

Upravnosudska zaštita u postupcima javne nabave na području Republike Hrvatske

Jovančević, Ira

Master's thesis / Diplomski rad

2022

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:983300>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-12**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Katedra za Upravno pravo

IRA JOVANČEVIĆ

**UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U POSTUPCIMA JAVNE
NABAVE NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE**

Diplomski rad

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

Zagreb, prosinac 2022.

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| 1. UVOD | 1 |
| 2. JAVNA NABAVA | 3 |
| 2.1. Značenje javne nabave | 3 |
| 2.2. Pravna priroda javne nabave | 4 |
| 2.3. Načela javne nabave | 5 |
| 3. PRAVNA ZAŠTITA | 7 |
| 3.1. Važnost pravne zaštite | 7 |
| 3.2. Europski regulatorni okvir | 8 |
| 3.3. Upravnoppravna zaštita | 9 |
| 3.3.1. DKOM..... | 10 |
| 4. SUDSKA ZAŠTITA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE | 11 |
| 4.1. Povijesni razvoj sudske zaštite u postupcima javne nabave | 11 |
| 4.2. Mjerodavni propisi | 12 |
| 4.3. Osnove upravnosudske zaštite u postupcima javne nabave | 13 |
| 4.3.1. Upravnosudska nadležnost..... | 13 |
| 4.3.2. Stranke u upravnom sporu..... | 15 |
| 4.3.3. Rok za podnošenje tužbe..... | 16 |
| 4.3.4. Rok za donošenje odluke..... | 17 |
| 4.3.5. Spor pune jurisdikcije..... | 18 |
| 4.3.6. Načelo transparentnosti | 19 |
| 4.4. Naknada štete | 20 |
| 5. ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U-I-2911/017 | 22 |
| 6. ZAKLJUČAK | 25 |
| 7. LITERATURA | 26 |

Izjava o izvornosti

Ja, Ira Jovančević pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada „*Upravnosudska zaštita u postupcima javne nabave na području Republike Hrvatske*“ te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ira Jovančević v.r

Sažetak rada

Rad obrađuje upravnosudsku zaštitu u postupcima javne nabave. Javna nabava označava nabavu roba i usluga od strane državnih tijela, jedinica lokalne uprave i javnih ustanova. Uključuje sudjelovanje javnog i privatnog sektora. Pravni mehanizam javne nabave u prvom je redu uređen na zakonskoj osnovi. Pravna zaštita u javnoj nabavi podijeljena je između upravnopravne i upravnosudske zaštite, a sve u domeni propisa upravnog prava. Sudska zaštita u bilo kojoj pravnoj grani predstavlja imperativ, a tako je i u postupcima javne nabave. Zakonski tekst koji se odnosi na sudsku zaštitu više puta je bio mijenjan. Posljednje izmjene uvele su promjene u nadležnosti sudova, rokovi su izričito propisani, nadležni sud dužan je provesti postupak kao spor pune jurisdikcije, a uvrštene su odredbe o ostvarivanju načela transparentnosti. Neke od odredbi razmatrao je Ustavni sud u povodu zahtjeva za ocjenu suglasnosti zakona sa Ustavom.

Ključne riječi: *javna nabava, pravna zaštita, upravnosudska zaštita, Visok upravni sud, Ustavni sud, upravno pravo.*

Abstract

The thesis covers administrative judicial protection in public procurement procedures. Public procurement means the procurement of goods and services by national authorities, local authorities, and public institutions. It includes the participation of public and private sectors. The legal mechanism of public procurement is primarily regulated at the statutory level. Legal protection in public procurement is divided between administrative and administrative judicial protection, all in the domain of administrative law regulations. Judicial protection in any legal branch is imperative, and in public procurement procedures as well. The legal text regarding judicial protection has been changed several times. The latest amendments introduced changes in the jurisdiction of the courts, the deadlines are expressly prescribed, the competent court is obliged to conduct disputes of full jurisdiction and provisions related to the principle of transparency. The Constitutional Court of the Republic of Croatia decides on the conformity of some administrative judicial provisions with the Constitution.

Keywords: public procurement, legal protection, administrative judicial protection, High Administrative Court, Constitutional Court, administrative law.

1. UVOD

Predmet ovog rada je upravnosudska zaštita u postupcima javne nabave. Kako bih sa razumijevanjem mogli pristupiti konceptu upravnosudske zaštite u postupcima javne nabave potrebno je za početak osvrnut se na osnovna pitanja vezana uz javnu nabavu i njezino mjesto u domaćem pravnom poretku. Javna nabava na našem području relativno je mlada, razvoj seže od osamostaljenja Republike Hrvatske. Njezin razvoj išao je u korak sa gospodarskim rastom, a posljedično su pravila bila sve preciznija i kompleksnija. Prepletanje javnog i privatnog interesa doprinosi osjetljivosti ovog instrumenta. Država nosi breme da osigura što kvalitetniji oblik potrošnje i pruži društvu sve što je dužna. Sredstva kojima upravlja su golema, a crpe se iz državnog proračuna kojeg većinski „*pune*“ porezni obveznici. Javna nabava čini znatan dio gospodarstva i iz tog razloga privatni akteri sve češće su zainteresirani i uključeni u postupke javne nabave. Zato je od velike važnosti uspostava strogog i formalnog pravnog okvira u svrhu osiguranja jednakog položaja svih subjekta koji sudjeluju u javnoj nabavi.

Sve navedeno iziskuje potrebu za kvalitetnim sustavom kontrole i pravne zaštite. Pravna zaštita u javnoj nabavi podijeljena je između upravnopravne i upravnosudske zaštite, a sve u domeni propisa upravnog prava.¹ „Impuls za pokretanje postupka upravnopravne zaštite pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave je žalba gospodarskog subjekta koji je sudjelovao u postupku javne nabave.“² Sljedeća razina je pokretanje upravnog spora pred Visokim upravnim sudom, takav oblik regulacije nije oduvijek na snazi.³ Nositelji nadzorne funkcije odgovorni su da provedeni postupci budu u skladu sa propisima i u duhu propisanih načela. Europska dimenzija dotiče te koncepte u svojim aktima i u njima naglašava važnost neovisnosti tijela koje odlučuje, radilo se o sudu ili nekom drugom nadležnom tijelu predviđenom nacionalnim propisima. Sudska zaštita u bilo kojoj pravnoj grani predstavlja imperativ, a tako je i u postupcima javne nabave. Sudovi i druga tijela koja sudjeluju u kontroli, donošenjem odluke istovremeno ostvaruju preventivnu i represivnu funkciju i na taj način usmjeravaju sve aktere koji sudjeluju u postupku. Svjestan toga, zakonodavac je kroz vrijeme

¹ Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave iz 2017. godine, str. 39.

² Upute za žalbeni postupak ZJN (NN 120/16. i 114/22), <https://www.dkom.hr/upute-zalbeni-postupak-zjn-nn-120-16/1228> (29.11.2022.)

³ Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave iz 2017. godine, str. 39.

pratio razvoj domaće i europske prakse što se ogleda u promjenama koja su donesene u redove odredbi kojima je uređena sudska zaštita u postupcima javne nabave.

Struktura rada obuhvaća pregled osnovnih pojmova vezanih uz javnu nabavu uključujući pregled načela s naglaskom na ona u vezi kojih su uočena kršenja u praksi. Budući, da je sudska zaštita osigurana kroz upravni spor kojemu nužno prethodi upravna zaštita tj. upravni postupak, dio rada posvećen je ostvarivanju pravne zaštite u tom stupnju. Središnji dio ovog rada posvećen je razvoju i temeljnim odrednicama sudske zaštite u javnoj nabavi koje su propisane posebnim propisom. Također, dan je osvrt gdje je bilo moguće u odnosu na regulaciju koja je prethodila i stavu Visokog upravnog suda koje je rezultiralo podnošenjem zahtjeva za ocjenu ustavnosti.

2. JAVNA NABAVA

2.1. Značenje javne nabave

Javna nabava je postupak koji označava gospodarsku djelatnost države usmjerenu prema nabavi robe, radova i usluga. „Riječ je o zadovoljenju javnih potreba i javnoj potrošnji, i s tim u vezi trošenju najčešće izrazito velikih novčanih iznosa iz proračunskih ili drugih javnih sredstava.“⁴ Kako bi se zadovoljile javne potrebe troše se sredstva iz proračuna, prikupljena od građana. Takav sustav zahtijeva stroga i formalizirana pravila i čvrst nadzorni okvir.

Cilj sustava javne nabave je osigurati racionalno, ekonomično i učinkovito trošenje javnog novca. Budući da država nabavlja, njezin je glavni zadatak ostvariti javni interes, a za realizaciju javnog interesa troše se proračunska sredstva prikupljena od građana.⁵ S obzirom da se radi o ispreplitanju djelovanje javnog i privatnog sektora sustav mora biti postavljen na strogim formalnim pravilima u svrhu zaštite općeg i privatnog interesa. Stoga je opravdan poseban set pravila kako samog postupka javne nabave, tako njezine pravne i sudske zaštite.

Pravna tradicija javne nabave seže od osamostaljenja Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH), a do danas donošenje niza zakona, pravilnika i regulativa išlo je u korak sa europskom integracijom i praksom. Pravni mehanizam javne nabave u prvom je radu uređen na zakonskoj osnovi, Zakonom o javnoj nabavi⁶ (dalje u tekstu: ZJN) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017, a izmjene istog su već izglasane te je donesen Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o javnoj nabavi (dalje u tekstu: ZIDZJN).⁷ „Praksa Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave⁸ (dalje u tekstu: DKOM), a i preporuke tog tijela koja su iznesena u godišnjim izvješćima o radu DKOM-a, ukazale su na potrebu za određenim izmjenama u sustavu pravne zaštite kako bi se osigurala efikasnost i ekonomičnost provedbe postupaka pravne zaštite i postupaka javne nabave.“⁹ Promjene nisu zadirale u odredbe o sudskoj zaštiti u već se uglavnom odnose na promjene u sustavu podnošenja žalbe.

⁴ Ljubanović, B., Britvić Vetma, B., Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 407.

⁵ Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 1

⁶ Narodne novine br. 120/16, 114/22

⁷ Narodne novine br. 114/2022

⁸ *Vidi* detaljnije u poglavlju 3.3.1.

⁹ Izvješće Odbora za gospodarstvo o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z. br. 312, <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-gospodarstvo-o-prijedlogu-zakona-o-154> (29.11.2022)

Javna nabava je iznimno osjetljivo i važno pitanje jer država kroz postupke javne nabave može izravno, neizravno i svrhovito utjecati na rast BDP-a.¹⁰ Udio u BDP- koji opada na vrijednost nabava roba radova i usluga putem postupaka javne nabave za 2021. iznosi 16,06%, što je prema službeno dostupnim podacima Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske 356.471,00 milijuna kuna.¹¹ Na temelju istaknutih vrijednosti možemo zaključiti da je sustav javne nabave od izuzetne važnosti za pravni, gospodarski, politički sustav Republike Hrvatske.

2.2. Pravna priroda javne nabave

Složenost postupka javne nabave dovodi do podijeljenosti njezine pravne prirode. Kao što je već navedeno, javna nabava je postupak koji uključuje sudjelovanje javnog i privatnog sektora, stoga je pravna priroda podijeljena između javnog i privatnog prava. Upravno pravo u svojoj srži je javno. Njegovi elementi većinski su zastupljeni u postupku javne nabave i regulaciji pravne zaštite. Javna tijela zadužena su za provedbu postupka javne nabave. Taj postupak je poseban upravni postupak što proizlazi iz činjenice da je odluka o odabiru koju donosi naručitelj isključivo upravni akt. Protiv te odluke moguće je podnijeti žalbu DKOM-u, a postupak koji se vodi povodom žalbe klasični je upravni postupak. Odluka koju DKOM donosi povodom žalbe upravni je akt, a postupak pokrenut protiv te odluke Visokom upravnom sudu je upravni spor. Sve navedeno, upućuje da je pravna priroda javne nabave upravnopravna.¹² Ipak, naknada štete u slučaju povrede ZJN-a ostvaruje se pred građanskopravnim sudom pa je pogrešan zaključak da je pravna priroda javne nabave isključivo u domeni upravnog prava.

Primjenjivačima, npr. sudovima, određivanje pravne prirode javne nabave u praksi služi kao smjernica kako primijeniti pravna pravila na koje zakonodavac nije izričito uputio. „Određivanje pravne prirode javne nabave važno je zbog sustavnosti uređenosti pravne zaštite u postupcima javne nabave, posebice kad je riječ o pravnoj zaštiti protiv odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja, pravne zaštite zbog neizvršavanja ugovora o javnoj nabavi, ali i

¹⁰ 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.)

¹¹ Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu Uprave za politiku javne nabave ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-KONA%C4%8CNO.pdf (2.11.2022.)

¹² Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 6.

sudske zaštite protiv akata DKOM-a.“¹³ Međutim, unatoč prisutnosti građanskih elemenata koji odražavaju privatno pravnu prirodu javne nabave, pravna priroda javne nabave prvenstveno je javnopravna tj. upravopravna.

2.3. Načela javne nabave

Svaka pravna grana počiva na svojim karakterističnim načelima. Isto je u javnonabavnim postupcima. Načela su važna kako iz praktičnih razloga, tako i u svrhu proklamiranja ciljeva koje je potrebno ostvariti. Određivanje načela preliminarni je postupak u zakonodavnom procesu jer nemoguće predvidjeti sve stvarne životne situacije u kojima će dolaziti do primjene pravnih propisa. Postojanje pravnih praznina otegotna je okolnost prilikom tumačenja istih. Stoga, načela predstavljaju usmjerenje primjenjivačima kad nisu sigurni u postojanje ili primjenu pravne norme. S obzirom da smo dio Europske zajednice, načela koja su implementirana u naše zakone crpe svoj temelj upravo iz pravne stečevine Europske unije.

Članak 3. stavak 1 ZJN-a navodi: „*prilikom provođenja postupaka iz ovoga Zakona naručitelji su obvezni u odnosu na sve gospodarske subjekte poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.*“

Navedena odredba preslika je glavnih načela sadržanih u Ugovoru o funkcioniranju Europske Unije i to onih koji čine primarni zakonodavni okvir, a to su: „načelo nediskriminacije, načelo jednakog tretmana, načelo transparentnosti, načelo razmjernosti, načelo uzajamnog priznavanja“.¹⁴ „Glede nepoštovanja temeljnih načela javne nabave pojavile su se dvojbe o interpretaciji (tumačenju) prvenstveno načela razmjernosti, jednakog tretmana i zabrane diskriminacije.“¹⁵ Stoga su navedena kratko razrađena u nastavku.

Načelo razmjernosti osim što je jedno od temeljnih načela javne nabave ono je propisano i člankom 6. ZUP-a. Načelo razmjernosti vodilja je javnopravnim tijelima i sudovima kad odlučuju o bilo kojoj mjeri kojom se ograničavanju individualnih prava. Nameće im obvezu da

¹³ Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 5.

¹⁴ Ljubanović, B., Britvić Vetma, B., Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 408.

¹⁵ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 231.

vode računa o prikladnosti, nužnosti i proporcionalnoj potrebi određivanja ograničavajuće mjere. Tako Čović smatra da „u postupcima javne nabave, prilikom interpretacije načela razmjernosti, valja uzeti u obzir je li riječ o imperativnim odredbama ili o odredbama koje razumijevaju manji stupanj vezanosti primjenjivača pravne norme, a osim toga međusobni odnos s načelom jednakog tretmana.“¹⁶ U jednoj presudi VUS u vezi s načelom razmjernosti navodi: „*Upravo zbog težine sankcije za isključenje zbog ovog fakultativnog razloga za isključenje naručitelj kod ocjene postupanja ponuditelja koji su osnova za njegovo isključenje treba osobitu pozornost posvetiti načelu razmjernosti, što nadalje znači da razlog za isključenje po svojim razmjerama treba odgovarati propisanoj sankciji za isključenje, što konkretno nije slučaj.*“¹⁷ „Načelo jednakog tretman i načelo diskriminacije koji je ustvari jedan od oblika načela jednakog tretmana, zahtijevaju da se prilikom dodjele javnih ugovora provodi jednak način postupanja u odnosu prema svakom natjecatelju.“¹⁸ Među načelima ističe se i načelo transparentnosti koje uvelike doprinosi stvaranju ujednačene prakse. Načelo transparentnosti vidljivo je u odredbama u kojima je propisana pravna i sudska zaštita jer postoji obveza objavljivanja donesenih odluka na stranicama DKOM-a i to bez anonimizacije.¹⁹ Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZJN²⁰ donesene u rujnu 2022., snažnu afirmaciju je doživjelo propisivanjem obvezne primjene e-žalbe.

¹⁶ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 231.

¹⁷ Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 19. prosinca 2019., Poslovni broj: UsII-563/19

¹⁸ Bušić, I., (2022.), Javna nabava u projektima sufinanciranim bespovratnim sredstvima EU fondova

¹⁹ *Vidi* detaljnije u poglavlju 4.3.6.

²⁰ ZIDZJN Narodne novine br. 114/2022

3. PRAVNA ZAŠTITA

3.1. Važnost pravne zaštite

Postupci javne nabave u pravnom poretku RH imaju izniman značaj. S obzirom da udio od 16,0%²¹ u BDP-u koji opada na javnu nabavu nije zanemariv, a samo je jedan od elemenata koji potvrđuje da je javna nabava od iznimne važnosti za RH, kako u pravnom tako i u ekonomskom aspektu. Važnosti, ali osjetljivosti pitanja javne nabave doprinosi sudjelovanje javnog i privatnog sektora u tom jedinstvenom postupku. U postupcima javne nabave tijela državne uprave imaju dvostruku funkciju.²² Ona mogu sudjelovati u postupku kao naručitelji ili imaju određenu ulogu u sustavu npr. DKOM koji je ujedno i prva linija pravne zaštite.

Pristup djelotvornom pravnom lijeku je temeljno procesno pravo u Ustavu Republike Hrvatske.²³ Pravna zaštita je važna kako bi provedeni postupci bili usklađeni sa pravnim propisima i kako bi se osiguralo racionalno trošenje javnih resursa, odnosno kako bi cijeli postupak bio jasan i transparentan. Aktivno legitimirani u pravnoj zaštiti u prvom redu su ponuditelji koji pokretanjem pravozaštitnih postupaka nastoje zaštititi svoje subjektivna prava koja su povrijeđena. Osim njih, aktivna legitimacija priznaje se i tijelima državne uprave, tako je Ministarstvo gospodarstva ovlašteno podnositi žalbe i tužbe, a to pravo ima i državno odvjetništvo.²⁴ Pravna zaštita u postupcima javne nabave je uređena u dva stupnja, upravna i sudska. ZJN se u oba postupka primjenjuje kao poseban zakon. Budući, da je postupak podnošenja žalbe DKOM-u upravni postupak, tada će se primjenjivati Zakon o općem upravnom postupku²⁵ (dalje u tekstu: ZUP) kao opći zakon. U drugom stupnju postupak se prema aktualnom pravnom uređenju vodi pred Visokim upravnim sudom (dalje u tekstu: VUS) i to u skladu sa odredbama Zakona o upravnim sporovima²⁶ (dalje u tekstu: ZUS).

Učestalost korištenja institutom pravne zaštite bitan je pokazatelj značaja i važnosti tog instituta. Prema dostupnim podacima, DKOM je u 2021. godini zaprimio 1176 žalbi, a 157

²¹ Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu Uprave za politiku javne nabave ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, [http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko izvjesce JN-KONA%C4%8CNO.pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko%20izvjesce%20JN-KONA%C4%8CNO.pdf) (29.11.2022.)

²² Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 181.

²³ Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

²⁴ ZIDZJN Narodne novine br. 114/2022

²⁵ Narodne novine br. 47/09, 110/21

²⁶ Narodne novine br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021

žalbi podneseno je VUS-u.²⁷ Navedena statistika upućuje na to da je žalba češće korišten pravni lijek.

3.2. Europski regulatorni okvir

Pravo javne nabave svoje korijene pronalazi u pravnoj stečevini Europske unije počevši od općih načela koja su sadržana u temeljnim Ugovorima zajednice. Riječ je o načelima: „razmjernosti, transparentnosti, jednakog tretmana, tržišnih sloboda i zabrane diskriminacije.“ Ona su važna smjernica javnopravnim tijelima da se u svojim ekonomskim aktivnostima ponašaju u skladu sa tržišnim standardima.²⁸ Razvoj europskog prava ima značajan utjecaj na pravnu zaštitu javne nabave. Glavni alat kojim Europska unija provodi harmonizaciju u tom institutu je putem smjernica odnosno direktiva, a neizostavna je uloga prakse Europskog suda. Tako su u direktivama sadržane smjernice koja se odnose na pravnu zaštitu unutar područja dodjele javnih ugovora.

Direktiva 89/665/EEZ²⁹ i Direktiva 92/13/EEZ³⁰, temeljne su direktive koje uređuju pitanja pravne zaštite u postupcima javne nabave. Direktive su pisane sažeto i zbog takvog stila državama članicama omogućavaju široku lepezu u izboru nacionalnog pravozaštitnog okvira. Također, postavljaju zahtjeve učinkovitih postupaka kontrole svakog činjenja ili nečinjenja javnog naručitelja koji može proizvesti pravne učinke. Osim toga, upućuju da su države članice dužne jamčiti pristup neovisnoj kontroli, koja uključuje ovlast donošenja privremenih mjera i naknade štete.³¹ Praksa je ipak pokazala da u svrhu uspostavljanja učinkovitije zaštite predmetne Direktive treba izmijenit, izmijenjene su Direktivom 2007/66/EZ³².

Zahtjevi koji su sadržani u Direktivama moguće je podijelit u 4 kategorije:

- „zahtjevi koji se odnose na kvalitetu pravne zaštite,

²⁷ Izvješće o radu DKOM-a za 2021. godinu, str. 58.

²⁸ Aviani, D., Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora-harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communitare*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 175.

²⁹ Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts

³⁰ Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors

³¹ Ljubanović, B., Britvić Vetma, B., Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 410.

³² Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts

- zahtjevi koji se odnose na institucije koje provode pravnu zaštitu i na njihove zaposlenike,
- zahtjevi koji se odnose na okvirne ovlasti institucija koje provode pravnu zaštitu, te
- zahtjevi koji se odnose na postupak koji se vodi pred institucijama za pravnu zaštitu.³³

Osim toga, Direktive sadržavaju pravila koja su države članice dužne implementirati, a sadržavaju i preporuke koje mogu, a i ne moraju uključiti u svoj pravozaštitni okvir. Prije svega, države članice moraju osigurati učinkovitu i brzu pravnu zaštitu. Navedena obveza široko je postavljena, stoga se postavlja pitanje kakva je to učinkovita i brza pravna zaštita? Tako Aviani navodi: „Prvo, pravna je zaštita učinkovita jedino ako je brza. Drugim riječima, spora pravda više nije pravda.“³⁴ Stoga možemo pozdraviti uvođenje izričitog i kratkog roka od 30 dana u kojem je VUS dužan donijeti odluku/presudu.³⁵

3.3. Upravno pravna zaštita

U postupcima javne nabave pravna zaštita osigurana je kroz dvije instance. Prva razina je upravno pravna zaštita koja se ostvaruje podnošenjem žalbe protiv odluka DKOM. Relevantni propisi za žalbeni postupak u sustavu javne nabave su Ustav Republike Hrvatske³⁶, ZUP i ZJN. Važno je napomenuti da je u listopadu 2022. stupio na snagu ZIDZJN. Njegovo donošenje bilo je predloženo po hitnom postupku, a izmjene zahvaćaju postupak pravne zaštite i usklađivanje odredbi koje zahtijevaju prilagodbu uvođenja eura kao služene valute. Promjene u najvećoj mjeri mijenjaju odredbe o pravnoj zaštiti kako bi se osigurala efikasnost i ekonomičnost u provođenju postupka, a posebna pažnja posvećena je e-žalbi.³⁷

U članku 18. stavku 1. Ustava zajamčeno je „*pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u prvom stupnju pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.*“ Žalbenim postupkom odlučuje se o zakonitosti postupka javne nabave i ugovora o javnoj nabavi. Sukladno tome relevantne su o odredbe ZUP-a koji se primjenjuje kao opći zakon i ZJN kao

³³ Aviani, D., Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora-harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communitare*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 184.

³⁴ *Ibidem*. str. 185.

³⁵ *Vidi* detaljnije u 4.3.6.

³⁶ Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014

³⁷ Jelinović, V., Uz konačan prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZJN 2016, Financije, pravo i porezi, br.10 2022., str. 13

poseban zakon. Cilj je zaštititi ponuditelje od nezakonitog postupanja javnih naručitelja. ZJN u članku 398. određuje nadležnost DKOM-a u žalbenom postupku, pa su za pravnu zaštitu u postupcima javne nabave iznimno važne i odredbe Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne³⁸ (dalje u tekstu: Zakon o DKOM-u).

3.3.1. DKOM

Budući, da je predmet rada upravnosudska zaštita u postupcima javne nabave, a ona se nužno provodi protiv odluka DKOM-a, u nastavku bit će opisane temeljne odrednice tog javnopravnog tijela.

„DKOM o je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.“³⁹ Da je DKOM neovisno tijelo potvrđuje činjenica da ono jedino odgovara Hrvatskom saboru, osim toga DKOM žalbeni postupak okončava donošenjem upravnog akta protiv kojeg jedini propisani pravni lijek je podnošenje tužbe VUS-u. „U žalbenom postupku javne nabave, DKOM donosi odluke o zakonitosti provedenog postupka, radnji, propuštanja radnji i odluka koje su donesene u postupku javne nabave te donosi odluku o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi.“⁴⁰ Moguće je da se DKOM u postupcima javne nabave nađe na strani naručitelja, u tom slučaju žalba nije dopuštena, već se pravna zaštita može jedino ostvariti pokretanjem upravnog spora pred VUS-om.⁴¹ DKOM svoje odluke objavljuje javno, bez anonimizacije i stvorio je bogatu praksu koja je u pravilu dosljedna.⁴²

³⁸ Narodne novine br. 41/21

³⁹ Članak 3. stavak 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine br. 18/2013,127/2013 i 74/2014.

⁴⁰ Bušić, I., (2022.) Javna nabava u projektima sufinanciranja bespovratnim europskim fondovima

⁴¹ Članak. 3 stavak 5. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine br. 18/2013,127/2013 i 74/2014.

⁴² Staničić, F., Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 67, (3-4) 531-564, 2017., str. 532.

4. SUDSKA ZAŠTITA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE

4.1. Povijesni razvoj sudske zaštite u postupcima javne nabave

Javna nabava i njezina pripadajuća regulacija ne bilježi dugu pravnu tradiciju u Republici Hrvatskoj. „*O javnoj nabavi kao skupnom pojmu koji označava gospodarsku djelatnost države usmjerenu prema posebnom postupku nabave robe, radova i usluga, počinje se razmišljati i pisati tek od nastanka i razvoja upravnog prava i gospodarskom ekspanzijom države.*“⁴³

„*Zakonom o nabavi roba, usluga i ustupanja radova*“⁴⁴ iz 1997 prvi put je uređena u Republici Hrvatskoj sudska zaštita u postupku javne nabave. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova⁴⁵ koja je prethodila tek je površno ocrtavala neka pitanja vezana uz javnu nabavu i pripadajuću pravnu i sudsku zaštitu.

2001. godine potpisivanje „*Sporazuma po stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih članica*“⁴⁶ bio je korak dalje kojim se Republika Hrvatska približila europskoj integraciji. Postupak je vođen prilagodbom domaćih propisa legislativi Europske zajednice „*acquis communautaire*“, a opsežno je reguliran postupak javne nabave i njezine kontrole.⁴⁷ Vlada RH žurno je djelovala i donijela prijeko potrebne propise, ali nažalost upitne kvalitete. Odredbe koje su prenesene u ZJN⁴⁸ iz 2001. sadržavale su nomotehničke nedostatke jer su bile doslovno prepisivane i korišteni su izrazi koje hrvatska terminologije ne poznaje.⁴⁹ Istim je zakonom osnovan DKOM.

Donošenjem ZJN⁵⁰ iz 2007. prethodni zakon je stavljen izvan snage. Njegovim donošenjem reduciran je broj administrativnih barijera čime je postupak pojednostavljen. Usvojeni su režimi

⁴³ O predmetu javna nabava, web stranica Pravnog fakulteta u Zagrebu,

https://www.pravo.unizg.hr/uprp/predmet/javnab/o_predmetu_javna_nabava (15.11.2022.)

⁴⁴ Članak 56., Zakona o nabavi roba, usluga i ustupanja radova Narodne Novine br. 142/1997 propisuje Pravo na sudsku zaštitu: „*Protiv rješenja o prigovoru Uprave za nabavu može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.*“

⁴⁵ Narodne novine br. 25/1996

⁴⁶ Hrvatski Sabor 5. prosinca 2001. usvojio je Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica

⁴⁷ Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 383

⁴⁸ Narodne novine br.117/01

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ Narodne novine br. 110/07

propisani Direktivama EU o promptnosti okončavanja postupka po pravnom lijeku tako je člankom 162. stavkom 2. propisano : „*Postupak po upravnoj tužbi u predmetu javne nabave žurne je naravi.*“⁵¹

ZJN⁵² iz 2011. uveo je oblik dvostupanjskog upravnog sudovanja u postupku javne nabave. Odredba o žurnosti postupka nije izmijenjena već se nastavila primjenjivat.⁵³

Novi ZJN⁵⁴ iz 2016. uvodi važne promjene. Tada je napušteno dvostupanjsko upravno sudovanje koje je bilo aktualno od 1. siječnja 2012 do 30. lipnja 2016. Odredbe tog zakona propisuju da je nedopuštena žalba protiv odluka DKOMA, ali uvodi mogućnost pokretanja postupaka pred Visokim upravnim sudom RH.⁵⁵ Također, uveden je izričit rok od 30 dana u kojem VUS je dužan donijeti odluku. Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od 3 suca.⁵⁶

Već je u prijašnjim odlomcima navedeno da je ZJN iz 2016. izmijenjen stupanjem na snagu ZIDZJN-a. Međutim, taj zakon nije donio promjene koje se odnose na postupak sudske zaštite.

4.2. Mjerodavni propisi

Upravnosudska pravna zaštita u postupcima javne nabave regulirana je Ustavom Republike Hrvatske, ZJN-om i ZUS-om.⁵⁷

Ustav, kao krovni nacionalni propisi sadrži odredbe kojima „jamči sudsku kontrolu zakonitosti akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.“⁵⁸

Upravne sporove moguće je voditi samo protiv upravnih akata, a odluke DKOM-a jesu upravni akti što je u konačnici potvrđeno u presudi Upravnog suda RH Us-5918/2003 od 11. svibnja 2006. kojom je izrijekom potvrđeno da su odluke DKOM-a po definiciji upravni akti.⁵⁹ Sukladno tome, od iznimne važnosti je ZUS, koji se smatra „najsnažnijim mehanizmom zaštite

⁵¹ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 213.

⁵² Narodne novine br. 90/11

⁵³ Članak 173. ZJN-a iz 2011.

⁵⁴ Narodne novine br. 120/16

⁵⁵ Članak 434. stavak 1 ZJN-a

⁵⁶ Članak 14. stavak 2. ZUS-a

⁵⁷ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 5. veljače 2019., Upravno pravo blog, <https://upravnopravo.blog/wp-content/uploads/2019/09/Odluka-USUD-a-U-I-29112017-od-9.-velja%C4%8De-2019..pdf> (28.11.2022.)

⁵⁸ Članak 19. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

⁵⁹ Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 8

prava pojedinca koja mogu biti povrijeđena nezakonitim odlukama i radnjama javnopravnih tijela.“ ZUS je opći postupovni propis i primjenjiv je na svaki upravni spor. Međutim, određeni specijalni zakoni mogu propisati specifičnosti određenog upravnog spora. Ta situacija primjenjiva je upravo u pravu javne nabave i njezine pripadajuće sudske zaštite. ZJN je specijalni postupovni zakon koji se zajedno sa ZUS-om se primjenjuje u postupcima javne nabave. U skladu sa latinskom izrekom „*lex specialis, derogat legi generali*“, ZJN ima prednost u primjeni, a ZUS je relevantan u svim postupovnim pitanjima koje ZJN ne obrađuje. S obzirom na uzak broj odredbi o sudskoj zaštiti u ZJN, većina odredbi ZUS-a je primjenjiva. „Upravni spor koji se pokreće protiv odluka DKOMA-u velikoj je mjeri klasičan upravni spor.“⁶⁰

Odredbe ZJN-a o sudskoj zaštiti bile su podložne promjenama. Prije stupanja na snagu ZJN-a iz 2016., na snazi je bio ZJN iz 2011. Taj je zakon iz 2011. kao i trenutačni propisivao žalbu kao prvu instancu u postupcima pravne zaštite. Sljedeća stepenica prema tom zakonu je osiguravanje sudske zaštite pred jedinim od četiri prvostupanjska upravna suda, a na njihove presude i odluke bila je popisana mogućnost podnošenja žalbe VUS-u, ako je ista bila dopuštena. ZJN iz 2016. uvodi, možemo reći, tektonske promjene jer je nadležnost prvostupanjskih sudova ukinuta, a jedini pravni put za ostvarivanje sudske zaštite je podnošenje tužbe VUS. Izmjene koje su donesene nisu se samo ticale nadležnosti sudova. Promjene koje su donesene vezane su za rok podnošenja tužbe, izričit rok okončanja postupka pred VUS-om, postupanje VUS-a u slučaju da donese odluku o poništaju i ostvarenja načela transparentnosti objavom odluka na internetskim stranicama DKOM-a. Nastavak rada obrađuje upravo te teme.

4.3. Osnove upravnosudske zaštite u postupcima javne nabave

Dobar dio upravnog spora u postupku javne nabave je uobičajen upravni spor.⁶¹ Međutim, određene posebnosti ipak postoje, stoga ću u nastavku rada skrenuti pažnju upravo na njih. Dio rada posvećen je opisivanju razlika između ZJN-a iz 2011. i ZJN-a iz 2016.

4.3.1. Upravnosudska nadležnost

⁶⁰ Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 227

⁶¹ *Ibidem.*

U počecima, upravnosudska zaštita bila je uređena u jednom stupnju. S obzirom da je postojao samo jedan upravni sud nije bilo dvojbe koji je sud nadležan. Međutim, do zaokreta dolazi donošenjem ZUS-a⁶² koji je na snagu stupio 1. siječnja 2012. godine. „Njime su osnovana četiri prvostupanjska upravna suda (Zagreb, Rijeka, Osijek i Split) i Visoki upravni sud RH koji je bio nadležan za odlučivanje u drugom stupnju.“⁶³ Te promjene utjecale su i na sudsku zaštitu u području javne nabave.

Odredbe ZJN-a iz 2011. propisivale su da se protiv odluke DKOM-a može pokrenuti postupak pred nadležnim sudom.⁶⁴ Tom je odredbom određena stvarna nadležnost prvostupanjskih upravnih sudova za rješavanje o tužbama protiv akata DKOM-a.⁶⁵ Dok je mjesna nadležnost uređena ZUS-om i to prema općem kriteriju prebivališta tužitelja (sjedišta pravne osobe), odnosno ako nema prebivalište prema kriteriju boravišta.⁶⁶ Pitanje mjesne nadležnosti pojavilo se kao sporno u sudskoj praksi. Tako Čović u svom radu ističe odluku Visokog upravnog suda donesenu u postupku sukoba nadležnosti u kojoj opći kriterij nije mjerodavan već se određuje prema kriteriju predmeta spora; „Visoki je upravni sud zauzeo pravno shvaćanje da se u upravnim sporovima koji se odnose na postupke javne nabave mjesna nadležnost određuje prema kriteriju predmeta spora, na način da je mjesno nadležan onaj upravni sud na području kojega naručitelj ima sjedište na temelju odredbe članka 13. stavka 4. ZUS-a, a ne prema općem kriteriju.“⁶⁷

Sudska praksa u javnonabavnim postupcima važan je pravni izvor.⁶⁸ Kad je nadležnost bila podijeljena između četiri upravna suda i VUS-om, VUS je rijetko sudjelovao u kreiranju prakse. U periodu od 1. siječnja 2012. do 30. lipnja 2016. praksa VUS-a, kad je na snazi bio ZJN je bila siromašna. Naime VUS je donio samo 41 meritornu odluku.⁶⁹ Veću ulogu u kreiranju prakse imali su četiri upravna suda. Međutim, sudovi međusobno nisu bili konzistentni u odlukama koje su donosili, a otegotna okolnost je bila nepostojanje prakse VUS-a.⁷⁰ U regulaciji iz 2011. zabilježena su u postupcima kršenja načela razmjernosti, jednakog

⁶² Narodne novine br. 143/12

⁶³ Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 od 3. studenoga 2020. i Izdvojeno mišljenje sudaca, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_11_130_2484.html (29.11.)

⁶⁴ Članak 173. ZJN-a 2011.

⁶⁵ Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 225.

⁶⁶ Članak 13. ZUS-a

⁶⁷ *Op. cit* u bilj. 54, str. 232.

⁶⁸ Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 4.

⁶⁹ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 229.

⁷⁰ Izvješće o radu DKOM-a za 2015. godinu, str 21.,

tretmana i zabrane diskriminacije.⁷¹ Njihove odluke dovele su do neujednačene pravne prakse. Sve su to bili okidači za ponovo uvođenje jednostupanjskog sustava i isključive nadležnosti Visokog upravnog suda. Ta promjena trebala bi doprinijeti pravnoj sigurnosti i dosljednijoj praksi.

4.3.2. Stranke u upravnom sporu

„Stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba.“⁷² Na strani tužitelja U postupcima javne nabave pri traženju sudske zaštite mogu se naći gospodarski subjekti, naručitelji... Na primjer, pravo ona sudska zaštitu imao bi gospodarski subjekt koji ulaže tužbu na odluku DKOM-a koji je o njegovoj žalbi meritorno odlučio i donio odluku kojom je njegova žalba odbijena. Dakako, na mjestu tužitelja može bit i naručitelj koji je nezadovoljan odlukom DKOM-a. Primjerice, naručitelj koji smatra da je DKOM-om postupio protivno zakonskim odredbama i povrijedio zakon, da je DKOM-om pogrešno utvrdio činjenično stanje.⁷³

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.“⁷⁴ Budući da je DKOM uvijek donositelj odluke u javno nabavnim postupcima to tijelo je uvijek i nužno na strani tuženika.

Konačno, u upravnom sporu sudjeluje i zainteresirana osoba. „Zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnoopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes.“⁷⁵ U skladu sa citiranom odredbom ZUS-a, zainteresirana osoba je obično odabrani ponuditelj i to u situaciji kad je podnesena tužba protiv rješenja kojoj je DKOM poništio odluku o odabiru ponude upravo tog ponuditelja.⁷⁶ U svakom trenutku, sud je ovlašten *ex officio* pozvati zainteresiranu osobu da se priključi

⁷¹ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 231.

⁷² Članak 16. ZUS-a

⁷³ Vuić, Z., Pravna zaštita u javnoj nabavi kroz upravne sporove, Financije, pravo i porezi br. 8/15, 2015., str. 151.

⁷⁴ Članak 18. ZUS-a

⁷⁵ Članak 19. stavak 1. ZUS-a

⁷⁶ Medvedović, D., Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 383

sudjelovanju u sporu, odnosno „zainteresirana osoba može se uključiti i na prijedlog stranke.“

77

4.3.3. Rok za podnošenje tužbe

„U upravnom sporu rok za podnošenje tužbe je 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje.“⁷⁸ Važno je ustanoviti trenutak kada je dostavljena odluka DKOM-a, budući da se od tog trenutka računa početak roka. DKOM, u skladu s načelom transparentnosti, dostavu svojih odluka obavlja objavom javnom objavom na svojim internetskim stranicama, stoga „rok za podnošenje tužbe počinje teći istekom roka od osam dana od dana javne objave“⁷⁹. Tužba će biti odbačena kao nepravodobna u slučaju podnošenja nakon proteka propisanog roka. Također, VUSHR o takvoj tužbi neće meritorno odlučivati.

Glede početka i tijeka rokova važno je istaknuti odredbu ZJN-a da „državni blagdani, subote i nedjelje ne utječu na početak i tijek roka, osim ako su izrijekom izuzeti ili su rokovi izraženi u radnim danima.“⁸⁰

U predmetu⁸¹ pred VUS, sud je odbacio tužbu kao nepravodobnu jer tužitelj nije vodio računa o gore citiranoj odredbi. Naime, DKOM je svoje rješenje objavio na internetskoj stranici 18. prosinca. Odluka se smatrala dostavljenom istekom osmog dana od objave što je u konkretnom slučaju padalo na datum 26. prosinca (što je u RH državni blagdan Svetog Stjepana). Tuženik je propustio navedeni datum uračunati u rok te je promašio datum za podnošenje tužbe. U nastavku ću citirati dio obrazloženja te presude koji se odnosi na pravodobnost tužbe, VUS navodi: „*Prema podacima u spisu predmeta nije sporno da je tuženik objavio pobijano rješenje na svojim internetskim stranicama 18. prosinca 2020. pa je sukladno navedenim odredbama ZJN-a tužiteljima pobijano rješenje tuženika dostavljeno istekom osmog dana od dana objave rješenja na internetskoj stranici tuženika, a to je 26. prosinca 2020. S obzirom na navedene podatke proizlazi da je zadnji dan roka za podnošenje tužbe protiv osporenog rješenja tuženika bio 25. siječnja 2021. (ponedjeljak), pa kako je tužba podnesena*

⁷⁷ Koprić, I., Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu nabavu, Zagreb, 2014., str. 168.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Članak 434. stavak 2. ZJN-a

⁸⁰ Članak 58. stavak 1. ZJN-a

⁸¹ Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 10. veljače 2021., Poslovni broj: UsII-51/21-7, <https://www.dkom.hr/usii-51-21-od-10-veljace-2021/31030> (29.11.2022.)

*preporučenom pošiljkom pošti Rijeka 27. siječnja 2021. proizlazi da ista nije podnesena pravodobno, odnosno, sukladno navedenim odredbama ZJN-a i ZUS-a. Imajući na umu navedeno, trebalo je na temelju odredbe članka 30. stavka 1. točke 1. ZUS-a tužbu odbaciti kao nepravodobnu.*⁸²

Podnošenje tužbe u javnonabavnim postupcima neće odgoditi izvršenje odluke DKOM-a jer je ZUS-om propisano da tužbe u upravnim sporovima imaju odgodi učinak samo ako je to predviđeno posebnim propisom, što ovdje nije slučaj.⁸³

4.3.4. Rok za donošenje odluke

ZJN iz 2016. izričito propisuje rok u kojem je VUS dužan donijeti odluku u upravnom sporu za razliku od regulacije iz 2011. VUS dužan je okončati postupak donošenjem odluke protiv odluke DKOM-a u roku od 30 dana od podnošenja uredne tužbe.⁸⁴ Cilj propisivanja kratkog roka u prvom redu pozitivni utjecaj na brzinu postupanja i osiguranje pravne sigurnosti.

Prijašnja regulativa iz 2011. samo je isticala da je postupak upravnosudske zaštite žurne naravi. Međutim, upitno je, jesu li se prije nadležna četiri prvostupanjska suda držala te odredbe. U Izvješću DKOM-a za 2011. godinu, navedeno je da postupci u praksi nerijetko traju više od godine dana i da ta činjenica dovodi do određenih problema. Očigledno je da su te primjedbe uvažene od strane zakonodavca, budući, da je propisan izričit rok od 30 dana.

Važno je u vezi s tim spomenuti, novinu ZJN-u iz 2016. „*preskakanja*“ prvostupanjskih sudova i određivanje VUSA-a kao jedinog suda kojem je moguće podnijeti tužbu. Tom odredbom i kratkim rokom od 30 dana velik pritisak stavljen na VUS, a kratak rok je ujedno bio okidač za podnošenje zahtjeva za ocjenom ustavnosti Ustavnom sudu.⁸⁵ VUS je smatrao da propisivanje kratkog roka ide na uštrb pravičnosti postupka, a USRH se ipak, u jednom djelu složio i potvrdio da ekonomičnost ne može bit prioritet u odnosu na pravičnost te da se ipak u slučaju postojanja uvjerljivih razloga rok ipak može produžiti.

⁸² Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 10. veljače 2021., Poslovni broj: UsII-51/21-7, <https://www.dkom.hr/usii-51-21-od-10-veljace-2021/31030> (29.11.2022.)

⁸³ Članak 26. ZUS-a

⁸⁴ Članak 434. stavak 30. ZJN-a

⁸⁵ *Vidi* detaljniji u poglavlju 5.

„Određivanje takvog, relativno kratkog, roka nije neuobičajeno u komparativnom pravu.“⁸⁶ Stančić navodi primjer njemačkog „*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*“ prema kojem je sud dužan riješiti tužbu protiv odluke tribunala, koji je pandan DKOM-u, bez odgađanja, a najkasnije u roku od 5 tjedana od zaprimanja ako protiv te nije dopuštena žalba.⁸⁷ Nadalje, „*Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*“ propisuje rok od 8 dana za donošenje presude o o „tužbi protiv rješenja MUP-a o zahtjevu za međunarodnom zaštitom u postupku na granici ili tranzitnom prostoru“.⁸⁸ Stoga, zaključujemo, da ipak nije prvi put da se VUS susreće s kratkim rokom.

4.3.5. Spor pune jurisdikcije

„Ako Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi odluku Državne komisije, svojom će presudom odlučiti i o žalbi u postupku javne nabave.“⁸⁹ Citiranom odredbom zakonodavac se opredijelio da je upravni spor postupcima javne nabave spor pune jurisdikcije. Međutim, takva regulacija nije uvijek bila na snazi. Stoga, u nastavku je opisan i spor o zakonitosti kojem i danas povremeno u svojoj praksi pribjegava VUS.

„Spor o zakonitosti je spor u kojem se upravni sud ograničava samo na utvrđivanje zakonitosti djelovanja uprave, pa u slučaju da utvrdi nezakonitost, poništava djelovanje uprave.“⁹⁰ Sama zakonitost upravnog akta neposredan je predmet upravnog spora.⁹¹ Do stupanja na snagu ZJN-a iz 2016., u upravnosudskoj zaštiti u postupcima javne nabave napose prevladavao je spor o zakonitosti. „Upravni sudovi sporom o zakonitosti u presudi samo utvrđuju nezakonitost u djelovanju javnopravnog tijela i predmet vraćaju na ponovo odlučivanje javnopravnom tijelu.“⁹² To je bila česta praksa dok je bila propisana nadležnost četiri prvostupanjska suda koja je dovodila do odugovlačenja postupka, a takvo postupanje rezultiralo je pravnom nesigurnošću.

⁸⁶ Stančić, F., Ustavni sud odbio zahtjev za ocjenu članka 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi, Informator br. 6563, veljača 2019.

⁸⁷ Stančić, F., Ustavni sud odbio zahtjev za ocjenu članka 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi, Informator br. 6563, veljača 2019.

⁸⁸ *Ibidem*

⁸⁹ Članak 434. stavak 4. ZJN-a

⁹⁰ Spor pune jurisdikcije i hrvatsko pravo, Upravno pravo blog, <https://upravnopravo.blog/2021/12/18/je-li-postupak-javne-nabave-upravni-postupak-i-je-li-odluka-o-odabiru-upravni-akt/> (9.11.2022.)

⁹¹ Ljubanović, B., Britvić Vetma, B., Vrste upravnih sporova, HKJ-CCPA br. 3, 2011., str. 757.

⁹² Spor pune jurisdikcije i međunarodna zaštita-presuda SEU-a u predmetu C-556/17, <https://upravnopravo.blog/2019/07/30/spor-pune-jurisdikcije-i-medunarodna-zastita-presuda-seu-a-u-predmetu-c-556-17/> (29.11.2022.)

Nažalost, u regulaciji kad je na snazi bio ZJN iz 2011, u upravnosudskoj praksi zabilježen je velik broj slučajeva u kojima DKOM nije slijedio pravna shvaćanja.⁹³ Takav stav DKOM-a oštro je kritiziran u pravnim krugovima. Čak su i presude sudova o istim pitanjima odudarala što je dovodilo do nekonzistentnosti prakse.⁹⁴ Zakonodavac zbog uvođenih problema napušta takvo uređenje. Ipak, spor o zakonitosti nije posve iskorijenjen iz nacionalnih propisa. Tako ZUS ostavlja mogućnost da se predmet ipak vrati na ponovo odlučivanje javnopravnom tijelu, ako to samostalno zbog prirode stvari ne može učiniti.⁹⁵

„Spor pune jurisdikcije je upravni spor u kojem se upravni sud ne zadržava se samo na utvrđivanju nezakonitosti djelovanja uprave, nego sam meritorno rješava upravnu stvar koja je predmet upravnog spora“.⁹⁶ Sudac u sporu pune jurisdikcije dužan je riješiti pravno pitanje, a osim toga dužan je rasvijetlit i činjenična pitanja. VUS nema ovlast vraćanja predmeta na ponovo odlučivanje DKOM-u prema odredbama ZJN-a, ako donese odluku kojom poništava rješenje DKOM-a, dužan je odlučiti o žalbi. VUS, nažalost, ne favorizira spor pune jurisdikcije što se ogleda u činjenici da je predmetna odredba bila predmet ocjene ustavnosti. Nakon što je donesena Odluka Ustavnog suda kojom je odbio zahtjev VUS. je imao velik broj predmeta koje je trebao riješiti. To je bila posljedica donošenja rješenja o zastoju dok se postupak pred Ustavnim sudom nije okončao. Stančić ističe da nakon donošenja Ustavne odluke VUS i dalje donosi odbijajuće odluke u najvećoj mjeri, a u 3 od 15 odluka VUS je odlučio vratit postupak na ponovo odlučivanje DKOM-u.⁹⁷ Presuda Suda Europske unije (SEU) u predmetu C-556/17. od 19. srpnja 2019. potvrdila je favoriziranje spora pune jurisdikcije u europskoj pravnoj zajednici.⁹⁸ Stoga, uvođenjem odredbe o sporu pune jurisdikcija u redove ZJN-a korak je naprijed u razvoju učinkovitije i sigurnije pravne zaštite.

4.3.6. Načelo transparentnosti

⁹³ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 248.

⁹⁴ Izvješće o radu DKOM-a iz 2016. godine, str. 27.

⁹⁵ Članak 58. stavak 1. ZUS-a

⁹⁶ Spor pune jurisdikcije i međunarodna zaštita-presuda SEU-a u predmetu C-556/17, <https://upravnopravo.blog/2019/07/30/spor-pune-jurisdikcije-i-medunarodna-zastita-presuda-seu-a-u-predmetu-c-556-17/> (29.11.2022.)

⁹⁷ Stančić, F., Praksa Visokog upravnog suda nakon Odluke Ustavnog suda RH, U-I-2911/2017, Informator br. 6577, lipanj 2019.

⁹⁸ *Ibidem*.

Načelo transparentnosti prožima se kroz čitav ZJN. Ostvarivanje tog načela uvedeno je i u odredbe o upravnosudskoj zaštiti. U toj odredbi propisana je obveza DKOM-a da odluke donesene u upravnom sporu objavi na svojim internetskim stranicama i to, bez anonimizacije.⁹⁹ Uvođenje takve odredbe doprinosi razvoju sudske prakse jer ona regulacijom iz 2011 gotovo da nije postojala.¹⁰⁰

Načelo transparentnosti osim što je jedno od osnovnih pravila u postupcima javne nabave, ono je i primarno načelo europske zajednice propisano osnivačkim ugovorima. Transparentni postupci i transparentna pravna zaštita u javnoj nabavi dio je antikoruptivnih mjera nacionalnih propisa i ima značajan doprinos kod uspostavljanja sustava koji je utemeljen na povjerenju u naručitelje i ostala javnopravna tijela.¹⁰¹ Već je duže ustanovljena praksa DKOMA da odluke koje donese u povodu žalbe javno objavi na svojoj internetskoj stranici. Takav režim nije samo važan konkretno žaliteljima već doprinosi pravnom sustavu u cjelini.

Uvođenjem režima koji omogućava dostupnost prakse kako DKOM-a, tako i prakse VUS-a pomak je ka kvalitetnijoj pravnoj i sudskoj zaštiti.

4.4. Naknada štete

„Svaka osoba koja je pretrpjela štetu zbog povreda ovoga Zakona ima mogućnost naknade štete pred nadležnim sudom prema općim propisima o naknadi štete.“¹⁰²

Mogućnost naknade štete u postupcima javne nabave propisana je Direktivom¹⁰³ i to vrlo površno. Propisano je da su države članice dužne osigurati mjere u vezi s postupcima pravne zaštite tako da osobama koje su oštećene omoguće naknadu štete. Ovakav tip odredbe prepušta državama članicama da samostalno i po vlastitom nahođenju osiguraju mogućnost naknade štete osobama koje su oštećene.¹⁰⁴

⁹⁹ Članak 434. stavak. 5. ZJN-a

¹⁰⁰ Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 229.

¹⁰¹ Turudić, M, Pravo javne nabave, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 56.

¹⁰² Članak 435. ZJN-a

¹⁰³ Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts

¹⁰⁴ Opet na početku; naknada štete u javnoj nabavi nakon presude Fosen Linjen II, Upravno pravo blog, <https://upravnopravo.blog/2019/08/06/opet-na-pocetku-naknada-stete-u-javnoj-nabavi-nakon-fosen-linjen-ii/> (14.11.2022.)

Jasnijem tumačenju te odredbe direktive doprinijela je presuda u predmetu *Med Eval*¹⁰⁵. Sud je u presudi isticao da je na državama članicama da donesu postupovna pravila o zahtjevima za naknadu štete te da ista ne smiju biti „nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva predviđena za zaštitu prava iz nacionalnog pravnog poretka (načelo ekvivalentnosti) i ne smiju biti takva da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava koja se dodjeljuju pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti)“.¹⁰⁶ Također, ističe odredbu direktive da prije podnošenja zahtjeva za naknadu štete, tijelo koje ima potrebne ovlasti osporenu odluku je dužno ukinuti.¹⁰⁷

Odredba ZJN-a o ostvarivanju naknade štete upućuje na odredbe Zakona o obveznim odnosima¹⁰⁸ (dalje u tekstu: ZOO). Takav sustav doprinosi mješovitoj pravnoj prirodi javne nabave¹⁰⁹ unatoč tome što se kompletni postupak javne nabave, a i njegove pravne i sudske zaštite gotovo u većini elemenata se podvlači kao dio upravnog prava.

¹⁰⁵ Suda EU, C-166/14 - Med Eval, ECLI:EU:C:2015:779

¹⁰⁶ Suda EU, C-166/14 - Med Eval, ECLI:EU:C:2015:779, paragraf. 37.

¹⁰⁷ *Ibidem.*, paragraf. 43.

¹⁰⁸ Narodne novine br. 126/21

¹⁰⁹ *Vidi* detaljnije u 2.2

5. ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U-I-2911/017

Nedugo nakon stupanja na snagu ZJN 1. siječnja 2017., u sklopu djelovanja VUS pojavile su se dvojbe vezane za sukladnost odredbi koje uređuju sudsku zaštitu u javno nabavnim postupcima s Ustavom RH. VUS krajem lipnja podino je zahtjev za ocjenom ustavnosti navedenih odredbi, a Ustavni sud Republike Hrvatske donio je Odluku¹¹⁰ kojom je podneseni zahtjev odbijen. Odluka Ustavnog suda donesena je tek 5. veljače 2019. godine. U postupcima koji su tužbom u međuvremenu bili pokrenuti protiv odluka DKOM-a, VUS je u tim predmetima donio rješenje o zastoju postupaka.¹¹¹ To je ujedno i glavni razlog zašto je do tada praksa VUS bila gotovo nepostojeća.¹¹² Zahtjev za ocjenu suglasnosti podnesen je u vezi članka 434. i 435. ZJN-a. VUS je kritizirao uvođenje isključive nadležnosti VUS-a, nadalje, smatrao je spornim kratak rok o d 30 dana za donošenje odluke, posljedično je bila i sporna odredba u kojoj je propisana obveza naknade štete. Konačno, prema stajalištu VUS-a sporna je bila i odredba u kojoj je propisano da ako poništi odluku DKOM-a mora presudom odlučiti i o žalbi.

U obrazloženju zahtjeva kojeg je VUS uputio, a koja se tiče isključive nadležnosti VUS-a za rješavanje tužbi smatrao je da je došlo do kršenja članka 18. Ustava u kojem je „zajamčeno pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata donesenih u prvom stupnju donesenih pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.“ U toj točki prigovora navodi: „Propisujući nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske zakonodavac je „preskočio“ upravne sudove prvog stupnja koji su nadležni za odlučivanje o zakonitosti upravnih akata pa tako i odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.“¹¹³ S obzirom na upućene kritike možemo zaključiti da VUS nije pozdravio novo zakonodavno uređenje ZJN-a iz 2016. i ukidanje nadležnosti četiri prvostupanjka suda. Dalje, VUS je kritizirao favoriziranje spora pune jurisdikcije od strane zakonodavca tj. da u slučaju kad VUS poništi odluku DKOM-a mora nužno odlučiti i o žalbi. Smatrao je da je uvođenjem takve regulacije narušeno načelo neovisnosti i samostalnosti koje je Ustavom zajamčeno. U sljedećoj točki prigovora, VUS navodio je problematičnost kratkoće

¹¹⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske od 19. kolovoza 2019., Poslovni broj: U-I-2911/2017

¹¹¹ Vuić, Z., U povodu odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, Prilog časopisu Računovodstvo, revizija i financije, br. 4./2019., str. 21

¹¹² Turudić, M., Komentar Zakona o javnoj nabavi, Zgombić & Partneri – nakladništvo i informatika d.o.o., Zagreb, 2017., str. 806.

¹¹³ Vuić, Z., U povodu odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, Računovodstvo, revizija i financije, br. 4./2019., str. 22

roka od 30 dana za donošenje odluke o tužbi, a koji teče od primitka uredno dostavljene tužbe. Prema mišljenju VUS, tom je odredbom ZJN-a, držao da je došlo do povrede članka 29. 1. Ustava Republike Hrvatske koji propisuje: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama...“ Uvođenje kratkog roka za donošenje odluke prema mišljenju VUS prkosi načelu pravičnosti, a prednost daje načelu ekonomičnosti. Samim time, nemogućnost suda da ispuni obvezu donošenja odluke u propisanom roku može imati za posljedicu naknadu štete koja je propisana u članku 435. ZJN- jer, „svatko tko smatra da mu je povredom ovog Zakona nastala šteta može pred nadležnim sudom tražiti naknadu štete što implicira i odgovornost sudova/sudaca za nepoštivanje rokova.“¹¹⁴

O gore navedenom, Ustavni sud je zauzeo sljedeća stajališta. Vezano za povredu prava na žalbu, Ustavni sud je obrazložio na sljedeći način: „Ustavotvorac je bio svjestan rizika koje sa sobom nosi sustav sudskog odlučivanja koji bi bio sveden na jednostupanjsku instancu... VUS je po svom autoritetu najviša instanca upravnog sudovanja. Ne samo da bi znanje i iskustvo kojim raspolaže VUS trebali dodatno umanjiti vjerojatnost pogreške, već je ono... jamac odgovornosti postupanja upravne i sudske vlasti prema građanima o čijim interesima odlučuju. ... Konkretni model u potpunosti omogućava VUS-u učinkoviti nadzor nad ispravnošću i dosljednošću prakse DKOM-a...“ Nadalje, Ustavni sud prepustio je VUS-u da samostalno donese odluku hoće li samostalno odlučiti o žalbi u slučaju da poništi odluku DKOM-a i postupiti u skladu sa člankom 434. stavka 4. ZJN-a, osim toga ostavlja mu mogućnost da u vrati postupak na ponovo odlučivanje pred DKOM-om, ali u tom slučaju VUS ima obvezu „sveobuhvatnog i preciznog“ obrazloženja. Glede roka od 30 dana, Ustavni sud složio se sa mišljenjem VUS da „razlozi ekonomičnosti ne mogu ići nauštrb pravičnosti postupka“ te je naveo mogućnost odstupanja ukoliko bi kratkoća roka ugrozila donošenje pravilne i pravične odluke. Odstupanje je dozvoljeno samo u mjeri u kojoj je nužno kako bi se zaštitila pojedinačna prava stranaka i javni interes. Staničić je stava da bi se iz navedenog obrazloženja moglo zaključiti da je radi o roku koji je instruktivne prirode.¹¹⁵ Da bi ovakve zaključke zaobišao, Ustavni sud ističe: „ne dopušta tumačenje prema kojem bi se propisani rok

¹¹⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 5. veljače 2019., Upravno pravo blog, <https://upravnopravo.blog/wp-content/uploads/2019/09/Odluka-USUD-a-U-I-29112017-od-9.-velja%C4%8De-2019..pdf> (29.11.2022.)

¹¹⁵ Staničić, F., Ustavni sud odbio zahtjev za ocjenu članaka 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi, Informator br. 6563, veljača 2019.,

iz osporavane odredbe transformirao u puki instruktivni rok. Da bi VUS odstupio od propisanog roka, mora imati uvjerljive razloge koje mora jasno obrazložiti u svojoj odluci.“¹¹⁶

Iz odluke nedvojbeno proizlazi da VUS nije ipak dužan provest spor pune jurisdikcije, ako sveobuhvatno i precizno obrazloži. Također, ako ocijeni da se ne može pridržavati roka od 30 dana za donošenje odluke ako bi taj rok išao na štetu pravičnosti. Konačno, VUS je dužan nastaviti i sve postupke u kojima je donio rješenje o zastoju i sve novo zaprimljene.¹¹⁷

¹¹⁶Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 5. veljače 2019., Upravno pravo blog, <https://upravnopravo.blog/wp-content/uploads/2019/09/Odluka-USUD-a-U-I-29112017-od-9.-velja%C4%8De-2019..pdf> (29.11.2022.)

¹¹⁷ *Ibidem.*

6. ZAKLJUČAK

Sudska zaštita u postupcima javne nabave uređena je prvenstveno na zakonskoj osnovi. To područje regulirano je općim upravnim propisom ZUS-om jer je postupak protiv akata DKOM-a u velikoj mjeri klasičan upravni spor. Ipak, zbog osjetljivosti područja javne nabave zakonodavac se opredijelio da neka procesna pitanja propiše posebni propisom tj. ZJN-om. U počecima razvoja, odredbe nisu bile najjasnije, a praksa je s vremenom ukazivala na potrebu za promjenama. Izmjene ZJN-a iz 2011. i stupanjem na snagu ZJN-a iz 2016. učinjen je značajan pomak u regulativi upravnosudske zaštite.

Dok je postupak bio razlomljen između nadležnosti četiri upravna suda i VUS-a, praksa u javnonabavnim sudskim postupcima često je bila fragmentarna i neujednačena, a postupci su vremenski trajali jako dugo. Uvođenje isključive nadležnosti VUS-a takve teškoće trebale bih nestati. Takvog je mišljenja i Ustavni sud koji naglašava da je VUS jamac odgovornosti postupanja upravne i sudske vlasti. Osim toga, ova promjena trebala bi smanjiti administrativno opterećenje. Kako bih svoja prava ostvarili, podnositelji tužbe dužni su djelovati i podnijeti tužbu u okviru zakonom propisanih rokova. Iako određivanje rokova u zakonskom tekstu je tehničko pitanje, ono ima dalekosežnije posljedice. Tako, uvođenje izričitog roka od 30 dan za donošenje odluke u sudskim postupcima trebalo bi imati djelotvoran učinak na učinkovito provođenje te razine pravne zaštite. Unatoč strogo koncipiranoj odredbi, Ustavni sud ostavio je prostora da VUS u svakom konkretnom slučaju procjeni i nužno ne donese odluku u okviru ovog roka, ako bi ekonomično postupanje bilo na štetu pravičnosti. S obzirom da kratki rokovi nisu novina Visokom upravnom sudu, očekuje se postupanje u skladu s intencijom zakonodavca. Izmjene ZJN-a unijele su odredbu o provođenju sudske zaštite kao spora pune jurisdikcije. Time je dodatan pritisak na VUS-u jer u slučaju da donese odluku kojom poništava rješenje DKOM-a dužan je sam provesti upravni postupak. Međutim, uz sveobuhvatno i jasno obrazloženje predmet se ipak može vratiti DKOM-u. Sve navedene izmjene praćene su europskim direktivama i trebala bi doprinijeti efikasnijem postupku. Odluka Ustavnog suda donijela je fleksibilnost tumačenja kogentnih zakonskih odredbi ZJN-a, a upitno je jesu li tom odlukom izneseni zahtjevi razjašnjeni ili bi tek to moglo stvoriti konfuznost u praksi.

Javna nabava je osjetljivo pravno područje, stoga je posebna regulacija sudske zaštite opravdana. Zadaća je zakonodavca da nastavlja pratiti dobru praksu kako u Europi tako i u granicama Republike Hrvatske s posebnim osvrtom na praksu VUS-a i pitanja gdje je Ustavni sud dao labavije tumačenje od zakonskog propisanog teksta.

7. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Aviani, D., Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora-harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communitare*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 175.-195.
2. Čović, S., Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 407.-417.
3. Jelinović, V., Uz konačan prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZJN 2016, *Financije, pravo i porezi*, br.10 2022., str. 12.-17.
4. Koprić, I., *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu nabavu, Zagreb, 2014
5. Ljubanović, B., Britvić Vetma, B., *Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU*, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 407.-417.
6. Ljubanović, B., Britvić Vetma, B., *Vrste upravnih sporova*, HKJ-CCPA br. 3, 2011., str. 753.-772.
7. Medvedović, D., *Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 381.-406.
8. Staničić, F., *Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 67, (3-4) 531-564, 2017., str. 532.-564.
9. Stančić, F., *Ustavni sud odbio zahtjev za ocjenu članka 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi*, Informator br. 6563, veljača 2019.
10. Vuić, Z., *U povodu odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske*, *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 4./2019., str. 21-27.
11. Turudić, M., *Komentar Zakona o javnoj nabavi*, Zgombić & Partneri – nakladništvo i informatika d.o.o., Zagreb, 2017., str. 806.
12. Turudić, M., *Pravo javne nabave*, Narodne Novine, Zagreb, 2017.

Pravni propisi:

13. Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts

14. Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors
15. Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts
1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
2. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine br. 18/2013, 127/2013 i 74/2014.
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine br. 114/2022
4. Zakon o javnoj nabavi Narodne novine br. 117/01, 110/07, 90/11, 120/16, 114/2022
5. Zakona o nabavi roba, usluga i ustupanja radova, Narodne Novine br. 142/1997
6. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine br. 126/21
7. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09, 110/21
8. Zakon o upravnim sporovima Narodne novine br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021

Sudska praksa:

1. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske od 19. kolovoza 2019., Poslovni broj: U-I-2911/2017
2. Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 19. prosinca 2019., Poslovni broj: UsII-563/19
3. Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 10. veljače 2021., Poslovni broj: UsII-51/21-7
4. Suda EU, C-166/14 - Med Eval, ECLI:EU:C:2015:779

Izvori s interneta:

1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 5. veljače 2019., Upravno pravo blog, <https://upravnopravo.blog/wp-content/uploads/2019/09/Odluka-USUD-a-U-I-29112017-od-9.-velja%C4%8De-2019..pdf> (28.11.2022.)
2. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 od 3. studenoga 2020. i Izdvojeno mišljenje sudaca, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_11_130_2484.html (29.11.)

3. O predmetu javna nabava, web stranica Pravnog fakulteta u Zagrebu, https://www.pravo.unizg.hr/uprp/predmet/javnab/o_predmetu_javna_nabava (15.11.2022.)
4. Spor pune jurisdikcije i međunarodna zaštita-presuda SEU-a u predmetu C-556/17, <https://upravnopраво.blog/2019/07/30/spor-pune-jurisdikcije-i-medunarodna-zastita-presuda-seu-a-u-predmetu-c-556-17/> (29.11.2022.)
5. Spor pune jurisdikcije i hrvatsko pravo, Upravno pravo blog, <https://upravnopраво.blog/2021/12/18/je-li-postupak-javne-nabave-upravni-postupak-i-je-li-odluka-o-odabiru-upravni-akt/> (9.11.2022.)
6. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu Uprave za politiku javne
7. nabave ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-KONA%C4%8CNO.pdf (2.11.2022.)
8. 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.)
9. Opet na početku; naknada štete u javnoj nabavi nakon presude Fosen Linjen II, Upravno pravo blog, <https://upravnopраво.blog/2019/08/06/opet-na-pocetku-naknada-stete-u-javnoj-nabavi-nakon-fosen-linjen-ii/> (14.11.2022.)

Ostalo:

1. Bušić, I., (2022.), Javna nabava u projektima sufinanciranim bespovratnim sredstvima EU fondova
2. Izvješće o radu DKOM-a za 2015., 2016. i 2021. godinu
3. Izvješće Odbora za gospodarstvo o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z. br. 312, <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-gospodarstvo-o-prijedlogu-zakona-o-154>