podnositelja žalbe “⁸⁹

4.3.8. OBVEZE NARUČITELJA

Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz 2022. godine a koji je stupio na snagu 01.01.2023. godine žalba se kao što je već i spomenuto podnosi isključivo elektronskim putem. Isto tako se automatski elektronskim putem i DKOM i naručitelj obavještavaju o izjavljenoj žalbi te više ne postoji obveza žalitelja da primjerak žalbe posebno dostavlja naručitelju.

Glavna dužnost naručitelja je izjasniti se o žalbi nakon što je je zaprimio u svoj elektronički poštanski pretinac i na poslužitelju EOJN RH.

U roku od 5 dana naručitelj mora odgovoriti na žalbu i izjasniti se o žalbenim navodima, te ih zajedno sa dokumentacijom i dokazima koji mogu utjecati na pravilan ishod odluke dostaviti DKOM-u. Ako je dokumentacija dostupna elektroničkim sredstvima komunikacije dovoljno je Državnoj komisiji dostaviti samo internetsku adresu na kojoj je ta dokumentacija nalazi.⁹⁰

⁸⁷Turudić, M., Komentar zakona o javnoj nabavi, Zgombić i Partneri, Zagreb, 2018. str. 739

⁸⁸Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.48. 2/ 2011. str. 393

⁸⁹Članak 420. stavak 1. ZJN-a

⁹⁰Članak 416. stavak 1. i 3. ZJN-a

Iznimka od petodnevnog roka je situacija kada je ponuda ili dio nje sastavljen na stranom jeziku, tada zakonodavac propisuje rok dostave prijevoda DKOM-u od 15 dana.⁹¹

Kada naručitelj ne dostavi sve što je propisano DKOM-u, on mu pozivom određuje rok za dostavu koji ne smije biti duži od 5 dana i upozorava ga na pravne posljedice ako ne postupi po pozivu, a to je donošenje odluke bez dokumentacije.⁹²

Također, naručitelj mora na internetskim stranicama na kojima je objavljena osnovna dokumentacija objaviti podatak da je postupak javne nabave zaustavljen ako je uložena žalba na dokumentaciju.⁹³

Ako DKOM žalbu odbije ili odbaci ili pak obustavi žalbeni postupak obveza naručitelja je „odrediti novi rok za dostavu i objaviti ispravak poziva na nadmetanje ili odabranim natjecateljima poslati ispravak poziva na dostavu, na sudjelovanje, u dijalogu ili na pregovaranje, te ako je potrebno ispravak dokumentacije o nabavi, što uključuje ispravak i ostalih podataka koji su nužni zbog izmjene roka za dostavu „⁹⁴

U situacijama kada DKOM usvoji žalbu naručitelj je obvezan „nastaviti postupak, izmijeniti dokumentaciju o nabavi koja je zahvaćena nezakonitošću, odrediti novi rok za dostavu i objaviti ispravak poziva na nadmetanje ili odabranim natjecateljima poslati novi poziv na dostavu ponuda, na sudjelovanje u dijalogu ili na pregovaranje ili poništiti postupak javne nabave ako postoje razlozi za poništenje “. ⁹⁵

4.3.9. ODLUČIVANJE DKOM-A

DKOM je u žalbenom postupku ovlašten donijeti čitav niz odluka različite vrste ovisno o okolnostima konkretnog predmeta i fazi u kojoj se žalbeni postupak nalazi.⁹⁶ Tako je člankom 425 stavka 1. ZJN-a propisano da DKOM u žalbenom postupku može donijeti odluku kojom:

- obustavlja žalbeni postupak
- odbacuje žalbu i to zbog nenadležnosti, ako je nepravodobna ili neuredna te ako postoje nedostaci pravnog interesa ili ju nije izjavila ovlaštena osoba.
- odbija žalbu
- usvaja žalbu,
- poništava javnonabavni ugovor ili okvirni sporazum ili samo određeni dio
- odlučuje o naknadi troškova žalbenog postupka
- odlučuje o određivanju privremene mjere
- odlučuje o odobrenju nastavka javnonabavnog postupka ili okvirnog sporazuma

⁹¹Članak 416. stavak 2. ZJN-a

⁹²Članak 417. ZJN-a

⁹³Članak 419. stavak 1. ZJN-a

⁹⁴Članak 419 stavak 2 i 3. ZJN-a

⁹⁵Članak 419. stavak 4. ZJN-a

⁹⁶Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 219

- određuje novčanu kaznu
- oglašava odluku ništavom
- nalaže strankama određena postupanja

DKOM odlučuje na sjednicama vijeća koje su zatvorene za javnost sastavljenih većinom od tri člana.⁹⁷ Odlučuje u granicama zahtjeva iz žalbe, a postupanje po službenoj dužnosti je ograničeno.⁹⁸

Odluku DKOM mora donijeti unutar trideset dana od dana kad je predana žalba pod uvjetom da je izjavljena žalba uredna. Odluke se objavljuju na internetskim stranicama DKOM-, a propisan rok za objavu je osam dana od donošenja odluke. Istekom dana objave pretpostavlja se da je obavljena dostava strankama.⁹⁹ Odluka DKOM-a može se pobijati pred Visokim upravnim sudom RH pokretanjem upravnog spora.¹⁰⁰

Ukoliko postoje sumnje u objektivnost članova DKOM-a koji rješavaju o određenom predmetu može se na inicijativu članova DKOM-a, ali i stranaka u postupku tražiti izuzeće članova DKOM-a.¹⁰¹

4.3.10. NAKNADA ZA POKRETANJE ŽALBENOG POSTUPKA

S obzirom na to da u ZUP-u ne postoji institut naknade za pokretanje žalbenog postupka može se reći da je ovaj institut još jedna posebnost u postupku javne nabave. Kako je podnošenje žalbe omogućeno širokom krugu potencijalnih žalitelja, te kako zbog toga DKOM ne bi bio zakrčen nepotrebnim žalbama naknada na pokretanje žalbenog postupka uvedena je kao svojevrsna mogućnost da žalitelj dobro razmisli o opravdanosti svoje žalbe i vjerojatnosti njezina uspjeha s obzirom da mu se naknada, ako ne uspije s žalbom, ne vraća.¹⁰²

Naknadu žalitelj uplaćuje na račun državnog proračuna, a DKOM ima zadatak izvršiti provjeru da li je naknada uplaćena.¹⁰³ Nepodnošenje dokaza o uplati za pokretanje žalbenog postupka uz izjavljenu žalbu ima za posljedicu odbacivanje žalbe bez roka za ispravak nedostataka.

Do Izmjena i dopuna Zakona o javnoj nabavi koji je stupio na snagu 01.01.2023. godine plaćala se samo jedna naknada i to u iznosu od 5.000,00 kn na žalbu o dokumentaciji, a kod ostalih faza nabave naknada je ovisila o procijenjenoj vrijednosti nabave.

Navede izmjene propisane su člankom 430.a Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 114/22) te je žalitelj sada obavezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u sljedećim iznosima:

⁹⁷Članak 13. Zakona o DKOM-u

⁹⁸Matešić, G., Pravna zaštita u javnoj nabavi-postupovne odredbe i institucionalno ustrojstvo De lege i De lege ferenda; Pravo u gospodarstvu, 2017., str.924-925.

⁹⁹Članak 432. ZJN-a

¹⁰⁰Članak 434. stavak 1. ZJN-a

¹⁰¹Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 216

¹⁰²Turudić, M. Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str. 206

¹⁰³Članak 430.a stavak 5. i 6. ZJN-a

- „, 1320,00 eura za procijenjenu vrijednost nabave do 265.440,00 eura ili ako procijenjena vrijednost nabave nije poznata u trenutku izjavljivanja žalbe.

- 0,5 % procijenjene vrijednosti nabave za procijenjenu vrijednost nabave od 265.440,01 eura do 13.272.000,00 eura

- 66.360,00 eura za procijenjenu vrijednost nabave veću od 13.272.000,00 eura.“

Propisane su i određene iznimke od ovih iznosa.¹⁰⁴

Ovo ogromno povećanje otvorilo je mnoga pitanja, da li ovakve žalbene naknade imaju svoje uporište u Ustavu i Zakonu, do toga da će prevelike naknade obeshrabriti ponuditelje da ukažu na nepravilnosti u dokumentaciji te će to sve zajedno dovesti do pada kvalitete tržišnog natjecanja.

4.3.11. NAKNADA TROŠKOVA

U javnonabavnom postupku pravilo je da svaka stranka prethodno snosi troškove koje je izazvala vlastitim radnjama.¹⁰⁵ „Takva odluka trebala bi pridonijeti ekonomičnosti postupka upravne zaštite i smanjiti žalbe koje se izjavljuju iz objesti.“¹⁰⁶

Koja stranka će snositi troškove ovisi o njezinoj uspješnosti u žalbenom postupku. Zbog toga žalitelji koji podnose žalbe iz „objesnih“ razloga trebali bi dobro promisliti kolike su im šanse za uspjeh prije nego izjave žalbu i nepotrebno odugovlače postupak.¹⁰⁷

Podnositelj žalbe zahtjev za naknadu troškova mora podnijeti DKOM-u do donošenja odluke o meritumu stvari, u suprotnom DKOM će rješenjem zahtjev odbaciti¹⁰⁸.

Nakon što je donio odluku o meritumu stvari DKOM odlukom o naknadi troškova odlučuje tko će snositi troškove u žalbenom postupku, koji je iznos tih troškova te određuje rok za plaćanje.

DKOM može donijeti nekoliko vrsta odluka o čijem ishodu ovisi plaćanje troškova postupka. Ako donese odluku o usvajanju žalbe tada troškove snosi naručitelj koji ih je dužan podmiriti u roku od osam dana od primitka odluke DKOM-a. Ako pak donese odluku kojom djelomično usvaja žalbu može odlučiti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi podjele na jednake dijelove ili da podjele ovisno o udjelu usvojene žalbe.

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

(4) „Ako se žalba izjavljuje na odluku o odabiru ili poništenju za sve grupe predmeta nabave, naknada se plaća prema ukupnoj procijenjenoj vrijednosti svih grupa predmeta nabave.“ članak 430.a. ZJN-a

¹⁰⁵ Članak 431. stavak 1. ZJN-a

¹⁰⁶ Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.48. 2/ 2011. str. 405

¹⁰⁷ Turdić, M., Komentar zakona o javnoj nabavi, Zgombić i Partneri, Zagreb, 2018. str. 796-797.

¹⁰⁸ Ibid

Kada DKOM donese odluku od odbijaju ili odbacivanju žalbe žalitelj gubi pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, a isti je slučaj ukoliko odustane od podnesene žalbe.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Članak 431 ZJN-a

5. ZAKLJUČAK

U radu mogli smo vidjeti koliko je složen sustav javne nabave i koliki je bitan taj poseban sustav nabave roba usluga i radova za državu i javna tijela. Država u javnonabavnim postupcima troši sredstva iz državnog proračuna i veoma je važno da se ta sredstva što realnije i racionalnije rasporede. Iz tog ali i drugih razloga je opravdano da zaštita sudionika u javnoj nabavi ima poseban tretman.

Kako je tema ovog rada „redovni pravni lijekovi u postupku javne nabave“ veliki dio rada posvećen je žalbi.

Možemo reći da je svrha podnošenja žalbe neka vrsta osiguranja da će se u postupcima javne nabave poštivati načela javnonabavnog postupka, da se svim ponuditeljima osigura pravo na jednak tretman bez diskriminacije te da se poštuje načelo transparentnosti postupka.

Žalbom se štite natjecatelji i njihova subjektivna prava i interesi od samovolje naručitelja.

U praksi se često događa situacija kad se žalba izjavljuje s ciljem kako bi se zastavio postupak javne nabave ili da bi se odgodilo otvaranje ponuda, a ne s ciljem ostvarivanja pravne zaštite od nezakonitog postupanja naručitelja. Svrha podnošenja žalbe ne smije biti usumjerna na poduzimanje radnji koje ometaju ili usporavaju javnonabavni postupak.

U cilju kvalitetne pravne zaštite zakonodavac štiti prava i interese sudionika stalnim dograđivanjem Zakona o javnoj nabavi. U tom smislu Zakonom o izmjenama i dopuna zakona o javnoj nabavi koji je stupio na snagu u siječnju ove godine zakonodavac je višestruko povećao naknade za pokretanje žalbenog postupka. Naime naknade za pokretanje žalbenog postupka se ne vraćaju žalitelju bez obzira uspio on sa žabom ili ne. Ovim potezom želi se smanjiti podnošenje neutemeljenih žalbi i spriječiti ometanje rada DKOM-a nepotrebним žalbama. Navedenim Zakonom žalbu je moguće izjaviti jedino elektroničkim putem te se na taj način nastoji ubrzati cijeli žalbeni postupak.

Osim podnošenja žalbe na odluke DKOM-a, žalbu se može izjaviti na dokumentaciju te na taj način nastoje na vrijeme spriječiti eventualne nepravilnosti.

Posebnu ulogu u zaštiti ima i Državna komisija koja se kao specijalizirano tijelo sastavljena od pravnih stručnjaka rješava o podnesenim žalbama. Tu su i Direktive Europske unije koje pravnu zaštitu pružaju na europskoj razini a valja spomenuti i Upravni sud RH koji podnošenjem tužbe kontrolira odluke DKOM-a.

6. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Turudić M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.
2. Turdić M., Komentar zakona o javnoj nabavi, Zgombić@Partneri, Zagreb, 2018.
3. Pejaković, S ., Pravna zaštita u postupcima javne nabave u Hrvatskoj, Zb. rav.fak. Sveuč.Rij., vol.29 br.1.,2008.
4. Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.48. 2/ 2011.
5. Matešić, G., Loboja, A., Vuić, Z., Palčić, I., Jukić, Z., Lerman, B., Bačurin, N., i Šuler, I. Urednica: Iva Šuler, Prikaz novog Zakona o javnoj nabavi, Tim4pin, Zagreb, veljača 2017.
6. Goran, M., Pravna zaštita u javnoj nabavi-postupovne odredbe i institucionalno ustrojstvo De lege i De lege ferenda; Pravo u gospodarstvu, 2017.
7. Miljenko, G., Zaštita sudionika javne nabave u upravnom i sudskom postupku, Pravo u gospodarstvu, 2016.
8. Šprajc, I., O ustavnosti „Žalbene naknade“ u postupcima javne nabave, Pravo u gospodarstvu, 2016

Normativni akti:

1. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova („Narodne novine“ br. 13 /95)
2. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova („Narodne novine“ br. 25 /96)
3. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova („Narodne novine“ br. 33 /97)
4. Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova („Narodne novine“ br. 142/97)
5. Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“ 24/01)
6. Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“ 110/07)
7. Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“ 90/11)
8. Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16)
9. Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“ 14/22)

10. Uredba o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine „, br.17/23)
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ br. 27/05)
14. Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave („Narodne novine“18/13,127/13,74/14,98/19,41/21.)
15. Uredba o unutarnjem ustrojstvu DKOM-a („Narodne novine“84/13)
16. Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi („Narodne novine“ br. 101/17, 19/23)
17. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ br.47/09, 110/21)
18. Ugovora o funkcioniraju EU-a (UFEU), Službeni list EU C202/199 od 07.06.2016
19. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ , Službeni list EU L94/65
20. Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. 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 EU L94/243
21. Direktiva Vijeća od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekta koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom , prometnom i telekomunikacijskom sektoru, Službeni list EUL76.
22. Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/655/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi , Službeni list L335/31.

Izvori s interneta:

1. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2022. godinu ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, uprave za trgovinu i politiku javne nabave iz 2022.
http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN_2022.pdf
2. Službena stanica Državne komisije za kontrolu javne nabave.
<https://www.dkom.hr/o-nama/7>
3. Pravni lijekovi. Hrvatska enciklopedija, mrežni izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.
<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=50001>.
3. Kratki pregled javne nabave, Portal jave nabave
<http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=7228>
4. Pravna stečevina Europske unije

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>

5. Direktive Europske unije

<https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/european-union-directives.html>

6. Turudić , Marko, Socijalna nabava,12.8.2019.

<https://upravnopravo.blog/2019/08/12/socijalna-nabava/>