

Posebnosti upravnog spora u postupcima javne nabave

Dvorny, Senka

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

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:199:884622>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-09**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Stručni diplomski studij Javna uprava

Senka Dvorny

POSEBNOSTI UPRAVNOG SPORA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE

ZAVRŠNI RAD

Izv.prof.dr.sc. Marko Turudić

Zagreb, kolovoz 2024.

Sadržaj

1. UVOD	6
2. UPRAVNI SPOR	7
2.1. Razvoj sudske kontrole u Republici Hrvatskoj	7
2.2. Pojam, uloga i važnost upravnog spora	8
2.3. Cilj i načela Zakona o upravnim sporovima.....	9
2.4. Usklađenost sa europskim standardima.....	10
3. JAVNA NABAVA	12
3.1. Pojam, uloga i značaj javne nabave.....	12
3.2. Cijevi javne nabave	13
3.3. Načela javne nabave	15
3.4. Pravna zaštita u postupcima javne nabave	15
3.5. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave.....	16
4. SPECIFIČNOSTI UPRAVNOG SPORA SUKLADNO ZJN	17
4.1. Pravni okvir	18
4.2. Predmet spora	18
4.3. Stranke spora	19
4.4. Nadležnost i sastav suda	20
4.5. Procesne specifičnosti.....	21
4.5.1. <i>Kratki rokovi</i>	21
4.5.2. <i>Transparentnost postupka</i>	22
4.5.3. <i>Naknada štete</i>	22
5. USPOREDBA SPECIFIČNOSTI UPRAVNOG SPORA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE S ODREDBAMA ZUS-A	23
5.1. Pravni okvir	23
5.2. Predmet spora	24
5.3. Stranke u upravnom sporu.....	24
5.4. Nadležnost i sastav suda	25
5.5. Procesne specifičnosti.....	27
5.5.1. <i>Osnovni preduvjet za pokretanje upravnog spora</i>	27
5.5.2. <i>Dulji rokovi</i>	27
5.5.3. <i>Transparentnost</i>	29
5.5.4. <i>Naknada štete</i>	30
6. ZAKLJUČAK	31
7. LITERATURA.....	33

Izjava o izvornosti

Ja, Senka Dvorny pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada „Posebnosti upravnog spora u postupcima javne nabave“ 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.

Senka Dvorny v.r.

SAŽETAK RADA

U završnom radu obrađena je tema posebnosti upravnog spora u postupcima javne nabave. Upravni sporovi omogućavaju strankama zaštitu njihovih prava u postupcima pred javnopravnim tijelima, pri čemu sudovi preispituju zakonitost pojedinačnih odluka javne uprave. To je posebno važno u javnoj nabavi, gdje transparentnost i efikasnost direktno utiču na javne interese i trošenje sredstava. Upravni sporovi u postupcima javne nabave, iako se temelje na zakonu o upravnim sporovima, imaju specifičnosti koje ih razlikuju od općih upravnih sporova. Javna nabava je ključno područje s velikim utjecajem na javni sektor, te zahtijeva efikasne i pravedne procedure. Zakon o javnoj nabavi kao poseban zakon regulira ove postupke, dok zakon o upravnim sporovima pruža opću pravnu osnovu. Rad se bavi specifičnostima upravnog spora u postupcima javne nabave, uspoređujući ga s općim upravnim sporom. Prvi dio analizira povijest sudske kontrole u Hrvatskoj, zakonske odredbe o javnoj nabavi i ulogu Državne komisije. Zatim, detaljno obrađuje posebnosti upravnog spora u javnoj nabavi, uključujući nadležnost, procesne zahtjeve i prava stranaka. Cilj rada je pružiti sveobuhvatan pregled zakonskog okvira i analizirati ključne razlike između upravnih sporova u javnoj nabavi i općih upravnih sporova.

Ključne riječi: upravni spor, javna nabava, upravnosudska zaštita, tužba, Visoki upravni sud, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

SUMMARY

The thesis addresses the topic of the specificities of administrative disputes in public procurement procedures. Administrative disputes allow parties to protect their rights in proceedings before public authorities, where courts review the legality of individual decisions made by the public administration. This is particularly important in public procurement, where transparency and efficiency directly impact public interests and the expenditure of public funds.

Administrative disputes in public procurement, although based on the Administrative Disputes Act, have specific features that distinguish them from general administrative disputes. Public procurement is a key area with a significant influence on the public sector, requiring efficient and fair procedures. The Public Procurement Act, as a special law, regulates these procedures, while the Administrative Disputes Act provides the general legal framework.

The thesis focuses on the specificities of administrative disputes in public procurement, comparing them with general administrative disputes. The first part analyzes the history of judicial control in Croatia, the legal provisions related to public procurement, and the role of the State Commission for Supervision of Public Procurement Procedures. It then thoroughly examines the specificities of administrative disputes in public procurement, including jurisdiction, procedural requirements, and the rights of the parties. The aim of the thesis is to provide a comprehensive overview of the legal framework and to analyze the key differences between administrative disputes in public procurement and general administrative disputes.

Keywords: administrative disputed, public procurement, administrative judicial protection, lawsuit, High Administrative Court, The State Commission for Supervision of Public Procurement Procedures.

1. UVOD

Upravni sporovi predstavljaju pravni mehanizam kojim se strankama u upravnom sporu omogućava zaštita njihovih prava i interesa u postupcima pred javnopravnim tijelima. Kroz upravni spor, sudovi preispituju zakonitost odluka, radnji i propusta javne uprave, čime se osigurava pravednost i zakonitost u postupanju javnih tijela. Ovo je posebno važno u području javne nabave, gdje transparentnost, konkurentnost i efikasnost procesa izravno utječu na javne interese i potrošnju javnih sredstava. Upravo zbog toga, osiguravanje upravnosudske zaštite u postupcima javne nabave postaje od presudne važnosti za očuvanje povjerenja u sustav javne uprave i pravilnu raspodjelu javnih resursa.

Specifičnosti upravnog spora u postupcima javne nabave poseban je segment sudske zaštite koji zahtijeva detaljnu analizu. Radi razumijevanja posebnosti upravnog spora u javnonabavnim postupcima, rad se usredotočio na usporedbu specifičnosti upravnog spora u odnosu na karakteristike općeg upravnog spora.

Rad se sastoji od nekoliko dijelova, u prva dva dijela daje se povijesni pregled razvoja sudske kontrole u Hrvatskoj, s naglaskom na ključne promjene i prilagodbe koje su oblikovale suvremeni sustav upravnog sudovanja. U ovom dijelu rada popisane su i analizirane zakonske odredbe i procedure koje osiguravaju zakonitost i transparentnost postupaka javne nabave, uključujući ulogu i nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Također, obrađuju se i temeljni aspekti upravnog spora i javne nabave, uključujući pojam, svrhu i značaj, s naglaskom na ciljeve i glavna načela predmetnih postupaka.

Zatim rad detaljno analizira specifičnosti upravnog spora u postupcima javne nabave, uključujući nadležnost, postupovne zahtjeve i prava stranaka. Posebna pažnja je posvećena komparativnoj analizi specifičnosti upravnog spora u postupcima javne nabave u odnosu na opće odredbe zakona o upravnom sporu. Pravni okvir, predmet spora, stranke spora, nadležnost i sastav suda te procesne specifičnosti, uključujući duljinu rokova, transparentnost postupka i naknadu štete, čine okosnicu za razumijevanje kako se upravni sporovi provode u kontekstu javne nabave.

Cilj rada je pružiti sveobuhvatan pregled zakonskog okvira, analizirati specifičnosti koje donosi zakon o javnoj nabavi te usporedba tih specifičnosti s općim odredbama zakona o upravnom sporu. Usporedba specifičnosti upravnog spora u postupcima javne nabave s općim odredbama zakona o upravnom sporu omogućit će identifikaciju ključnih razlika i sličnosti, te razumijevanje njihovog utjecaja na praksu upravnog spora.

2. UPRAVNI SPOR

2.1. Razvoj sudske kontrole u Republici Hrvatskoj

Sudski nadzor zakonitosti rada uprave, pa tako i institut upravnog spora, jedno je od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države.¹ Povijest hrvatskog upravnog prava pokazuje raznolike pristupe sudskoj kontroli nad upravom. Nakon proglašenja samostalnosti Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) u lipnju 1991. godine Sabor Republike Hrvatske usvojio je Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, kojim je izrijekom preuzet Zakon o upravnim sporovima u tekstu objavljenom 1977., s time da su učinjene izvjesne promjene (organizacijske, sadržajne i terminološke naravi).² Radi što lakše implementacije navedeni zakon nastojao se prilagoditi pravnom sustavu RH te su vrlo brzo uslijedile dvije izmjene već 1992. godine. Danas se u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj javnosti čuje niz kritika na račun ovog Zakona, od neusklađenosti s europskim pravnim standardima upravnog sudovanja, pravila postupka, no najviše kritika upućeno je u smjeru nepravovremenog rješavanja slučajeva pred Sudom.³

Dugogodišnji sustav upravnog sudovanja napušta se Zakonom o upravnim sporovima, donesen 29. siječnja 2010., koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012.⁴ Novi zakon je donesen kako bi se zadovoljio jedan od ključnih kriterija za pristup Republike Hrvatske Europskoj uniji. Najznačajnija novina naspram starog sustava je ustrojavanje prvostupanjskih upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.⁵ Navedenim zakonom bitno se proširuje područje upravnosudskog nadzora i sudske zaštite te se povrh ocjene zakonitosti pojedinačnih akata uprave (upravnih akata) sudskoj kontroli podvrgavaju i radnje (postupanja) javnopravnih tijela, upravni ugovori i opći akti širokog kruga donositelja.⁶

Upravni spor u RH uređen je Zakonom o upravnim sporovima⁷ (u nastavku rada: ZUS). Navedeni zakon sastoji se od ukupno 92 članka, te je do sada noveliran pet puta. Daljnje osuvremenjivanje pravila postupka nastavilo se donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima objavljenog u Narodnim novinama broj 36/24., a koji je stupio na snagu 1. srpnja 2024. godine. Iako temeljni pristup uređivanja upravnog spora ZUS-om nije promijenjen,

¹ Đerđa, D., Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, v.29, br. 1., 2008., str.1.

² Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str. 23.

³ Đerđa, D., Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, v.29., br. ., 2008., str.4.

⁴ Medvedović, D., Potpuna reforma upravnog sustava, u: Koprić. I., Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 705.

⁵ Medvedović, D., Novi sustav upravnog sudovanja, u: Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str.38.

⁶ Đerđa, D., Šikić, M.; Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str. 31.

⁷ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21

promjene koje donosi nosi zakon nisu male, stoga je zakonodavac odabrao donijeti novi zakon umjesto izmjena i dopuna postojećeg.⁸ Ovdje je važno naglasiti da je novi ZUS stupio na snagu upravo tijekom pripreme i pisanja ovoga rada tako da ovaj rad uzima kao referentan ZUS iz 2021. godine, obzirom da trenutno ne postoji praska sudovanja po najnovijem ZUS-u, pogotovo u kontekstu upravnosudske zaštite postupaka javne nabave, a što je u središtu interesa rada.

2.2. Pojam, uloga i važnost upravnog spora

Nadzor nad zakonitim radom uprave ključno je pitanje upravnog prava svake države.⁹ Ovaj nadzor osigurava da upravna tijela djeluju u skladu sa zakonskim propisima i načelima pravne države, štiteći tako prava i interese građana. Upravni spor kao ključan mehanizam u pravnom sustavu omogućava zaštitu prava i pravnih interesa građana, pravnih osoba, te drugih stranaka od nezakonitih odluka i radnji javnopravnih tijela.

Upravni je spor oblik sudske kontrole nad upravom i to prvenstveno kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta.¹⁰ Da bi ovaj nadzor bio učinkovit, mora ga provoditi neovisno tijelo koje svojim autoritetom osigurava da se uprava u svom djelovanju kreće unutar okvira pravnih normi pozitivnog prava.¹¹ U većini pravnih sustava, sudstvo se smatra najprikladnijim za ovu ulogu obzirom da sudovi raspolažu pravnom ekspertizom potrebnom za tumačenje i primjenu zakona, organizacijski i funkcionalno su neovisni od upravnih tijela, što osigurava nepristranost u odlučivanju, te sudske odluke imaju obvezujuću snagu što znači da su upravna tijela obvezna postupati u skladu s presudama sudova.

Ustavna garancija sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata potvrđuje važnost ovog instituta. Ustav Republike Hrvatske¹² (dalje u tekstu: Ustav RH), postavio je osnovu za primjenu načela zakonitosti u donošenju upravnih akata te za uspostavu odgovarajućeg sustava upravnog sudstva tako da se čl. 19. st. 2. Ustava RH „Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju upravne ovlasti“.¹³ Ustavna odredba o zakonitosti pojedinačnih akata uprave i tijela s javnim ovlastima, uz zajamčenu sudsku kontrolu, postavlja temelje za učinkovitu pravnu zaštitu i nadzor.

⁸<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-1-epizoda-uvodne-napomene-sastav-suda-i-izdvojena-misljenja-izuzece-59387>

⁹ Đerđa D., Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 29 No. 1, 2008., Str.111

¹⁰ Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine 2002., str. 483.

¹¹ Ibid, 128. str.

¹² Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

¹³ Čl.19. stavak 2., Ustav Republike Hrvatske

Najznačajniji oblik sudske kontrole nad radom javne uprave je svakako onaj koji Upravni sud ostvaruje u upravnom sporu.¹⁴

Važnost sudske kontrole nad upravom je mnogostruka. Sudska kontrola uprave provodi se radi zaštite prava građana, ali i radi zaštite javnog interesa i objektivnog pravnog poretka, a njome se osigurava ostvarenje načela zakonitosti uprave i vladavine prava.¹⁵ Značenje sudskog nadzora kao jamca zakonitosti ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi koja se izražava primjenom sankcije nastupom konkretne povrede pravnog poretka, već taj oblik kontrole ima naglašeno preventivno značenje jer unaprijed utječe na tijek upravnog postupanja.¹⁶ Jedna od primarnih funkcija sudskog nadzora je osiguranje da upravna tijela djeluju u skladu s važećim zakonima i propisima. Mogućnost pokretanja upravnog spora pruža zaštitu prava građana i pravnih osoba, te osigurava zakonitost u radu tijela državne uprave i drugih državnih organa.

2.3. Cilj i načela Zakona o upravnim sporovima

Sudovi osiguravaju da upravna tijela djeluju u skladu s pravnim normama pozitivnog prava, čime se štite prava građana i unapređuje kvaliteta upravljanja. Također, sudski nadzor povećava odgovornost i transparentnost uprave, čime se jača povjerenje građana u javne institucije.

Općim odredbama ZUS-a propisane su temeljne odredbe upravnog spora, odnosno predmet upravnog spora, iznimke od vođenja upravnog spora, te načela i ciljevi upravnog spora.¹⁷ Cilj ZUS-a je „osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.“¹⁸ Ciljevi ZUS-a naglašavaju ključne aspekte upravnog spora u kontekstu javne nabave, a trebaju osigurati zakonitost, transparentnost i pravičnost u postupcima javne nabave, kao i zaštitu prava i interesa svih uključenih stranaka. Kroz sudsku kontrolu odluka i postupanja tijela za javnu nabavu, upravni spor doprinosi očuvanju pravne sigurnosti i integriteta sustava javne nabave, čime se jača povjerenje u učinkovitost i pravednost postupaka nabave.

Upravni spor predstavlja ključni instrument u okviru sudske zaštite prava i interesa u postupcima javne nabave. U kontekstu upravnosudske zaštite, specifična načela upravnog spora također igraju presudnu ulogu u osiguravanju pravičnosti, transparentnosti i zakonitosti. ZUS-om je propisano u člancima od 5. do 11. postojanje ukupno sedam načela: načelo zakonitosti,

¹⁴ Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine 2002., str. 129.

¹⁵ Koprić, I., Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 2.

¹⁶ Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine 2002., str. 128.

¹⁷ Čl. 1.-11. ZUS-a

¹⁸ Čl. 2. stavak 1. ZUS-a

načelo izjašnjavanja stranke, načelo usmene rasprave, načelo učinkovitosti, načelo pomoći neukoj stranci, obvezatnost sudskih odluka, službena upotreba jezika i pisma. Svako od tih načela doprinosi integritetu i učinkovitosti procesa javne nabave, omogućavajući sveobuhvatnu pravnu zaštitu svim sudionicima.

Za ovaj rad u kontekstu specifičnosti postupaka upravnog spora u postupcima javne nabave čini se najvažnije pojasniti dva načela: načelo obveznosti sudskih odluka i načelo učinkovitosti.

Za ustavnosudsku zaštitu posebno je važno da je brza i učinkovita.¹⁹ Sud će upravni spor provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, onemogućit će zlouporabu prava stranaka i drugih sudionika, te će odluku donijeti u razumnom roku.²⁰ Kasnije u radu ovo načelo pokazat će se kao osnovna odrednica jedne od specifičnosti u upravnog spora u postupcima javne nabave.

Pravomoćna presuda suda obvezna je za stranke u upravnom sporu i njihove pravne sljednike, dok je pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve.²¹ Pitanje kada presuda postaje pravomoćna vrlo je važno u ustavnosudskoj zaštiti u postupcima javne nabave, o čemu će kasnije također biti riječi. Prvostupanjska presuda postaje pravomoćna protekom roka za žalbu, ako žalba nije podnesena, odnosno danom donošenja, ako žalba nije dopuštena. Drugostupanjska presuda postaje pravomoćna danom donošenja.²²

2.4. Uskladenost sa europskim standardima

Važne promjene u hrvatskom upravnom zakonodavstvu i sudskoj praksi rezultat su sveobuhvatnog procesa europeizacije, koji je obuhvatio i Republiku Hrvatsku, kao i sve ostale zemlje članice Europske unije, što je vidljivo promjenama koje je donio ZUS iz 2010. godine.²³ Tu je posebnu ulogu imala SIGMA i CARDS program Europske unije.²⁴ Ovi programi pružili su tehničku pomoć i financijsku podršku, što je omogućilo provođenje reformi upravnog prava i pravosuđa u skladu s europskim standardima.

Proces europeizacije, odnosno prilagodbe zakonodavstva Republike Hrvatske pravnoj stečevini Europske unije (*acquis communautaire*), imao je značajan utjecaj na izmjene i dopune ZUS-a. Ratifikacijom Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu:

¹⁹ Pičuljan Z., Novi upravni postupka i u pravni spor-oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije, Europeizacija hrvatske javne uprave, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Biblioteka suvremena javna uprava, knjiga broj 28, Zagreb, 2014., Str.715.

²⁰ Čl. 8., ZUS NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21

²¹ Čl.10., ZUS-a

²² Čl. 63., ZUS-a

²³ Medvedović, D., Potpuna reforma upravnog sustava, u: Koprić. I., Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 705.

²⁴ Đerđa, D., Šikić, M.; Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str. 27.

Europska konvencija) 1997. godine, Republika Hrvatska obvezala se vlastiti pravni poredak razvijati i uskladiti s pravima i slobodama zajamčenima Europskom konvencijom.²⁵

ZUS je morao biti usklađen s osnovnim načelima EU prava, uključujući dva temeljna prava: pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje, koja su definirana čl. 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu: Povelja)²⁶. Ova prava osiguravaju da svaka osoba ima pristup sudu ako smatra da su joj povrijeđena prava uz sigurnost da će postupak biti vođen nepristrano i pravedno.

Također, jedno od značajnih standarda usko povezano s pravom na pošteno suđenje odnosi se na institut razumnog roka, koji će kasnije u radu biti detaljnije razrađen. No, ovdje je važno reći da do polaganja akta o ratifikaciji Europske konvencije u hrvatskom pravnom sustavu nisu bila razvijena pravila kojima bi se građane štitilo od odugovlačenja u sudskim postupcima.²⁷ Uvođenje razumnog roka pomaže osigurati da suđenja budu ne samo poštena nego i pravodobna, što je ključno za učinkovitu pravnu zaštitu.

ZUS je prilagođen zahtjevima iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije, što je osiguralo da hrvatski upravni sudovi umjesto na zatvorenoj sjednici odluke donosi na javnoj sjednici,²⁸ čime je zajamčeno pravo na pošteno suđenje u svim upravnim sporovima. Ova promjena predstavlja važan korak u harmonizaciji hrvatskog pravnog sustava s europskim standardima ljudskih prava.

Usklađivanje je podrazumijevalo osiguranje da se upravni sudovi mogu pozivati na pravo EU-a, tumačiti ga i primjenjivati u skladu s praksom Suda Europske unije. Izmjenama i dopunama ZUS-a iz 2014. godine uvedena je odredba koja omogućava sudu da rješenjem prekine upravni spor kada odluči podnijeti zahtjev Sudu Europske unije za prethodno pitanje u vezi s tumačenjem prava Europske unije ili valjanosti akata donesenih od strane institucija EU.²⁹ Ova odredba omogućava sudovima u Hrvatskoj da osiguraju dosljednu i ispravnu primjenu prava Europske unije. Budući da pravo EU ima prvenstvo nad nacionalnim pravom, hrvatski sudovi moraju osigurati da njihova tumačenja i primjene zakona budu u skladu s tumačenjem koje daje Europski sud na ljudska prava.

²⁵ Ibid, str. 288.

²⁶ Povelja Europske unije o temeljnim pravima 2016/C 202/02

²⁷ Šikić, M., Pravo na pošteno suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom, u: Koprić, I., Europeizacija hrvatske javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2014., str. 749.

²⁸ Medvedović, D., Potpuna reforma upravnog sustava, u: Koprić, I., Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 705.

²⁹ Članak 45. stavak 2., alineja 1. ZUS-a

Promjene uvedene kroz ZUS osiguravaju da pravosudni sustav Hrvatske ne samo da ispunjava zahtjeve Europske konvencije i Povelje Europske unije, već i da se usklađuje s praksom Europskog suda. Ova usklađenost doprinosi boljoj zaštiti ljudskih prava i pravnoj sigurnosti, jačajući povjerenje građana u pravosudni sustav i osiguravajući da odluke budu u skladu s najvišim europskim standardima.

3. JAVNA NABAVA

3.1. Pojam, uloga i značaj javne nabave

Javna nabava je proces koji označava gospodarsku aktivnost države usmjerenu na nabavu robe, radova i usluga, drugim riječima „javna nabava, u svojoj biti, predstavlja ugovaranje nabave robe, radova ili usluga.“³⁰ Najznačajnija specifičnost tog procesa je što naručitelji javnopravna tijela, uključujući državne, regionalne i lokalne vlasti, nabavljaju robu, usluge i radove od privatnih ili drugih sektora, koristeći pritom javna sredstva. Ovaj proces osigurava da se sredstva iz javnog proračuna koriste na način koji je transparentan, pošten i ekonomičan. Javna nabava obuhvaća sve faze procesa nabave, od planiranja i objave natječaja do odabira najpovoljnijeg ponuditelja i realizacije ugovora.

Pitanje javne nabave oduvijek je bilo delikatno obzirom da se postupcima javne nabave alocira značajan dio financijskih sredstava svake države.³¹ Kao jedan od ključnih faktora u ekonomiji i društvenom razvoju, javna nabava ima značajnu i osjetljivu ulogu. Kroz različite aspekte postupaka javne nabave, država može izravno, neizravno i svrhovito utjecati na rast bruto domaćeg proizvoda (BDP).³² Pravilna primjena Zakona o javnoj nabavi od ključne je važnosti za osiguranje transparentnosti, pravičnosti i učinkovitosti u trošenju javnih sredstava. Javna nabava predstavlja značajan dio državnog proračuna, pa je nužno da se postupci provode u skladu s propisima kako bi se spriječile nepravilnosti, korupcija i sukob interesa.

Rizici nepridržavanja propisa o javnoj nabavi mogu biti vrlo izraženi i skupi za državu, ali i društvo u cjelini. Korupcija i sukob interesa sigurno su među najznačajnijim rizicima budući da nepridržavanje zakona otvara prostor za koruptivne prakse, gdje pojedinci ili tvrtke mogu dobiti

³⁰ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017, str. 205.

³¹ Turudić, M., Antikoruptivne mjere u novom javnonabavnom regulatornom okviru Europske unije, Fondacija Centra za javno pravo, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Marko_Turudic2.pdf (2.11.2022.)

³² Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str.2.

nepravednu prednost u postupku, što narušava tržišno natjecanje i potkopava povjerenje u javne institucije. Nepravilna provedba javne nabave može rezultirati neefikasnim korištenjem sredstava, preplaćivanjem usluga ili dobara, te nepotrebnim troškovima, što dovodi do značajnih financijskih gubitaka za državni proračun.³³ Sve to dodatno može dovesti i do gubitka povjerenja građana i poduzetnika u javne institucije, što će potencijalno smanjiti sudjelovanje kvalitetnih ponuđača u budućim natjecajima.

„Prema Statistici u nizu Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske objavljenoj 29. svibnja 2023., BDP za 2022. godinu iznosio je 364.426 mil kn. Sukladno tome, udio ukupne vrijednosti javne nabave bez PDV-a u BDP-u za 2022. je 20,59%, što je povećanje za 28,21% u odnosu na 2021. u kojoj je udio ukupne vrijednosti javne nabave bez PDV-a u BDP-u za 2021. godinu 16,06%.“³⁴ Ovi podaci jasno pokazuju rastući značaj javne nabave za gospodarstvo Republike Hrvatske. Takav rast ukazuje na jačanje uloge države u gospodarskom životu kroz javnu nabavu, čime se dodatno potiče ekonomska aktivnost i razvoj. Povećanje od 28,21% u udjelu javne nabave u BDP-u odražava ne samo veću financijsku težinu javne nabave u ukupnoj ekonomiji, već i mogući porast broja i vrijednosti projekata koji su realizirani putem javne nabave potrebnih za funkcioniranje države i javnih službi.

U tom kontekstu, cijeli sustav javne nabave mora biti reguliran strogim i formaliziranim pravilima kako bi se spriječila povreda općeg interesa i izbjegli negativni učinci na državni proračun i gospodarstvo. Pravna zaštita u procesu javne nabave ključna je za osiguravanje zakonitosti postupaka, učinkovito korištenje javnih sredstava te transparentnost i provjerljivost u dodjeli ugovora.³⁵

3.2. Cijevi javne nabave

Cilj javne nabave je osigurati da se javni resursi troše na način koji maksimizira vrijednost za novac, promiče konkurenciju i transparentnost, te zadovoljava javne potrebe i interese.³⁶ Navedeno upućuje da su ciljevi javne nabave višestruki, te su podijeljeni u dvije kategorije: primarni i sekundarni.³⁷

³³ Turudić, M., Antikoruptivne mjere u novom javnonabavnom regulatornom okviru Europske unije, Fondacija Centra za javno pravo, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Marko_Turudic2.pdf (2.11.2022.)

³⁴ Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2022. godinu Uprave za trgovinu i politiku javne nabave, Sektor za politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, str. 61. – dostupno na <https://biltenjavnenabave.hr/2023/07/27/javna-nabava-objavljeno-je-statisticko-izvjesce-o-javnoj-nabavi-u-rh-za-2022-godinu/>

³⁵ Staničić, F., Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol.67 No. 3-4, 2017., str. 531.

³⁶ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str.12.

³⁷ Ibid, str.12.

Primarni ciljevi javne nabave uključuju ostvarenje tržišnog natjecanja, učinkovitost postupka i suzbijanje korupcije. Svaki od ovih ciljeva ima ključnu ulogu u osiguravanju da proces javne nabave bude pravičan, transparentan i ekonomičan. „Postupak javne nabave zamišljen je da se na natječaje javlja što veći broj ponuditelja, kako bi se njihovim međusobnim natjecanjem utjecalo na sve ponuditelje da prilože povoljnije ponude.“³⁸ Ostvarenje tržišnog natjecanja znači osigurati da se u postupak javne nabave uključi što veći broj sudionika, odnosno ponuditelja, kako bi se potakla konkurencija i time poboljšala kvaliteta ponuda te smanjile cijene. Učinkovitost postupka javne nabave odnosi se na sposobnost sustava da pravovremeno i s najmanjim mogućim troškovima postigne najbolje rezultate.³⁹ To uključuje optimalno korištenje resursa te smanjenje administrativnog opterećenja za sve uključene strane. Putem postupaka javne nabave alociraju se bitni financijski resursi države. Upravo zbog tolike alokacije javnih resursa, postupci javne nabave iznimno su osjetljivi na koruptivne djelatnosti, što čini snažan pravni antikoruptivni okvir ključnim za njihovo učinkovito i zakonito korištenje.⁴⁰ Suzbijanje korupcije u javnoj nabavi je od ključne važnosti za osiguravanje povjerenja javnosti i pravičnosti postupka. To podrazumijeva implementaciju mjera koje smanjuju mogućnost za neetično ponašanje i zloupotrebu položaja, a u hrvatskom pravnom poretku propisne su u sljedećim zakonima: ZJN, Kazneni zakon⁴¹ i Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja⁴².

Javna nabava također ima značajnu ulogu u promicanju socijalnih i okolišnih ciljeva, odnosno sekundarnih ciljeva. „Sekundarne socijalne i okolišne ciljeve možemo staviti pod zajednički okvirni pojam održivog razvoja, odnosno održive javne nabave.“⁴³ Kroz zelenu javnu nabavu, država može poticati korištenje ekološki prihvatljivih proizvoda i usluga. Socijalna javna nabava, s druge strane, može uključivati kriterije koji favoriziraju društveno odgovorno poslovanje i potiču zapošljavanje marginaliziranih skupina.

Kombinacija ovih ciljeva omogućava da javna nabava bude instrument kojim se ne samo zadovoljavaju potrebe javnog sektora za robama, radovima i uslugama, već se i aktivno doprinosi razvoju tržišnog natjecanja, učinkovito troše javni resursi i održava visoka razina integriteta i povjerenja u javne institucije.

³⁸ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str. 13.

³⁹ Ibid, str. 13.

⁴⁰ Ibid, str.15.

⁴¹ Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 23/24

⁴² Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09, 80/13, 41/21, 153/23

⁴³ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str.12.

3.3. Načela javne nabave

Hrvatski Zakon o javnoj nabavi prihvatio opća načela sadržana u Ugovoru o osnivanju EU.⁴⁴ Člankom 4. ZJN-a propisana su načela kojih se naručitelj prilikom provođenja postupaka javne nabave obvezan poštovati u odnosu na sve gospodarske subjekte, što je iznimno važno za vrijeme cjelokupnog trajanja postupka javne nabave.⁴⁵ Načela osiguravaju da proces bude pravedan, transparentan, učinkovit i da pruža najbolju vrijednost za javni novac.

Poštovanjem načela javne nabave (načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga, te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo učinkovitosti, načelo jednakog tretman, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti) ključno je za osiguranje da procesi javne nabave budu poštenu, transparentni, nediskriminirajući i usklađeni s zakonodavnim okvirom, te da se javna sredstva troše na najučinkovitiji mogući način. Primjena navedenih načela slobodnog natjecanja na tržištu EU i učinkovite javne nabave ide u prilog slobodnog natjecanja na tržištu EU i učinkovite javne nabave, a suprotstavlja se mogućim zluporabama zbog ostvarivanja vlastitih interesa i probitaka.⁴⁶

3.4. Pravna zaštita u postupcima javne nabave

Pravna tradicija javne nabave u Republici Hrvatskoj započinje od njenog osamostaljenja, a do danas je donošenje brojnih zakona, pravilnika i regulativa usklađeno s europskim integracijama i praksama. Najvažniji zakon kojim se uređuju pravila postupka javne nabave je ZJN.⁴⁷ Pored ZJN-a, postoje i posebni podzakonski akti koji detaljno uređuju pojedine aspekte javne nabave, kao što je Pravilnik o nadzoru nad provedbom zakona o javnoj nabavi⁴⁸, Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi⁴⁹, Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave.⁵⁰ Također, ključan dio u reguliranju pravne zaštite

⁴⁴ Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B., Hrvatsko pravo javne nabave javne -usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 407

⁴⁵ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str.54.

⁴⁶ Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B., Hrvatsko pravo javne nabave javne -usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 408

⁴⁷ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str.2.

⁴⁸ Pravilnik o nadzoru nad provedbom zakona o javnoj nabavi NN 65/2017-1535

⁴⁹ Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi NN 19/2023-325

⁵⁰ Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, Pravilnik, NN 65/2017-1534

predstavljaju i sljedeće direktive Europske unije: Direktiva 89/665/EEZ⁵¹, Direktiva 92/13/EEZ⁵² i Direktiva 2007/66/EZ⁵³.

Pravna zaštita je ključna za osiguranje usklađenosti provedbenih postupaka s pravnim propisima te za racionalno trošenje javnih resursa, čime se osigurava jasnoća i transparentnost cijelog postupka. U Republici Hrvatskoj, pravna zaštita u postupcima javne nabave uvedena je 1997. godine s donošenjem Zakona o nabavi roba, usluga i ustupanju radova.⁵⁴ Sudska zaštita protiv upravnih akata formalizirana je 2001. godine kroz Zakon o javnoj nabavi, što je uključivalo osnivanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: DKOM).

U postupcima javne nabave pravna zaštita osigurana je u dva stupnja: upravna i sudska.⁵⁵ Žalbeni postupak vodi se prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku⁵⁶ (dalje u tekstu: ZUP) koji se primjenjuje kao opći zakon, stoga je to upravni postupak, dok se kao posebni zakon primjenjuje Zakon o javnoj nabavi (dalje u tekstu: ZJN).⁵⁷ Žalbeni postupak se temelji na načelima javne nabave i upravnog postupka.⁵⁸ ZJN-om je određeno da je za rješavanje o žalbama nadležan je DKOM-om. Protiv rješenja DKOM-a podnosi se tužba Visokom upravnom sudu (dalje u tekstu: VUS), što predstavlja drugi stupanj zaštite. Ovdje se radi o upravnosudskoj zaštiti te se postupak vodi sukladno odredbama ZUS-a.

3.5. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

DKOM je neovisno tijelo osnovano radi osiguranja zakonitosti i transparentnosti u postupcima javne nabave. Ustroj i ovlasti DKOM-a propisane su Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave.⁵⁹ DKOM je samostalno i neovisno drugostupanjsko državno tijelo, koje je kao takvo nadležno pri rješavanju žalbi u sustavu javne nabave koji obuhvaća postupke javne nabave, dodjele koncesija te postupke odabira privatnog partnera u projektima

⁵¹ Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o koordinaciji zakona, uredbi i upravnih uredbi u vezi s primjenom postupaka pravne zaštite u postupcima dodjele javnih ugovora o radovima i dobrima (Službeni list Europske unije, L 395/33 od 30.XII.1989.)

⁵² Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. koja koordinira zakone, uredbe i upravne uredbe u vezi s primjenom prava Zajednice o postupcima nabave za tijela koja djeluju u sektorima vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija (Službeni list Europske unije, L 076/14 od 23.III.1992.)

⁵³ Direktiva 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi (Službeni list Europske unije, L 335/31 od 20.XII.2007.)

⁵⁴ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str.190.

⁵⁵ Ibid, str 181.

⁵⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21

⁵⁷ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str 182

⁵⁸ Članak 399.st.2 Zakon o javnoj nabavi NN 120/16, 144/22

⁵⁹ Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21.

javnoprivatnog partnerstva.⁶⁰ Neovisnost DKOM-a vidljiva je i u činjenici da protiv njezinih upravnih akata nije moguće podnijeti žalbu nijednom drugom tijelu državne uprave, već je jedini pravni lijek tužba.⁶¹ Dodatno, neovisnost se očituje i u tome što su članovi DKOM-a odgovorni isključivo Hrvatskom saboru, koji ih imenuje i razrješuje.

Usprkos variranju broja ponesenih žalbi i pokrenutih upravnih postupaka, pravna zaštite u postupcima javne nabave se učestalo koristi što ide u prilog važnosti instituta pravne zaštite. Prema zadnje dostupnim statističkim podacima, DKOM⁶² je u 2022.g. zaprimio 885 žalbi, dok je pred VUS-om pokrenuto 96 upravnih sporova što je za 2,5% manje u odnosu na 2021. godinu. Vidljivo je da je žalba DKOM-u znatno češći pravni lijek u odnosu na podnošenje tužbe VUS-u. „Smanjenje broja upravnih sporova može se staviti u korelaciju sa smanjenjem ukupnog broja žalbi, ali se može tumačiti i kao posljedica usklađenja prakse Državne komisije sa praksom Visokog upravnog suda, odnosno sve većem postotku odluka Državne komisije koje su potvrđene od strane Visokog upravnog suda.“⁶³

Podaci pokazuju da je tijekom 2022. godine iznimno mali broj odluka Državne komisije, koje su bile predmet spora pred Visokim upravnim sudom, poništen, odnosno velik broj odluka Državne komisije, koje su bile predmet spora, potvrđen je odlukama kojima se tužba odbija, tužba odbacuje i obustavlja upravni spor (93,40%).⁶⁴ Konstantan trend smanjenja žalbi i tužbi ukazuje na uspostavljanje dobre prakse, koja osigurava pravnu sigurnost i povjerenje sudionika postupka javne nabave u efikasnost i predvidivost sustava pravne zaštite.

4. SPECIFIČNOSTI UPRAVNOG SPORA SUKLADNO ZJN

Upravni spor u postupcima javne nabave u Republici Hrvatskoj ima nekoliko posebnosti i specifičnosti koje ga razlikuju od općih upravnih sporova. Ove posebnosti su propisane kako bi se osigurala transparentnost, pravičnost i učinkovitost postupaka javne nabave, te kako bi se uskladilo s europskim zakonodavstvom i praksama. U ovom dijelu rada opisan će se glavne specifičnosti upravnog spora sukladno ZJN, a one su sljedeće: pravni okvir, predmet spora, nadležnosti sudova, procesna pravila te pravne posljedice.

⁶⁰ Članak 3. stavak 1. Zakona o DKOM-u.

⁶¹ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str 191

⁶² Izvješće o radu 2022. Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202022.pdf?vel=995158>

⁶³ Izvješće o radu 2022. DKOM-a, str 62.

⁶⁴ Izvješće o radu 2022. DKOM-a, str 63.

4.1. Pravni okvir

Javna nabava i njezina cjelovita regulacija s osiguranom upravnom i upravnosudskom zaštitom sudionika nema dugu tradiciju u hrvatskom pravu.⁶⁵ Upravno sudska zaštita u postupcima javne nabave regulirana je kroz nekoliko ključnih pravnih okvira, uključujući Ustav RH, ZJN, te ZUS. Kao što smo naveli pravna zaštita u postupcima javne nabave organizirana je u dva stupnja: upravna i sudska zaštita, te se u oba slučaja ZJN se primjenjuje kao specijalni zakon.⁶⁶ U prvostupanjskom postupku primjenjuje se ZUP kao opći zakon budući da je postupak podnošenja žalbe DKOM-u upravni postupak.⁶⁷ U drugom stupnju, postupak se vodi pred Visokim upravnim sudom prema odredbama ZUS-a.⁶⁸

Upravni sporovi u postupcima javne nabave primarno su regulirani ZJN-om. Ovaj zakon precizira pravila i procedure koje naručitelji moraju slijediti prilikom provođenja postupaka javne nabave. Cilj zakona je osigurati transparentnost, konkurentnost, nediskriminaciju i učinkovitost u korištenju javnih sredstava.

„Upravni spor koji se pokreće protiv odluka DKOM-a velikoj je mjeri klasičan upravni spor.“⁶⁹ Naime, ZJN je *lex specialis* te ima prednost u primjeni pred ZUS-om, no ipak sadržava vrlo malo odredbi o sudskoj zaštiti u postupcima javne nabave, što otvara prostor za primjenu većinu odredaba ZUS-a.

4.2. Predmet spora

Predmet spora u postupcima javne nabave su isključivo odluke Državne komisije sukladno čl. 434. st. 4. ZJN-a. DKOM u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave i o drugim zahtjevima koje su u žalbenim postupcima ovlaštene postaviti stranke.⁷⁰

⁶⁵ Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 381.

⁶⁶ Turudić, M., Komentar Zakona o javnoj nabavi, Zgombić & Partneri - nakladništvo i informatika d.o.o., god.2018., str. 725.

⁶⁷ Ibid, str. 725

⁶⁸ Ibid, str. 725

⁶⁹ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str 227

⁷⁰ Čl. 3., stavak 2. i 3., Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21.

Prema podacima Izvješća o radu 2022. DKOM-a predmet spora u postupcima javne nabave su prvenstveno odluke o odabiru i odluke o poništenju, zatim slijede objave i dokumentacija o nabavi⁷¹ (dalje u tekstu: DON), te izmjene DON-a i ostalo. U 2022. godini od ukupnog broja zaprimljenih žalbi, na dokumentaciju o nabavi izjavljeno je njih 28,24%, što predstavlja pad broja žalbi izjavljenih u ovoj fazi u odnosu na 2021. godinu (32,06%).⁷² Novim izmjenama i dopunama ZJN-a koje su stupile na snagu 11. listopada 2022. godine, propisani su značajno viši iznosi naknada od 1.320,00 eura do 66.360,00 eura, koji se uplaćuju ovisno o visini procijenjene vrijednosti nabave, neovisno o fazi postupka javne nabave na koju se izjavljuje žalba. U navedenom relevantnom razdoblju za 2021. godinu zaprimljeno je 56 žalbi u fazi DON-a i izmjena DON-a, dok su u istoj fazi postupka javne nabave i za isto razdoblje u 2022. godini, odnosno nakon stupanja na snagu izmjena Zakona o javnoj nabavi, zaprimljene svega 22 žalbe.⁷³ Bez obzira na ograničeno razdoblje promatranja, uočen je trend pada izjavljenih žalbi na DON i izmjene DON-a koji je povezan sa rastom naknada za podnošenje žalbe.

4.3. Stranke spora

Stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba.⁷⁴ Za upravni spor u javnoj nabavi specifično je da je tuženik isključivo DKOM budući da se tužba podnosi protiv odluka DKOM-a. U postupcima javne nabave DKOM je „javnoopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora.“⁷⁵

Tužitelji mogu biti i naručitelji i neki od ponuditelja.⁷⁶ Sporove u postupcima javne nabave uglavnom pokreću ponuditelji koji smatraju da su oštećeni odlukama naručitelja. Tužitelji u postupku sudske zaštite javne nabave mogu biti kako naručitelj nezadovoljan odlukom DKOM-a, tako i ponuditelj čija je žalba odbijena od strane DKOM-a.

Kao stranku u upravnom sporu, važno je također spomenuti pojam „zainteresirane u osobe“. To može biti „svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnoopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili

⁷¹ Čl. 200. ZJN-a

⁷² Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2022. godinu Uprave za trgovinu i politiku javne nabave, Sektor za politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, str. 61. – dostupno na <https://biltenjavnenabave.hr/2023/07/27/javna-nabava-objavljeno-je-statisticko-izvjesce-o-javnoj-nabavi-u-rh-za-2022-godinu/>

⁷³ Statističko izvješće o javnoj nabavi, str.33.

⁷⁴ Čl. 16. ZUS-a

⁷⁵ Čl.18. ZUS-a

⁷⁶ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str 227.

izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes.“⁷⁷ Definiranje "zainteresiranih osoba" omogućuje da samo oni subjekti koji imaju stvaran interes u ishodu postupka, kao što su ponuditelji ili sudionici u postupku javne nabave,⁷⁸ mogu podnijeti žalbu, a što smanjuje rizik od zlouporabe prava na žalbu, odnosno ograničavanjem mogućnosti podnošenja žalbi na one koji imaju stvarni interes, smanjuje se rizik od zlouporabe žalbenih postupaka. Cilj je spriječiti da žalbe podnose subjekti koji nemaju legitimni interes, ali žele ometati ili odgađati postupak iz nekih drugih razloga.

4.4. Nadležnost i sastav suda

Do uvođenja ZJN-a 2011., sudska zaštita u postupcima javne nabave ostvarivala se pred Upravnim sudom RH, koji je tada bio jedini upravni sud.⁷⁹ Podjela nadležnosti između četiri upravna suda i VUS-a rezultirala je time da je VUS imao ograničenu ulogu u oblikovanju sudske prakse, dok je zbog fragmentiranosti odluka upravnih sudova došlo do neujednačenosti u praksi. Navedeno potvrđuje istraživanje prof. Čovića u kojem je konstatirano da je u razdoblju od 1. siječnja 2012. godine do 30. lipnja 2016. Visoki upravni sud donio svega 41 meritornu odluku.⁸⁰ Ova situacija stvara pravne nesigurnosti i poteškoće u pravilnoj primjeni zakona, što dovodi do neusklađenih i često kontradiktornih odluka u sličnim slučajevima.

Navedeno upućuje na prijeko potrebnu izmjenu u nadležnosti koja se desila ZJN-om iz 2016. napuštanjem sustava dvostupanjske upravnosudske zaštite. Protiv odluke DKOM-a više nije moguće podnijeti žalbu, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.⁸¹ Visoki upravni sud odlučivat će u vijeću od tri suca.⁸² Dakle, danas su upravni sporovi u postupcima javne nabave u Republici Hrvatskoj u nadležnosti Visokog upravnog suda. VUSRH ima značajnu ulogu u kreiranju ujednačene sudske prakse kroz donošenje presuda koje služe kao smjernice u javnonabavnim postupcima, kao i u postupanju DKOM-a.⁸³ Odluke VUSRH-a često postaju referentne točke za rješavanje sličnih sporova u budućnosti, osiguravajući pravnu sigurnost i predvidljivost.

Jedna važna specifičnost upravnosudske zaštite, odnosi se na slučaj poništenja odluke DKOM-a od strane VUS-a. „Ako Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi odluku Državne

⁷⁷ Čl. 19. ZUS-a

⁷⁸ Članak 402., ZJN-a

⁷⁹ Turudić, M., Komentar Zakona o javnoj nabavi, Zgombić & Partneri - nakladništvo i informatika d.o.o., god. 2018., str. 802.

⁸⁰ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 1/2017., str. 229.

⁸¹ Članak 434., stavak 1. ZJN-a

⁸² Članak 14., stavak 2. ZUS-a

⁸³ Izvješće o radu 2022. DKOM-a, str. 2.

komisije, svojom će presudom odlučiti i o žalbi u postupku javne nabave.“⁸⁴ Prethodno navedeno govori da je upravni spor u postupcima javne nabave spor pune jurisdikcije. Kod sporova pune jurisdikcije, sud sam rješava neki predmet, budući da pravnu osnovu spora uvijek predstavlja povreda nekog subjektivnog prava, a pravni učinci sudske odluke nastaju među strankama.⁸⁵ Dakle, ukoliko VUS poništi rješenje DKOM-a, neće mu ga vratiti na ponovno postupanje nego će meritorno odlučiti o žalbi.

4.5. Procesne specifičnosti

4.5.1. *Kratki rokovi*

Tužba se podnosi sudu u roku od 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje.⁸⁶ Početak roka računa se od trenutka kad je dostavljena odluka DKOM-a, stoga je iznimno važno točno utvrditi trenutak dostave. U skladu s načelom transparentnosti, DKOM svoje odluke dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama DKOM-a.⁸⁷ Rok za podnošenje tužbe počinje teći istekom roka od osam dana od dana javne objave.⁸⁸ Dostava se smatra obavljenom istekom dana objave.⁸⁹ Ukoliko će tužba biti podnesena nakon proteka propisanog roka, VUSHR će, ne ulazeći u meritum stvari, odbaciti tužbu kao nepravodobnu.

Važno je reći da podnošenje tužbe u postupcima javne nabave ne odgađa izvršenje odluke DKOM-a. Naime, ZUS vrlo jasno propisuje da tužbe u upravnim sporovima imaju odgodni učinak samo ako je to izričito predviđeno posebnim propisom,⁹⁰ što u kontekstu javne nabave nije slučaj.

Odluka u upravnom sporu donijet će se u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne tužbe.⁹¹ To implicira da je VUSRH dužan provesti upravni spor i donijeti odluku u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne tužbe. Propisivanjem vrlo kratkog roka stavljen je ogroman pritisak na rad VUSRH-a ako uzmemo u obzir da se radi o postupku koji je vrlo kompleksan i zahtjevan, počevši od samog predmeta spora. Prethodno je konstatirano kako je najčešći predmet spora dokumentacija o javnoj nabavi i njezine izmjene koja mora biti jasna, precizna, razumljiva i

⁸⁴ Članak 434., stavak 4. ZJN

⁸⁵ Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine 2002., str. 492.

⁸⁶ Članak 24. stavak 2., ZUS-a

⁸⁷ <https://www.dkom.hr/odluke/10>

⁸⁸ Članak 434., stavak 2. ZJN-a

⁸⁹ Članak 432., stavak 6. ZJN-a

⁹⁰ Članak 26. stavak 1. ZUS-a

⁹¹ Članak 434. stavak 3. ZJN-a

nedvojbena, te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda.⁹² Također u prilog kratkom roku ne ide ni činjenica da je donošenje odluke u upravnom sporu u nadležnosti samo jednog tijela, odnosno VUSRH-a, koji odlučuje u vijeću od 3 suca.⁹³

Ipak, pozitivna strana određenja kratkog roka od 30 dana za donošenje odluke Visokog upravnog suda od podnošenja tužbe jest ta što kratki rok pozitivno utječe na pravnu sigurnost, brzinu postupanja i interese stranaka, omogućujući brže rješavanje sporova i smanjenje neizvjesnosti za sve uključene stranke postupka.⁹⁴

4.5.2. *Transparentnost postupka*

Načelo transparentnosti je jedno od osnovnih načela ZJN-a i prožima se kroz sve faze postupka javne nabave počevši od planiranja i objavljivanja nabave, dokumentacije o nabavi koja mora biti jasna, potpuna i dostupna svim potencijalnim ponuditeljima, otvaranja i ocjenjivanja ponuda, te donošenja odluka koje su javno dostupne. „Načelo transparentnosti zahtijeva da se svi stadiji postupka dodjele javnog ugovora vode na providan način, tako da svaki ponuditelj, ali i šira javnost, može imati saznanja o tomu postupku.“⁹⁵

Ostvarivanje načela transparentnosti uključeno je i u odredbe o upravnosudskoj zaštiti. DKOM je obvezan odluku o upravnom sporu objaviti na svojim internetskim stranicama bez anonimizacije.⁹⁶ Ovo osigurava da sve zainteresirane strane imaju pristup informacijama o ishodima upravnih sporova, što dodatno jača povjerenje u pravednost i otvorenost postupka. Javni uvid u odluke smanjuje mogućnost korupcije i zloupotrebe položaja. Transparentnost djeluje preventivno, odvrćajući potencijalne nečasne radnje. Također, objavljivanje odluka pomaže u standardizaciji prakse DKOM-a, na koju se naručitelji i ponuditelji mogu osloniti kao sudionici javnonabavnog postupka. Zaključuje se da objavljivanje odluka DKOM-a na internetskim stranicama bez anonimizacije ima dalekosežne pozitivne učinke na postupak javne nabave. Transparentnost u javnoj nabavi, kroz ovakvu otvorenost, osigurava da postupci budu provedeni na jasan, predvidljiv i pravedan način, čime se jača povjerenje u pravni sustav i sprječava zloupotreba položaja.

4.5.3. *Naknada štete*

⁹² Članak 200. stavak 1. ZJN-a

⁹³ Članak 14. stavak 2. ZUS-a

⁹⁴ Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str 227.

⁹⁵ Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B., Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str.409.

⁹⁶ Članak 434. stavak 4. ZJN-a

„Svaka osoba koja je pretrpjela štetu zbog povreda ovoga Zakona ima mogućnost naknade štete pred nadležnim sudom prema općim propisima o naknadi štete.“⁹⁷ Ova odredba upućuje na Zakon o obveznim odnosima⁹⁸ (dalje u tekstu: ZOO), koji regulira opće uvjete i postupke za ostvarivanje naknade štete. Važeće hrvatsko pravo opredijelilo se za tzv. „mjješoviti sustav javne nabave“.⁹⁹ Cjelokupni postupak javne nabave i pravna zaštita unutar tog postupka pripadaju upravnom pravu, dok su naknada štete i izvršenje ugovornih obveza¹⁰⁰ u nadležnosti obveznog prava. Pravo na naknadu štete nije ograničeno samo na slučajeve neispunjenja obveza iz javnopravnog ugovora. Gospodarski subjekti, kao i naručitelji, imaju mogućnost pokrenuti postupak pred sudom opće nadležnosti za svaku povredu ZJN-a.¹⁰¹

Hrvatski pravni sustav za javnu nabavu i naknadu štete usklađen je s europskim pravnim standardima. Prema pravnoj stečevini EU, osobe koje su pretrpjele štetu zbog kršenja prava Unije imaju pravo na naknadu štete. Ovaj princip je potvrđen i razrađen u presudama Suda Europske unije, uključujući slučajeve kao što su Francovich i Brasserie du Pêcheur/Factortame.¹⁰²

5. USPOREDBA SPECIFIČNOSTI UPRAVNOG SPORA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE S ODREDBAMA ZUS-A

5.1. Pravni okvir

Opći upravni sporovi su regulirani ZUS-om. Ovaj zakon predstavlja temeljni pravni okvir za sve upravne sporove, definirajući osnovne pojmove, pravila postupka, prava i obaveze stranaka te nadležnosti sudova.

Ključna razlika u pravnom okviru sudske zaštite u upravnom sporu u odnosu na sudsku zaštitu postupaka javne nabave je ta da se upravni spor vodi prema pravilima ZUS-a kao općeg zakona, koji uređuje opći postupak upravnog spora i primjenjuje se u oba stupnja, dok je sudska zaštita u javnoj nabavi osigurana samo u prvom stupnju i to pred VUS-om. Protiv odluke DKOM-a nije dopuštena žalba, no strankama je omogućeno pokretanje upravnog spora pred VUS-om.¹⁰³

⁹⁷ Članak 435. stavak 1. ZJN-a.

⁹⁸ Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine br. 126/21

⁹⁹ Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B., Hrvatsko pravo javne nabave javne - usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 412.

¹⁰⁰ Članak 313, stavak.3., ZJN-a

¹⁰¹ Turudić, M., Komentar Zakona o javnoj nabavi, Zgombić & Partneri - nakladništvo i informatika d.o.o., god.2018., str.806.

¹⁰² [chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/EU11_Predmeti-C-46-93-i-C-48-93Brasserie-du-Plcheur-Px.pdf](https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/EU11_Predmeti-C-46-93-i-C-48-93Brasserie-du-Plcheur-Px.pdf)

¹⁰³ Članak 434. stavak 1. ZJN-a

Trenutno važeći ZJN sadrži samo jedan članak u kojem su propisane najosnovnije odredbe o sudskoj zaštiti, stoga su za provođenje postupka relevantne odredbe općeg zakona odnosno ZUS-a. Žalbeni se postupak vodi prema odredbama ZJN-a i ZUP-a, a nadležnost za rješavanje žalbi u javnoj nabavi prepušteno je DKOM-u¹⁰⁴, protiv čije odluke se može pokrenuti upravni spor sukladno odredbama ZJN-a i ZUS-a.

ZUS je ključan zakon za regulaciju općih upravnih sporova, pružajući pravni okvir i proceduru za upravne sporove uopće. S druge strane, postupci javne nabave imaju specifičnu pravnu zaštitu ograničenu na prvi stupanj pred VUS-om, ali se također oslanjaju na odredbe ZUS-a i ZJN-a za sve detalje postupka i prava stranaka.

5.2. Predmet spora

Predmet upravnog spora precizno je i sustavno definiran u temeljnim odredbama ZUS-a.¹⁰⁵ U odnosu na ZUS iz 1991., sada imamo ZUS u kojem je znatno proširen predmet upravnog spora,¹⁰⁶ čime se smanjuje mogućnost restriktivnog tumačenja i oglašavanja upravnog suda nenadležnim.

Pored ocjene zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke o upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek i ocjene zakonitosti propuštanja uprave da o zahtjevu odnosno žalbi stranke donese upravni akt, predmet upravnog spora je proširen je i na druga upravna postupanja te na ocjenu zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.¹⁰⁷

Evidentno je da predmet upravnog spora obuhvaća širok spektar pojedinačnih upravnih odluka i općih akata, postupanja i propuštanja postupanja javnopravnih tijela, dok to nije slučaj u sudskoj zaštiti javne nabave gdje se spor pokreće isključivo i samo protiv odluka DKOM-a.

5.3. Stranke u upravnom sporu

Prema ZUS-u stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba.¹⁰⁸ Tužitelj može biti bilo koja fizička ili pravna osoba koja smatra da je pojedinačna odluka, postupanje ili nepostupanje javnopravnog tijela povrijedilo njezina prava ili pravne interese. Tužitelj može biti i osoba bez pravne osobnosti ili pak skupina osoba. Također tužitelj može biti i javnopravno

¹⁰⁴ Članak 398., stavak 1. ZJN-a

¹⁰⁵ Članak 3. ZUS-a

¹⁰⁶ Đerđa, D., Šikić, M.; Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str.88.

¹⁰⁷ Đerđa, D., Šikić, M.; Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str.88.

¹⁰⁸ Članak 16. ZUS-a

tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanja ili sklapanja upravnog ugovora, te državno tijelo koje je na to ovlašteno zakonom. Nakon što je iscrpljena svaka druga zakonom propisana pravna zaštita, tužitelj pokreće spor tužbom, te može zahtijevati poništenje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, donošenje pojedinačne odluke koja nije odnesena u propisanom roku, postupanje koje je tuženik obvezan izvršiti, te oglašavanje ništavnim upravnog ugovora ili izvršenje obveza iz njega, a kao dodatni zahtjev može se zahtijevati povrat stvari i naknada štete.¹⁰⁹

Tuženik je pak javnopravno tijelo koje je donijelo osporavani akt ili koje je odgovorno za postupanje ili nepostupanje koje je predmet spora, ili koje je stranka upravnog ugovora.¹¹⁰ Javnopravna tijela uključuju tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pružatelje javnih usluga.¹¹¹

Za vođenje upravnog spora nužni su tužitelj i tuženik,¹¹² a u spor se u svakom trenutku može uključiti i zainteresirana osoba¹¹³. Tužitelj mora biti potpuno poslovno sposoban da bi mogao poduzimati radnje u upravnom sporu. Djelomično poslovno sposoban tužitelj može poduzimati radnje unutar granica svoje sposobnost. Također, radnje u sporu za tužitelja ili zainteresiranu osobu može poduzimati ovlaštena osoba, zajednički predstavnik ili opunomoćenik skupine osoba.¹¹⁴

Glavna razlika u pogledu stranke upravnog spora između klasičnog upravnog spora i upravnog spora u javnoj nabavi leži u identitetu tuženika. U klasičnom upravnom sporu tuženik je javnopravno tijelo koje je donijelo osporavani akt, dok je u postupcima javne nabave tuženik isključivo DKOM. Također, iako pojam "zainteresirane osobe" postoji u oba konteksta, u sudskoj zaštiti javne nabave ovaj pojam ima specifičnu ulogu u smanjenju rizika od zlouporabe prava na žalbu.

5.4. Nadležnost i sastav suda

„Povijesno, na području Hrvatske postojao je sustav jednostupanjske upravnosudske zaštite“¹¹⁵ što znači da je cjelokupna upravnosudska zaštita bila ostvarivana pred jednim Upravnim sudom.

¹⁰⁹ Članak 22. ZUS-a

¹¹⁰ Članak 18. ZUS-a

¹¹¹ Članak 2. ZUS-a

¹¹² Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str.130.

¹¹³ Članak 19. ZUS-a

¹¹⁴ Članak 20., stavak 2. ZUS-a

¹¹⁵ Turudić, M., Komentar Zakona o javnoj nabavi, Zgombić & Partneri - nakladništvo i informatika d.o.o., god.2018., str.802.

Međutim, značajan preokret nastupio je sa usvajanjem ZUS-a koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012., i reformirao pravnu zaštitu uvodeći sustav dvostupanjskog upravnog sudovanja i time unio promjenu u načinu rješavanja upravnih sporova. Novim sustavom osnivaju se specijalizirani sudovi, točnije četiri prvostupanjska upravna suda u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu, te se kao sud drugog stupnja uvodi Visoki upravni sud. Novoustrojeni upravni sudovi imaju svoja sjedišta i područja nadležnosti određena člankom 8. Zakona o područjima i sjedištima sudova.¹¹⁶

Izmjenom ZUS-a popraćenog izmjenom Zakona o sudovima¹¹⁷ osigurano je Ustavom zajamčeno pravo na pravo na žalbu protiv odluke upravnih sudova. „Ovim ustrojem omogućeno je proširenje predmeta upravnog spora, otvorena je mogućnost da upravni sudovi u pravilu samostalno utvrđuju činjenično stanje, provode usmenu raspravu te sami rješavaju upravne stvari u sporovima pune jurisdikcije, baš kao što je omogućeno i dvostupanjsko odlučivanje u upravnom sporu, pa slijedom toga i kvalitetnija pravna zaštita stranaka.“¹¹⁸

Temeljna pretpostavka za postupanje upravnog suda je nadležnost.¹¹⁹ Nadležnost suda znači da sud mora biti i stvarno i mjesno nadležan kako bi mogao voditi upravni spor. Stvarna nadležnost odnosi se na predmeta spora, dok se mjesna nadležnost odnosi na teritorijalno područje u kojem sud ima ovlasti djelovati. Stvarna nadležnost sudova određena je čl.12. ZUS-a u kojem stoji da upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud RH, dok je u mjesna nadležnost iscrpno opisana člankom 13. ZUS-a. Ako sud utvrdi da je predmet tužbe predmet upravnog spora te prema podacima iz tužbe da je mjesno nadležan, nastaviti će s postupanjem. Ukoliko pak utvrdi da nije nadležan rješenjem će se oglasiti nenadležnim i ustupiti predmet nadležnom sudu te o tome obavijestiti podnositelja.

U upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac.¹²⁰ Ovi sudovi su raspoređeni regionalno i djeluju kao prvostupanjski sudovi koji rješavaju širok spektar upravnih sporova. U nadležnosti upravnih sudova je odlučivanje: o tužbama protiv pojedinačnih odluka i postupanja javnopravnih tijela, o tužbama zbog šutnje administracije odnosno propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku,

¹¹⁶ Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 122/10

¹¹⁷ Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 122/10

¹¹⁸ Đerđa, D., Galić, A., Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014., str. 344

¹¹⁹ Medvedović, D., Novi sustav upravnog sudovanja, u: Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str.39.

¹²⁰ Članak 14., stavak 1. ZUS-a

o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja istih, te o drugim zakonom propisanim slučajevima.¹²¹

VUS djeluje kao žalbeni sud za odluke koje donesu upravni sudovi u prvom stupnju. Dalje, VUS je odlučuje o zakonitosti općih akata, o sukobu mjesne nadležnosti između upravnih sudova, i drugim zakonom propisanim slučajevima.¹²² Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od 3 suca, dok o zakonitosti općih akata odlučuje u vijeću od 5 sudaca.¹²³ Razlika u broju sudaca koji odlučuju u vijećima Visokog upravnog suda odražava važnost i složenost predmeta kojima se sud bavi.

5.5. Procesne specifičnosti

5.5.1. Osnovni preduvjet za pokretanje upravnog spora

Upravni spor moguće je pokrenuti tek nakon što je iscrpljena svaka druga zakonom propisana pravna zaštita.¹²⁴ To konkretno znači da protiv prvostupanjskog rješenja postoje dvije opcije: žalba ukoliko postoji drugostupanjsko tijelo, koje dalje odlučuje drugostupanjskim rješenjem, protiv kojeg se pokreće spor, odnosno ukoliko ne riješi žalbu u roku ide tužba, te druga opcija kad ne postoji drugostupanjsko tijelo i tad se direktno podnosi tužba. Ako ovo analiziramo u kontekstu sudske zaštite u javnoj nabavi vidljivo je da je spor moguće pokrenuti kada postoji odluka DKOM-a, to je situacija u kojoj u upravnoj zaštiti iznad DKOM-a ne postoji drugostupanjsko tijelo, već se tužba podnosi izravno VUS-u.

U procesu ocjenjivanja pretpostavki za vođenje upravnog spora, sud će rješenjem odbaciti tužbu jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora ako utvrdi da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redoviti pravni lijek.¹²⁵ Može se reći da ova odredba nije primjenjiva kod sudske zaštite javne nabave jer protiv odluke DKOM-a ne postoji pravni lijek koji bi se mogao iscrpiti prije pokretanja spora, obzirom da se tužba podnosi direktno VUS-u.

5.5.2. Dulji rokovi

Tužitelj tužbu ponosi u rokovima propisanim člankom 24. ZUS-a te svaka tužba podnesena izvan toga roka smatra se nepravodobnom zbog čega će biti odbačena. Vezano za radnje u upravom sporu stoji odredba da ukoliko rokovi nisu propisani ZUS-om, sud će ih na dane ili

¹²¹ Članak 12., stavak 2. ZUS-a

¹²² Članak 12., stavak 3. ZUS-a

¹²³ Članak 14., stavak 2 ZUS-a

¹²⁴ Članak 22., stavak 5. ZUS-a

¹²⁵ Članak 30., stavak.1., alineja 3. ZUS-a

konkretnim datumom odrediti prema okolnostima slučaja.¹²⁶ Zakonodavac je propisao nekoliko rokova. U pravilu se tužba podnosi u roku od 30 dana od dana dostave osporavane odluke ili odluke o prigovoru. Međutim, ako odluka nije pravilno dostavljena, rok za podnošenje tužbe produljuje se na 90 dana od trenutka kada je stranka saznala ili mogla saznati za tu odluku, što se smatra subjektivnim rokom.¹²⁷ Također, postoji i objektivni rok prema kojem tužba mora biti podnesena najkasnije 5 godina nakon isteka 30-dnevnog roka od dana dostave odluke.

No, zakonodavac nije odredio konkretni rok u kojem sudovi trebaju donijeti odluku kao što je to slučaj u sudskoj zaštiti javne nabave gdje je rok vrlo jasan i kratak. Iako sudovi nisu obvezni donijeti odluku u točno propisanim rokovima, vrlo je važan pojam razumnog roka, koji osigurava da postupci ipak budu riješeni u vremenskom okviru koji je pravedan i učinkovit. Obveza donošenja odluke u razumnom roku propisana je ZUS-om u sklopu načela učinkovitosti prema kojem će sud provesti upravni spor brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, onemogućit će zlouporabu prava stranaka i drugih sudionika u sporu, te će odluku donijeti u razumnom roku.¹²⁸

„Dužnost donošenja odluke u razumno roku nije propisana samo načelnom odredbom ZUS-a, već je sadržana i u važnim izvorima nadzakonske snage – Ustavu i Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.“¹²⁹ Sustav zaštite prava na suđenje u razumnom roku postupno se učvrstio pod utjecajem sudske prakse Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku proizlazi iz čl. 6., st. 1. Europske konvencije i čl. 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku uvrštena je u Ustavom zaštićena prava člankom 29. Ustava RH. U konačnici, svrha prethodnih regulativa o razumnom roku jest osigurati da svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.

Vrhovni sud je rok od 3 godine za donošenje odluke proglasio granicom između razumnog i nerazumnog trajanja.¹³⁰ Odluka Vrhovnog suda da tri godine označi granicom između razumnog i nerazumnog trajanja postupka ima značajan utjecaj na pravnu praksu i prava stranaka u postupcima, te na neki način ova granica služi kao mjerilo za ocjenu učinkovitosti pravosudnog sustava.

¹²⁶ Čl. 51. ZUS-a

¹²⁷ Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str.170.

¹²⁸ Čl. 8. ZUS-a

¹²⁹ Đerđa, D., Šikić, M.; Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str. 111.

¹³⁰ Ibid, str. 122.

Iz prethodno navedenog evidentno je da su u klasičnom upravnom sporu rokovi duži od rokova u postupcima sudske zaštite javne nabave. Razlika u rokovima i hitnosti postupka u upravnom sporu u postupcima javne nabave u odnosu na klasični upravni spor reflektira potrebu za brzim i učinkovitim pravnim zaštitama kako bi se izbjegle odgode u realizaciji javnih projekata.

5.5.3. Transparentnost

Transparentnost je ukomponirana u odredbe ZUS-a na više mjesta s ciljem postizanja efikasnog, pravednog i otvorenog postupka upravnog suđenja. Također, javnost sudskih rasprava uvrštena kao jedno od temeljnih obilježja načela usmene rasprave u upravnom sporu propisana je Ustavom RH.¹³¹

Rasprave u upravnom sporu su javne što znači da na usmenoj raspravi, uz stranke upravnog spora mogu biti prisutne i druge osobe. Dakle, rasprava u upravnom sporu je uvijek javna.¹³² Međutim, u svrhu zaštite privatnosti, tajnosti podataka i drugim zakonom propisanim slučajevima sud će rješenjem isključiti javnost u potpunosti ili samo djelomično.¹³³ Smatra se da s usmene rasprave ne bi trebale biti isključene stranke i osobe ovlaštene za zastupanje kako bi mogle ostvariti svoja postupovna prava. Međutim, ukoliko stranka ili drugi sudionik spora ne dođu na ročište bez opravdanog razloga, u tom slučaju će se rasprava održati bez njih.¹³⁴

Na ročištu na kojem je rasprava zaključena, presudu će objaviti predsjednik vijeća ili sudac pojedinac, javno će pročitati izreku i ukratko obrazložiti presudu.¹³⁵ Sudske odluke se objavljuju čime se osigurava da se svi zainteresirani mogu informirati kako je sud odlučio i na temelju kojih argumenata što doprinosi boljem razumijevanju sudske prakse i jača pravnu sigurnost. Iako postoji mogućnost isključenja javnosti zbog zaštite privatnosti ili drugih zakonom predviđenih razloga, opća transparentnost omogućava da svi zainteresirani mogu pratiti tijek suđenja.

O zakonitosti općeg akta VUS odlučuje na javnoj sjednici.¹³⁶ U postupku ocjene zakonitosti općih akata VUS može do donošenja presude, donijeti rješenje kojim će obustaviti izvršenje spornog općeg akta.¹³⁷ Rješenje o obustavi izvršenja objavljuje se u Narodnim novinama sa svrhom sprečavanja nastanka posljedica koje bi mogle nastati primjeni li se osporeni akt. Ako VUS utvrdi da opći akt ili pojedine njegove odredbe nisu suglasne sa zakonom ili statutom

¹³¹ Članak 119.st.1. Ustav RH

¹³² Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str. 214.

¹³³ Članak 38., stavak 2. ZUS-a

¹³⁴ Članak 39., stavak 3. ZUS-a

¹³⁵ Članak 61. ZUS-a

¹³⁶ Članak 86., stavak 1. ZUS-a

¹³⁷ Članak 85., stavak 2. ZUS-a

javnopravnog tijela, presudom će ukinuti opći akt u cijelosti ili samo pojedine njegove dijelove.¹³⁸ Ukinuti opći akt ili pojedine odredbe prestaje važiti danom objave presude VUS-a u Narodnim novinama.¹³⁹ Ova odredba ima važnost obzirom na pravo podnošenja zahtjeva za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja općeg akta. Naime, podnositelj koji je uspio u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, ima pravo zahtijevati izmjenu pojedinačne odluke koja je donesena na temelju ukinutog općeg akta.¹⁴⁰ Zahtjev se podnosi u roku od 3 mjeseca od dana objave presude u Narodnim novinama, a javnopravno tijelo o tom će zahtjevu odlučivati prema pravilima o obnovi postupka.¹⁴¹

Općenito, transparentnost kod klasičnih upravnih sporova i sudske zaštite postupka javne nabave igra ključnu ulogu u jačanju pravne sigurnosti, sprječavanju korupcije i osiguravanju da se pravda ne samo provodi, već i vidi da se provodi. Međutim, zbog specifičnosti i hitnosti postupaka javne nabave, transparentnost u tim postupcima ima poseban značaj, što se očituje kroz strože i detaljnije odredbe u vezi s objavljivanjem i dostupnošću informacija.

5.4.4. Naknada štete

U postupcima vezanim za naknadu štete, razlikuju se pravila primjenjiva na različite vrste postupaka. O naknadi štete primjenjuju se odredbe ZUS-a, dok se naknade štete u postupku javne nabave ostvaruje prema ZOO-u. Iduća specifičnost je u tome da zahtjev za naknadu štete može podnijeti samo tužitelj, dok u upravnosudskom postupku javne nabave zahtjev može podnijeti svaka osoba koja je pretrpjela štetu zbog povreda ZJN-a. Tužitelj uz glavni zahtjev može podnijeti zahtjev za povrat stvari i naknadu štete koju je počinio tuženik.¹⁴² Kako je ovdje riječ o sporednom zahtjevu koji se podnosi uz glavni, sud će o povratu stvari i naknadi štete odlučiti samo kada tužitelj to tužbom izričito zahtjeva.¹⁴³ Sud će pak odbiti tužbeni zahtjev glede naknade štete i povrata stvari ako utvrdi da je tužitelj svojim postupanjem prouzročio ili pridonio nastanku štete.¹⁴⁴ Ovo pravilo osigurava da se ne priznaju zahtjevi koji su rezultat nemarnog ili neodgovornog ponašanja tužitelja.

¹³⁸ Članak 86., stavak 3. ZUS-a

¹³⁹ Članak 86., stavak 4. ZUS-a

¹⁴⁰ Članak 87. ZUS-a

¹⁴¹ Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str. 312

¹⁴² Članak 22., stavak 4. ZUS-a

¹⁴³ Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012), str. 258

¹⁴⁴ Članak 59., stavak 3. ZUS-a

6. ZAKLJUČAK

Kroz različite aspekte kao što su pravni okvir, predmet spora, stranke, nadležnost i sastav suda, te procesne specifičnosti, jasno je da upravni sporovi u postupcima javne nabave, iako se oslanjaju na odredbe ZUS-a, imaju određene specifičnosti koje ih razlikuju od općih upravnih sporova.

Upravni spor, kao ključni mehanizam zaštite prava građana protiv odluka upravnih tijela, ima izuzetnu važnost u osiguravanju vladavine prava. Ciljevi i načela ZUS-a jasno definiraju smjer i svrhu ovih postupaka, naglašavajući potrebu za efikasnim, pravednim i transparentnim procesima.

Javna nabava predstavlja ključno područje koje ima značajan utjecaj na javni sektor i gospodarske aktivnosti, s obzirom na to da ona obuhvaća velik udio ukupne potrošnje države, javnih poduzeća i drugih javnopravnih tijela. Pojam, uloga i značaj javne nabave, kao i ciljevi koje se njome nastoji postići, naglašavaju potrebu za jasnim i pravednim pravilima koja reguliraju ove postupke.

Sustav upravnosudske zaštite u postupcima javne nabave u Hrvatskoj pokazuje visoku razinu specifičnosti u odnosu na opće upravne sporove. Ovaj sustav je usmjeren na osiguranje brzine, učinkovitosti, i pravne sigurnosti u rješavanju sporova, pri čemu ZJN kao *lex specialis* igra ključnu ulogu u regulaciji postupka, dok ZUS pruža osnovu za sve što nije posebno regulirano. Ključna karakteristika ovih sporova je da se vodi samo u jednom stupnju, pred VUSRH-om, što osigurava brzinu i pravnu sigurnost, ali također stavlja značajan pritisak na sud zbog kratkih rokova za donošenje odluka. VUSRH ima ključnu ulogu u održavanju jedinstvene sudske prakse u području javne nabave. Njegove odluke su smjernice za buduće slične slučajeve, osiguravajući pravnu sigurnost i predvidljivost. U slučaju poništenja odluke DKOM-a, VUSRH preuzima ulogu tijela pune jurisdikcije i meritorno odlučuje o žalbi, što dodatno naglašava njegovu značajnu ulogu u sustavu javne nabave. Ovaj pristup omogućava učinkovito rješavanje specifičnih pravnih izazova koje postavljaju postupci javne nabave, dok istovremeno osigurava zaštitu prava svih uključenih stranaka.

Također, dok ZUS pruža širok spektar zaštite u upravnim sporovima, uključujući ocjenu zakonitosti općih akata i upravnog postupanja, u postupcima javne nabave spor se pokreće isključivo protiv odluka DKOM-a.

Specifičnosti se očituju i u rokovima, gdje upravni sporovi u javnoj nabavi imaju striktnije rokove, što doprinosi učinkovitosti postupka, dok ZUS osigurava načelo suđenja u razumnom

roku. Transparentnost postupaka u oba slučaja osigurava se javnim raspravama i objavom sudskih odluka, osigurava povjerenje u pravednost i otvorenost postupka.

Predmet spora, stranke, nadležnost i procesne specifičnosti razlikuju se između općeg upravnog spora i sporova u javnoj nabavi, no oba postupka dijele zajednički cilj – osigurati pravednu, brzu i zakonitu sudsku zaštitu. Ipak, zbog specifičnosti i značaja javne nabave za gospodarsku stabilnost i razvoj, važno je kontinuirano unapređivati pravni okvir i sudsku praksu kako bi se osigurala maksimalna učinkovitost i transparentnost u ovim postupcima.

Zaključno, iako su postupci javne nabave specifični u svom pravnom okviru i procesnim pravilima, njihova usklađenost s načelima ZUS-a osigurava pravnu sigurnost i učinkovitost, pružajući strankama jasna pravila postupanja i mogućnost sudske zaštite svojih prava kroz upravni spor.

7. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Đerđa, D., Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, v.29, br. 1., 2008.
2. Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator (2012)
3. Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine 2002.
4. Šikić, M., Pravo na pošteno suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom, Europeizacija hrvatske javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Knjiga broj 28., Zagreb, 2014.
5. Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017
6. Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.
7. Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B., Hrvatsko pravo javne nabave javne -usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011.
8. Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011.
9. Turudić, M., Komentar Zakona o javnoj nabavi, Zgombić & Partneri - nakladništvo i informatika d.o.o., god.2018.
11. Đerđa, D., Galić, A., Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014.
12. Koprić, I., Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014.
13. Pičuljan Z., Novi upravni postupka i u pravni spor-oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije, Europeizacija hrvatske javne uprave, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Biblioteka suvremena javna uprava, knjiga broj 28, Zagreb, 2014.
14. Đerđa D., Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 29 No. 1, 2008., Str.111.-147.

Pravni propisi:

1. Zakon o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
2. Ustav Republike Hrvatske NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
3. Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 23/24

4. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09, 80/13, 41/21, 153/23
5. Pravilnik o nadzoru nad provedbom zakona o javnoj nabavi NN 65/2017-1535
6. Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi NN 19/2023-325
7. Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, Pravilnik, NN 65/2017-1534
8. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21
9. Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16, 144/22
10. Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21.
11. Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 122/10
12. Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 122/10
13. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine br. 126/21
14. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17
15. Povelja Europske unije o temeljnim pravima 2016/C 202/02
16. Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. koja koordinira zakone, uredbe i upravne uredbe u vezi s primjenom prava Zajednice o postupcima nabave za tijela koja djeluju u sektorima vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija (Službeni list Europske unije, L 076/14 od 23.III.1992.)
17. Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o koordinaciji zakona, uredbi i upravnih uredbi u vezi s primjenom postupaka pravne zaštite u postupcima dodjele javnih ugovora o radovima i dobrima (Službeni list Europske unije, L 395/33 od 30.XII.1989.)
18. Direktiva 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi (Službeni list Europske unije, L 335/31 od 20.XII.2007.)

Izvori s interneta:

1. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-1-epizoda-uvodne-napomene-sastav-suda-i-izdvojena-misljenja-izuzece-59387>
2. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2022. godinu Uprave za trgovinu i politiku javne nabave, Sektor za politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, <https://biltenjavnenabave.hr/2023/07/27/javna-nabava-objavljeno-je-statisticko-izvjesce-o-javnoj-nabavi-u-rh-za-2022-godinu/>

3. Izvješće o radu 2022. Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjesciORadu/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202022.pdf?vel=995158>
4. Turudić, M., Antikoruptivne mjere u novom javnonabavnom regulatornom okviru Europske unije, Fondacija Centra za javno pravo, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Marko_Turudic2.pdf (2.11.2022.)
5. <https://www.dkom.hr/odluke/10>
6. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/EU11_Predmeti-C-46-93-i-C-48-93Brasserie-du-Plcheur-Px.pdf