

Pravna zaštita u postupcima javne nabave

Bakula, Magdalena

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:466674>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

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



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Stručni studij javne uprave

Magdalena Bakula

PRAVNA ZAŠTITA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE

ZAVRŠNI RAD

Mentor: prof.dr.sc. Frane Staničić

Zagreb, lipanj 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Magdalena Bakula, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnoga rada „*Pravna zaštita u postupcima javne nabave*“ te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Magdalena Bakula v. r.

SAŽETAK

U završnom radu obrađena je tema pravne zaštite u postupcima javne nabave. S obzirom na posebnu važnost javne nabave i njezine pravne zaštite, u prvom dijelu ovoga rada detaljnije će se obraditi osnovni pojmovi javne nabave, njezina uloga u pravnom poretku Republike Hrvatske te način na koji je javna nabava kao takva regulirana. Drugi dio završnog rada posvećen je samoj pravnoj zaštiti u postupcima javne nabave. Na taj način, detaljnije će se prikazati postupanje nadležnih tijela u sustavu pravne zaštite, a koje čine Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u prvom stupnju, te Visoki upravni sud Republike Hrvatske u drugom stupnju.

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

SUMMARY

In the paper, the topic of legal protection in public procurement procedures is discussed. Considering the significance of public procurement and its legal protection, in the first part of this work, the basic terms of public procurement, its role in the legal order of the Republic of Croatia, and the way in which public procurement is regulated will be elaborated in more detail. The second part of the paper is dedicated to legal protection in public procurement procedures. By those means, the actions of competent bodies in legal protection systems will be presented in more detail, consisting of the State Commission for Control of Public Procurement Procedures in the first degree, and the High Administrative Court of the Republic of Croatia in the second degree.

Keywords: public procurement, legal protection, administrative legal protection, State Commission for Control of Public Procurement Procedures, administrative judicial protection, High Administrative Court

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. JAVNA NABAVA	2
2.1. POJAM, ULOGA I VAŽNOST JAVNE NABAVE	2
2.2. CILJEVI JAVNE NABAVE	2
2.3. JAVNI NARUČITELJI	4
2.4. NAČELA JAVNE NABAVE.....	6
2.5. PRAVNI AKTI REPUBLIKE HRVATSKE O JAVNOJ NABAVI	6
2.6. PRAVNI AKTI EUROPSKE UNIJE O JAVNOJ NABAVI	9
3. PRAVNA ZAŠTITA.....	13
3.1. VAŽNOST PRAVNE ZAŠTITE	13
3.2. EUROPSKI REGULATORNI OKVIR.....	14
3.3. DKOM.....	15
3.4. UPRAVNOPRAVNA ZAŠTITA	16
3.4.1. ŽALBA	17
3.4.1.1. NAČELA ŽALBENOG POSTUPKA	18
3.4.1.2. PRAVO NA ŽALBU	19
3.4.1.3. STRANKE U ŽALBENOM POSTUPKU	20
3.4.1.4. SADRŽAJ I UČINAK ŽALBE	20
3.4.1.4. E-ŽALBA I ROKOVI ZA NJEZINO PODNOŠENJE	23
3.4.1.5. OBVEZE NARUČITELJA	25
3.4.1.6. ODLUČIVANJE DKOM-a	26
3.4.1.7. NAKNADA ZA POKRETANJE ŽALBENOG POSTUPKA	27
3.5. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA.....	29
3.6. NAKNADA ŠTETE.....	33
4. ZAKLJUČAK	34
5. LITERATURA.....	35

1. UVOD

Pravna zaštita u postupcima javne nabave predstavlja iznimno važno i osjetljivo pitanje. Kako bi na što razumljiviji način predstavili koncept pravne zaštite u postupcima javne nabave, u prvom dijelu ovoga rada osvrnuti ćemo se na predstavljanje javne nabave kroz njezinu ulogu i važnost u pravnom poretku Republike Hrvatske. Javna nabava predstavlja pojam kojim se na poseban način isprepliću privatni i javni sektor kroz posebni mehanizam nabave robe, radova i usluga kojim država nastoji osigurati što kvalitetniji gospodarski sustav zemlje te zadovoljiti potrebe svojih građana. S obzirom na to da je udio javne nabave u gospodarstvu Republike Hrvatske iznimno velik i da se skoro cijeli sustav pokriva sredstvima iz državnog proračuna, potrebno je svu pažnju usmjeriti na kvalitetan i transparentan sustav javne nabave i njezine pravne zaštite. U tom procesu veliku ulogu igra i Europska unija koja svojim Direktivama na poseban način nastoji regulirati čitav sustav javne nabave, posebno osvrćući se na pravnu zaštitu. Iz tog razloga, u drugom dijelu ovoga rada posvetiti ćemo pažnju pravnoj zaštiti u postupcima javne nabave. Pravna zaštita čini nezaobilazan dio u postupcima javne nabave te kao takva mora biti posebno regulirana. Važan faktor pravne zaštite predstavlja Zakon o javnoj nabavi¹ koji u svojim člancima 398 - 435 pomno regulira sustav pravne zaštite potpomažući se na poseban način Zakonom o općem upravnom postupku² i Zakonom o upravnim sporovima³ koji se u pojedinim pitanjima na poseban način isprepliću. Također, Direktive Europske unije: *Direktiva 2007/66/EZ*, *Direktiva 92/13EEZ* te *Direktiva 89/665/EEZ* predstavljaju ključan dio u reguliranju pravne zaštite s obzirom da je cijeli zakonodavni sustav pravne zaštite usklađen s pravom EU. Može se reći da se pravna zaštita u postupcima javne nabave dijeli na dva stupnja, upravnopравни koji je ujedno i prvi stupanj zaštite, te upravnosudski koji se pojavljuje kao drugi stupanj pravne zaštite. Upravnopравни stupanj pravne zaštite sastoji se od podnošenja žalbe Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: DKOM), dok se upravnosudski stupanj zaštite sastoji od podnošenja tužbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske protiv odluka DKOM-a u prvom stupnju. S obzirom da je upravnoppravna zaštita češće korišten institut pravne zaštite, što ćemo u nastavku rada dokazati i statističkim podacima, cilj ovoga rada biti će detaljniji prikaz upravnoppravne zaštite kao takve.

¹ Zakon o javnoj nabavi, NN br. 120/16, 114/22.

² Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21.

³ Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

2. JAVNA NABAVA

2.1. POJAM, ULOGA I VAŽNOST JAVNE NABAVE

Javna nabava je postupak kojim država svoju gospodarsku djelatnost usmjerava prema posebnom mehanizmu nabave robe, radova i usluga. Naime, o javnoj nabavi kao takvoj počinje se nešto više govoriti tek nastankom i razvojem upravnog prava i gospodarskom ekspanzijom države.⁴

Kako bi se javnom nabavom zadovoljile javne potrebe i javna potrošnja, troše se sredstva iz državnog proračuna, odnosno sredstva prikupljena od građana. Da se velik dio državnog proračuna usmjerava ka javnoj nabavi dokazuje i Statističko izvješće Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja o javnoj nabavi za Republiku Hrvatsku koje pokazuje da je za 2021.⁵ godinu u Republici Hrvatskoj ukupna vrijednost javne nabave u BDP-u, bez PDV-a iznosila 16,06%, odnosno 57.234.416.871 HRK⁶ bez PDV-a.⁷ Na osnovu iskazanih podataka, može se jasno zaključiti kako je sustav javne nabave od iznimne važnosti za pravni, gospodarski i politički sustav Republike Hrvatske. S tim u vezi, čitav sustav javne nabave kao takve mora biti praćen strogim i formaliziranim pravilima kako ne bi došlo do povrede općeg interesa negativnim utjecajem na proračun i gospodarstvo države.

2.2. CILJEVI JAVNE NABAVE

Ciljevi javne nabave su višestruki te ih je stoga potrebno kategorizirati. Turudić⁸ je ciljeve javne nabave svrstao u dvije kategorije: primarni i sekundarni ciljevi javne nabave. Primarni ciljevi javne nabave tako bi bili ostvarenje tržišnog natjecanja, učinkovitost postupka te suzbijanje korupcije, dok bi sekundarni ciljevi javne nabave bili socijalni i okolišni ciljevi.

⁴ Turudić, Marko, Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017., str.1.

⁵ S obzirom da u trenutku pisanja ovog završnog rada nisu bili dostupni statistički podaci za 2022. godinu, prikazat će se podaci za 2021. godinu.

⁶ Do 31.12.2022. službena valuta u Republici Hrvatskoj bila je Hrvatska kuna.

⁷ Prema sadržaju Statističkog izvješća o javnoj nabavi u Hrvatskoj za 2021. Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Uprave za trgovinu i politiku javne nabave iz 2021 – dostupno na:

http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-KONA%C4%8CNO.pdf

⁸ Turudić, M. *op.cit.* (bilj. 4.), str. 12.

Kako bi se, provodeći javnu nabavu, sredstva iz državnog proračuna utrošila što ekonomičnije, postupak javne nabave je zamišljen tako da se na natječaje javlja što veći broj ponuditelja koji, potaknuti međusobnim natjecanjem nude što povoljnije ponude.⁹ Na taj način tržišno natjecanje je postalo jedan od glavnih ciljeva javne nabave jer se njime osigurava dobivanje najbolje moguće usluge, radova ili dobara uz najmanju moguću cijenu.

Učinkovitost postupka javne nabave utječe kako na javne naručitelje tako i na ponuditelje i u interesu je i jednih i drugih. Kako bi se stvorila što učinkovitija javna nabava, i jedna i druga strana mora uložiti velike napore i resurse da bi postigla svoje ciljeve. Gledajući sa strane javnih naručitelja, kvaliteta trošenja proračunskih sredstava i kvaliteta trošenja radnog vremena zaposlenika od iznimne je važnosti za učinkovitost postupka javne nabave.¹⁰ Dok pak, s druge strane, o učinkovitosti postupka javne nabave ovisi koliko će resursa ponuditelji uložiti kako bi sudjelovali na javnim natjecajima, koliko će njihovi zaposlenici uložiti vremena na postupak javne nabave i prikupljanje dokumentacije za sam postupak kao takav.¹¹

Kao što je već utvrđeno, velik dio državnog proračuna usmjeren je na javnu nabavu. Samim time javna nabava kao takva podložna je u velikoj mjeri korupciji. Niz je negativnih učinaka korupcije na javnu nabavu, a među najproblematičnijim su narušavanje primarnog cilja javne nabave a to je tržišno natjecanje, te općenito destabiliziranje gospodarskog rasta države.¹² Za područje javne nabave najznačajnije antikorupcijske mjere pronalazimo u odredbama Zakona o javnoj nabavi, Kaznenog zakona te Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

Sekundarni ciljevi javne nabave (socijalni i okolišni ciljevi) imaju jednako važnu ulogu kao i primarni ciljevi. Pod socijalnim ciljevima javne nabave podrazumijeva se „promicanje socijalno odgovornog poslovanja zapošljavanjem socijalno ugroženih i marginaliziranih skupina društva te poštivanje radničkih prava“, što u današnjem društvu igra veliku ulogu kada je riječ o ravnopravnosti društva.¹³ Pod okolišnim ciljevima podrazumijeva se „poticanje ekološki

⁹ *Ibid.*, str. 13.

¹⁰ *Ibid.*, str. 14.

¹¹ *Ibid.*, str. 15.

¹² *Ibid.*, str. 16.

¹³ *Ibid.*, str. 19.

osviještenog poslovanja i korištenje proizvodnih i poslovnih procesa koji imaju minimalno štetan utjecaj na okoliš.“ Sve te ciljeve možemo svrstati pod zajednički pojam „održiva javna nabava“.¹⁴

2.3. JAVNI NARUČITELJI

Da bi mogli nastaviti o temi javne nabave, važno je prije svega odrediti tko su to naručitelji u postupcima javne nabave. Njihovo određenje predstavlja jedan od važnijih pitanja koja se tiču postupaka javne nabave te im se razvoj veže od samih početaka, kako u pravu Europske unije, tako i u našem pravu. Naručitelji su, prije svega, podijeljeni na javne i sektorske naručitelje. Sektorski naručitelji predstavljaju posebne pravne osobe, koje su zbog specifičnosti svoje djelatnosti i njihove povezanosti s državom dužni provoditi postupke javne nabave, ali pod drugačijim uvjetima u odnosu na javne naručitelje.¹⁵ U ovom poglavlju, posebnu pažnju posvetiti ćemo javnim naručiteljima. Pravo Europske unije Direktivom 2014/24/EU definira javne naručitelje kao „državu, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela, udruženja koja je osnovala jedna ili nekoliko takvih vlasti ili jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela.“¹⁶ Nadalje, Direktiva pojam javnopravnih tijela detaljnije razrađuje kao tijela koja su „uspostavljena posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a koja nisu industrijske ili trgovačke naravi; tijela koja imaju pravnu osobnost i tijela koje većim dijelom financira država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane tih tijela, ili imaju upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela.“¹⁷

Gledajući pravo Republike Hrvatske, ono javne naručitelje definira ZJN-om, navodeći da su javni naručitelji:

1. „Republika Hrvatska, odnosno državna tijela Republike Hrvatske
2. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
3. tijela javnog prava, i

¹⁴ Ibid., str. 19.

¹⁵ Turudić, M., op.cit. (bilj.) str. 54.

¹⁶ Članak 2. stavak 1. podstavak 1. Direktive 2014/24/EU.

¹⁷ Članak 2. stavak 1. podstavak 4. Direktive 2014/24/EU.

4. udruženja osnovana od jednog ili više tijela iz točaka 1. 2. ili 3.“¹⁸

Prilog I. ZJN-a navodi državna tijela Republike Hrvatske i druga tijela središnje države te njihove pravne sljednike koji su javni naručitelji, a to su: „Hrvatski sabor, predsjednik Republike Hrvatske, Ured predsjednika Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske, stručne službe Vlade Republike Hrvatske, ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije, uredi državne uprave u županijama, Ustavni sud Republike Hrvatske, Vrhovni sud Republike Hrvatske, sudovi, Državno sudbeno vijeće, državna odvjetništva, Državno odvjetničko vijeće, pravobraniteljstva, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Hrvatska narodna banka, agencije kojima je osnivač Republika Hrvatska te Državni ured za reviziju“. Ovakav popis državnih tijela Republike Hrvatske u ZJN-u smatra se novinom obzirom da u prethodnim zakonima o javnoj nabavi to nije bio slučaj, nego je to bila praksa samo u direktivama EU.¹⁹

Kako i pravo EU u gore navedenoj Direktivi detaljnije određuje tijela javnog prava, tako i pravo RH ZJN-om određuje da su tijela javnog prava subjekti koji „imaju pravnu osobnost, osnovani su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a koje nemaju industrijsku ili trgovačku važnost i financira ih, u iznosu većem od 50%, javni naručitelj ili su podložni upravljačkom nadzoru javnog naručitelja ili je više od polovine članova njihovih upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela imenovao javni naručitelj“. ²⁰ Svi navedeni uvjeti moraju biti ispunjeni kumulativno.

Također, Središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave, na Portalu javne nabave, navodi i po potrebi ažurira popis svih javnih naručitelja u Republici Hrvatskoj. Navedeni način predstavlja novinu s obzirom da je prije stupanja na snagu ZJN-a 2016., popis javnih naručitelja bio definiran Pravilnikom o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi. ²¹

¹⁸ Zakon o javnoj nabavi, NN. br. 120/16, 114/22, čl. 6. st. 1.

¹⁹ Vodič kroz novi sustav javne nabave, Temporis savjetovanje d.o.o., 2017., str.12.

²⁰ Ibid., čl. 6. st. 4.

²¹ Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi, NN br. 19/12.

2.4. NAČELA JAVNE NABAVE

Načela javne nabave od iznimne su važnosti u provođenju postupaka javne nabave. Jedna od temeljnih odredbi Zakona o javnoj nabavi jest odredba članka 4.²² koja navodi načela javne nabave, pa su tako naručitelji u primjeni ZJN-a u odnosu na sve gospodarske subjekte dužni poštovati sljedeća načela: načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze: načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.²³

Načela javne nabave kao takva predstavljaju temelj na kojem je izgrađen Zakon. Još jedna njihova uloga, možda čak i važnija, jest u onim slučajevima kada zakon nije u potpunosti uredio određenu situaciju koja se pojavila u praksi ili kao takva nije dovoljno jasna onome tko je tumači i primjenjuje. Tada načela pokazuju smjer u kojem treba tumačiti pravnu normu. Dakle, načela javne nabave i naručiteljima ali i ponuditeljima postavljaju nevidljivi okvir unutar kojeg se treba kretati kada se u tijeku provođenja postupka javne nabave pojave situacije koje nisu dovoljno detaljno regulirane kako bi se zatvorile nastale pravne praznine.²⁴

2.5. PRAVNI AKTI REPUBLIKE HRVATSKE O JAVNOJ NABAVI

Republika Hrvatska od svog osamostaljenja donijela je velik broj propisa i zakona koji se odnose na javnu nabavu. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova²⁵ iz 1995. godine bila je prvi pravni propis kojim se počeo uređivati sustav javne nabave. Uredba se odnosila na nabavu robe, dobara i usluga koju su provodili ministarstva i ostala tijela državne uprave i njihove službe te jedinice lokalne samouprave i njihove službe, a čija bi pojedinačna ili kupovna vrijednost bila u proračunskoj godini jednaka ili veća od 200.000,00 HRK.²⁶

²² Zakon o javnoj nabavi, NN. br. 120/16, 114/22.

²³ Ibid., čl. 4.

²⁴ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 4) str. 54.

²⁵ Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, NN br. 13/95.

²⁶ Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, NN br. 13/95, Članak 3., Stavak 1.

Prvi zakon u Republici Hrvatskoj koji se odnosio na javnu nabavu bio je Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova.²⁷ Nastao je pod utjecajem Europske banke za obnovu i razvoj i Svjetske trgovinske organizacije, s obzirom da su kao uvjet za poslovanje u Republici Hrvatskoj tražili kvalitetan pravni sustav javne nabave.²⁸

Kao jedan od uvjeta za pristupanje Republike Hrvatske punopravnom članstvu Europske unije bilo je usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravom Europske unije. S tim u vezi, i područje javne nabave trebalo je uskladiti s postojećim direktivama EU o javnoj nabavi, pa je tako nastao Zakon o javnoj nabavi iz 2001.²⁹ No međutim, Zakon je imao puno nedostataka. Pored toga što se cijeli Zakon sastojao od doslovnog prepisivanja odredbi iz zakona o javnoj nabavi drugih država članica ne vodeći računa o specifičnostima pravnog poretka RH, velik problem bio je i u uređenju pravne zaštite u postupcima javne nabave.³⁰

Tek sa Zakonom o javnoj nabavi iz 2007.³¹ dolaze i značajnije promjene. Uz veću transparentnost i javnost postupaka kao jedne od glavnih novina, dolazi do pozitivnih promjena i u sustavu pravne zaštite. Pravna zaštita postaje učinkovitija i dostupna u svim fazama javne nabave.³² Dolazi i do promjena u nadležnosti, pokretanju i provođenju postupka kontrole pravne zaštite. Pred DKOM-om, kao tijelu koje obavlja poslove pravne zaštite, svaka nezadovoljna strana može tražiti pravnu zaštitu. Ured za javnu nabavu i Državno odvjetništvo traže zaštitu prava za bilo koju od strana, i natjecatelja i ponuditelja, ili svakog drugog gospodarskog subjekta koji ima neki pravni interes u predmetnom postupku javne nabave, ukoliko smatraju da je došlo do povrede njihovih subjektivnih prava.

I Zakon o javnoj nabavi iz 2011.³³ nastaje kao rezultat daljnjeg usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravom Europske unije, te kao potreba za pojašnjenjem niza pitanja koja su se pojavila s primjenom ZJN-a iz 2007. Najvažnija promjena odnosi se na određenje dviju kategorija obveznika primjene – „javni naručitelji koji obuhvaćaju državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te sektorski naručitelji koji obuhvaćaju djelatnosti vodoopskrbe;

²⁷ Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova, NN br. 142/1997.

²⁸ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 17) str. 25.

²⁹ Zakon o javnoj nabavi, NN br. 117/01.

³⁰ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 21) str. 27.

³¹ Zakon o javnoj nabavi, NN br. 110/07.

³² Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 23) str. 28.

³³ Zakon o javnoj nabavi, NN br. 90/11.

istraživanja ili vađenja nafte, plina, ugljena ili ostalih krutih goriva, prijevoznih usluga; djelatnosti zračnih, pomorskih i riječnih luka te poštanskih usluga.“³⁴

S obzirom da su na snagu stupile nove direktive EU, i to Direktiva 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU, sustav javne nabave prolazio je kroz niz promjena. Tako smo došli do novog Zakona o javnoj nabavi 2016. koji predstavlja nacionalnu mjeru kojom se navedene direktive EU s područja javne nabave preslikavaju u hrvatski pravni sustav javne nabave.³⁵ ZJN 2016. sadrži niz odredbi koje su uvedene iz primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU. Pored usklađivanja s europskim zakonodavstvom kao glavnom značajkom, kao bitna promjena navodi se stavljanje većeg naglaska na elektroničke komunikacije, te posebno uvođenje novog kriterija za odabir ponuda – ekonomski najpovoljnija ponuda. Što se toga kriterija tiče, važno je naglasiti da je i u prethodnom zakonu postojao taj kriterij, ali kao alternativni, što se ZJN-om 2016. bitno mijenja.³⁶

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz 2022. godine³⁷ predstavlja prvu izmjenу Zakona o javnoj nabavi 2016. od njegova stupanja na snagu. S tim u vezi, bitnim promjenama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz 2016. smatraju se obvezna elektronička žalba kao isključivi način za podnošenje žalbe, povećanje naknada za izjavljivanje žalbe, usklađivanje sa Zakonom o uvođenju eura, novi rok mirovanja sa prijašnjih 10, na 15 dana, mogućnost da naručitelji nastave s postupkom ukoliko dođe do žalbe na dokumentaciju o nabavi, te mogućnost DKOM-a da žalbu odbaci kao neurednu bez pozivanja žalitelja na uređenje žalbe, ukoliko ista ne sadrži žalbene navode.

Važnu ulogu u pravnom sustavu javne nabave imaju i razni podzakonski akti, praksa tijela državne uprave te sudska praksa upravnih sudova. Pored navedenog, najvažniju ulogu imaju Rješenja DKOM-a u kojima se odlučuje o žalbama protiv odluka donesenih od strane javnih naručitelja, o čemu će nešto više govora biti u nastavku ovoga rada.

³⁴ Konačni prijedlog Zakona o javnoj nabavi, srpanj 2011., str. 3.

³⁵ Matešić Goran, Loboja Ante, Vuić Zoran, Paičić Ivan, Jukić Zvonimir, Lerman Biljana, Bačurin Nikolina, Šuler Iva, Prikaz novog zakona o javnoj nabavi, tim4pin, Zagreb, veljača 2017, str. 1.

³⁶ Giunio, Miljenko, Dvojbena neprocjenjivost predmeta spora u žalbenom postupku javne nabave, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 2017.

³⁷ Zakon o javnoj nabavi, NN br. 114/22.

2.6. PRAVNI AKTI EUROPSKE UNIJE O JAVNOJ NABAVI

Javna nabava igra veliku ulogu u stvaranju zajedničkog tržišta Europske unije. Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju, pravne norme EU tako su postale dio i našeg pravnog poretka, te od 2013. godine te pravne norme koje ujedno čine i pravnu stečevinu EU, Republika Hrvatska svakodnevno primjenjuje u svojoj praksi. S tim u vezi, i javna nabava Republike Hrvatske počiva na pravnim normama EU koje su zajedničke za sve zemlje članice.

Europska unija načela i standarde koji se tiču javne nabave bazira na primarnom i sekundarnom zakonodavnom okviru, praksi Europskog suda te odlukama Europske komisije.

Pod tzv. primarni zakonodavni okvir koji predstavlja iznimnu važnost za javnu nabavu spadaju načela Europske unije koja se navode u Ugovoru o osnivanju EU, a to su: načelo nediskriminacije, načelo jednakog tretmana, načelo transparentnosti, načelo razmjernosti te načelo uzajamnog priznavanja.

Sekundarni zakonodavni okvir se sastoji od velikog broja Direktiva i Uredbi. Direktive Europske unije od velikog su značaja za javnu nabavu obzirom da se želi postići mogućnost natjecanja za javne ugovore poduzećima na razini cijelog EU tržišta, a to se postiže tako što se Direktivama uređuju zajednička pravila i postupci kojih se moraju pridržavati sva javna tijela u postupcima nabave velike vrijednosti.

Od samoga početka, točnije od šezdesetih godina dvadesetoga stoljeća, nastoji se formirati zajedničko javnonabavno tržište, stoga je donesen niz direktiva kroz sveukupno pet regulatornih okvira. Prvi regulatorni okvir započeo je 1966. godine i bio je snazi više od 20 godina. Njime su, kao rezultat prijelaznog razdoblja Europske komisije, donesene Direktiva 66/683/EEZ³⁸ kojom se nastojalo zabraniti korištenje mjera u postupcima javne nabave kojima se onemogućavalo korištenje proizvoda koji su uvezeni iz drugih zemalja članica, te Direktiva 70/32/EEZ³⁹ koja je

³⁸Direktiva Vijeća 66/683/EEZ od 7. studenog 1966. o eliminiranju svih razlika između tretmana nacionalnih proizvoda i onih proizvoda koji pod člankom 9. i 10. Ugovora moraju biti priznati za slobodno kretanje što se tiče zakona, propisa ili administrativnih mjera koje zabranjuju korištenje navedenim proizvodima i propisuju korištenje nacionalnim proizvodima ili čine da takvo korištenje bude predmet rentabilnosti (Službeni list Europske unije, L 220 od 30.XI.1966.)

³⁹ Direktiva Vijeća 70/32/EEZ od 17. prosinca 1969. o opskrbi robama za državu, lokalne vlasti i ostala službena tijela (Službeni list Europske unije, L 13 od 19.I.1970.)

uređivala pitanje ugovora o javnim nabavama.⁴⁰ Direktiva 71/305/EEZ⁴¹ uredila je pitanja koja su se odnosila na postupke javne nabave radova, nastojeći ukloniti prepreke za sudjelovanje pravnih osoba iz drugih država članica u postupcima dodjele ugovora te samu koordinaciju postupaka dodjele ugovora za javne radove svih država članica.⁴² Nadalje, Direktiva 77/62/EEZ⁴³ odnosila se na koordinaciju postupaka javne nabave dobara te su njome uređena osnovna načela za javnu nabavu dobara, a to su: načelo zabrane tehničkih specifikacija koje stvaraju diskriminacijski učinak, zatim načela primjerenog oglašavanja ugovora kroz cijelu Zajednicu, načelo određivanja objektivnih kriterija za sudjelovanje u postupcima te načelo uvođenja postupka zajedničkog nadzora za primjenu tih istih načela.⁴⁴ Direktivom 80/767/EEZ⁴⁵ izmijenjena je Direktiva 77/62/EEZ na način da se njezinim stupanjem na snagu na javnu nabavu dobara primjenjivao Sporazum o državnoj nabavi iz 1979.⁴⁶

Drugi regulatorni okvir trajao je svega četiri godine, a sastojao se od Direktiva 88/295/EE⁴⁷, 89/440/EEZ⁴⁸, 89/665/EEZ⁴⁹, 90/531/EEZ⁵⁰, te Direktive 92/13/EEZ⁵¹. Cilj Direktive 88/295/EEZ bio je unapređenje regulacije javne nabave dobara, dok se Direktivom 89/440/EEZ nastojalo unaprijediti reguliranje javne nabave radova na način da se i jednom i drugom direktivom

⁴⁰ Turudić Marko, Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav, Hrvatska pravna revija, Zagreb, veljača 2016, str. 35.

⁴¹ Direktiva Vijeća 71/305/EEZ od 26. srpnja 1971. o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o radovima (Službeni list Europske unije, L 185 od 16.VIII.1971.)

⁴² Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 32) str. 35.

⁴³ Direktiva Vijeća 77/62/EEZ od 21. prosinca 1976. o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima (Službeni list Europske unije, L 13 od 15.I.1977.)

⁴⁴ Recital 4 Direktive 77/62/EEZ.

⁴⁵ Direktiva Vijeća 80/767/EEZ od 22. srpnja 1980. o izmjeni i prilagodbi u pogledu određenih naručitelja Direktive 77/62/EEZ o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima (Službeni list Europske unije, L 215 od 1.I.1981.)

⁴⁶ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 34) str. 35.

⁴⁷ Direktiva Vijeća 88/295/EEZ od 22. ožujka 1988. koja mijenja Direktivu 77/62/EEZ o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima i neke odredbe Direktive 80/767/EEZ (Službeni list Europske unije, L 127 od 20.V.1988.)

⁴⁸ Direktiva Vijeća 89/440/EEZ od 18. srpnja 1989. koja mijenja Direktivu 71/305/EEZ o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o radovima (Službeni list Europske unije, L 210 od 21.VII.1989.)

⁴⁹ 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.)

⁵⁰ Direktiva Vijeća 90/531/EEZ od 17. rujna 1990. o postupcima nabave za tijela koja djeluju u sektorima vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija (Službeni list Europske unije, L 297 od 29.X.1990.)

⁵¹ Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. koja koordinira zakone, uredbi i upravne uredbi 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.)

poboljšaju i prošire prethodne direktive povećanjem transparentnosti samih postupaka javne nabave te strožim provođenjem zabrane ograničenja slobodnog protoka robe unutar EU tržišta.⁵² Direktivom 90/531/EEZ postupci javne nabave proširili su se i na mrežne industrije i to: elektroničke komunikacije, energiju te željeznički promet i vodu. Pored navedenih direktiva, za drugi regulatorni okvir najznačajnije su Direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ koje su nastojale urediti područje pravne zaštite u javnoj nabavi dobara, radova i mrežnih industrija.

Treći regulatorni okvir sastojao se od Direktiva 93/36/EEZ⁵³, 93/37/EEZ⁵⁴ i 93/38/EEZ⁵⁵ kojima se nastojalo restrukturirati prethodne direktive. S obzirom da su pored dobara i radova i usluge postale značajan dio javne nabave država članica, bilo je neophodno i njihovo reguliranje, stoga je najznačajnija direktiva trećeg regulatornog okvira Direktiva 92/50/EEZ⁵⁶ kojom se po prvi put nastojala regulirati javna nabava usluga.⁵⁷

Četvrti regulatorni okvir trajao je tri godine i njime se nastojalo pojednostaviti režim javne nabave EU, a sastojao se od Direktive 2004/17/EEZ⁵⁸ kojom se nastojalo regulirati područje javne nabave i robe i radova i usluga, zatim Direktive 2004/18/EEZ⁵⁹ koja je regulirala isključivo javnu nabavu mrežnih industrija. Nadalje, nakon implementacije navedenih direktiva, donesena je i Direktiva 2007/66/EZ⁶⁰ koja se odnosila na izmjene i dopune prethodnih direktiva iz drugog regulatornog okvira, koje su uređivale područje pravne zaštite, a kojom je kao najvažnija odredba uveden rok mirovanja kojim naručitelji, nakon odluke o odabiru, moraju čekati najmanje 10 dana za

⁵² Turudić, M., op.cit. (bilj. 38) str.36.

⁵³ Direktiva Vijeća 93/36/EEZ od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavi robe (Službeni list Europske unije, L 199 od 9.VIII.1993.)

⁵⁴ Direktiva Vijeća 93/37/EEZ od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (Službeni list Europske unije, L 199 od 9.VIII.1993.)

⁵⁵ Direktiva Vijeća 93/38/EEZ od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka nabave od strane subjekata koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, prijevoza i telekomunikacija (Službeni list Europske unije, L 199 od 9.VIII.1993.)

⁵⁶ Direktiva Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim uslugama (Službeni list Europske unije, L 209 od 24.VII.1992.)

⁵⁷ Turudić, M., op.cit. (bilj. 44) str.36.

⁵⁸ Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. kojom se usklađuju postupci nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (Službeni list Europske unije, L 134/1 od 30.IV.2004.)

⁵⁹ Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (Službeni list Europske unije, L 134/114 od 30.IV.2004.)

⁶⁰ 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.)

potpisivanje ugovora kako bi se drugim ponuditeljima omogućilo detaljnije pregledanje same odluke i eventualno odlučivanje o podnošenju tužbe.

Peti te ujedno i trenutno posljednji regulatorni okvir donesen je deset godina poslije. Kao rezultat dugogodišnjeg praćenja realizacije četvrtog regulatornog okvira i novonastalih problema u postupcima javne nabave na cjelokupnom EU tržištu, 2011. godine nastala je Zelena knjiga o modernizaciji EU javne nabave⁶¹ koja je služila kao temelj za izradu narednih direktiva, te se njome „određuje nekoliko polja u kojima je potrebno postići napredak, a to su prije svega unapređenje pravnih alata dostupnih za korištenje naručiteljima, unapređenje dostupnosti EU javnonabavnog tržišta, strateško korištenje javne nabave kao sredstva u odgovoru na nove izazove, osiguravanje kvalitetnih javnonabavnih postupaka i pristup ponuditelja iz trećih zemalja javnonabavnom tržištu EU“. ⁶² Stoga je Europska komisija predložila donošenje novih direktiva, pa se tako novi javnonabavni regulatorni okvir sastoji od Direktive 2014/24/EU⁶³ kojom se regulira postupak javne nabave od strane javnih naručitelja, zatim Direktive 2014/25/EU⁶⁴ koja regulira postupak javne nabave od strane sektorskih naručitelja, te Direktive 2014/23/EU⁶⁵ koja po prvi put zasebno i detaljno regulira područje koncesija.

No međutim, za područje pravne zaštite u postupcima javne nabave koja je kao takva i tema ovog završnog rada, a o kojoj ćemo pisati dalje u radu, najvažnije su: Direktiva 2007/66/EZ, Direktiva 92/13/EEZ te Direktiva 89/665/EEZ.

Praksa Europskog suda igra veliku ulogu pri provođenju postupaka javne nabave na način da Sud svojim odlukama nastoji popuniti pravne praznine i riješiti nastale dvojbe. Može se reći da se na taj način pravo javne nabave EU usavršava i oblikuje.

⁶¹ European Commission Green paper on the modernization of EU public procurement policy Towards a more efficient European Procurement Market, Brussels, 27.1.2011., COM(2011) 15 final, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eed7997-d40b-4984-8080-31d7c4e91fb2/language-en>

⁶² Turudić, M., op.cit. (bilj. 49) str. 38.

⁶³ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (Službeni list Europske unije, L 94/65 od 28.III.2014.)

⁶⁴ Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (Službeni list Europske unije, L 94/243 od 28.III.2014.)

⁶⁵ Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (Službeni list Europske unije, L 94/1 od 28.III.2014.)

3. PRAVNA ZAŠTITA

3.1. VAŽNOST PRAVNE ZAŠTITE

S obzirom da je, kao što je već rečeno, javna nabava od iznimne važnosti za pravni poredak Republike Hrvatske, tako i uloga pravne zaštite predstavlja nezaobilazan dio u postupcima javne nabave.

U prvom redu, pravo na pravnu zaštitu imaju ponuditelji koji postupcima pravne zaštite štite prvenstveno svoja subjektivna prava, a ujedno na taj način neposredno štite i pravni poredak Republike Hrvatske. No međutim, nisu samo ponuditelji ti koji ostvaraju pravo na korištenje pravne zaštite. To pravo ostvaraju i Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja i državno odvjetništvo koji podnošenjem žalbe na izravan način nastoje zaštititi pravni poredak Republike Hrvatske.

S tim u vezi, pravna zaštita u postupcima javne nabave sastoji se od dva stupnja zaštite: upravnog stupnja kao prvog koraka, te sudskog stupnja kao drugog koraka pravne zaštite. Prvi stupanj zaštite sastoji se od podnošenja žalbe DKOM-u. Budući da je taj postupak tzv. upravni postupak, kao ključni zakon koristi se Zakon o općem upravnom postupku⁶⁶ (dalje u tekstu: ZUP). Nadalje, podnošenje tužbe protiv rješenja DKOM-a Visokom upravnom sudu RH (dalje u tekstu: VUS) kao jedinom sudu nadležnom za upravnosudsku zaštitu, predstavlja drugi stupanj zaštite te se sukladno tome na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima⁶⁷ (dalje u tekstu: ZUS). I u jednom i u drugom postupku, ZJN se primjenjuje kao poseban zakon.

Od kolike je važnosti pravna zaštita kao poseban institut javne nabave dokazuje i podatak da je DKOM u 2021. godini⁶⁸ zaprimio 1176 žalbi, a VUS 157 žalbi.⁶⁹

Na osnovu navedenih podataka može se zaključiti kako je žalba DKOM-u u odnosu na podnošenje tužbe VUS-u češće korišten pravni lijek. S tim u vezi, ovaj rad će većim dijelom biti posvećen upravnoj zaštiti.

⁶⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21.

⁶⁷ Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

⁶⁸ S obzirom da u trenutku pisanja ovog završnog rada nisu bili dostupni statistički podaci za 2022. godinu, prikazat će se podaci za 2021. Godinu.

⁶⁹ Izvješće o radu DKOM-a za 2021. godinu, str. 58.

3.2. EUROPSKI REGULATORNI OKVIR

Pravo javne nabave temelji se na pravnoj stečevini Europske unije. S tim u vezi, i sustav pravne zaštite u potpunosti je usklađen s propisima Europske unije čiju osnovu čine dvije direktive, i to: *Direktiva 89/665/EEC*⁷⁰ i *Direktiva 92/13/EEC*⁷¹, koje su, u svrhu uspostavljanja što učinkovitije pravne zaštite, kasnije izmijenjene jednom direktivom i to *Direktivom 2007/66/EC*⁷². Navedene direktive predstavljaju glavne smjernice pravnozaštitnog okvira u postupcima javne nabave koje su obvezujuće za sve države članice.

Kao i većina EU propisa tako se i ove direktive sastoje od dijela koji se odnosi na pravila koja su obvezujuća za sve države članice, i dijela koji sadrži preporuke koje države mogu, ali i ne moraju implementirati u svoj pravni sustav. S tim u vezi, države članice su dužne:

- poduzimati one ključne mjere kojima bi se osiguralo da se odluke javnih naručitelja koje su dovele do povrede prava razmotre učinkovito i u najkraćem mogućem roku,
- osigurati nediskriminaciju između poduzeća koja prijavljuju zlouporabu na temelju postupka za sklapanje ugovora koja nastaje iz Direktivinih odvajanja nacionalnih propisa na temelju kojih se provodi pravo Zajednice i drugih nacionalnih propisa,
- osigurati da su postupci pravne zaštite raspoloživi svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora te koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodnog kršenja,

⁷⁰ Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (Službeni list Europske unije, L 395/33 od 30.XII.1989.)

⁷¹ 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.)

⁷² Direktiva 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEC i 92/13/EEC 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.)

- odlučiti o komunikacijskim sredstvima primjerenim za podnošenje zahtjeva za pravnu zaštitu.⁷³

Ono što, s druge strane, države mogu, ali i ne moraju, jest:

- zahtijevati od osobe koja se planira koristiti pravom zaštite da o navodnom kršenju i o svojoj namjeri u vezi istog obavijesti naručitelja
- zahtijevati da osoba koja traži pravnu zaštitu, tu istu zaštitu najprije zatraži od naručitelja.

Na taj način države članice nastoje osigurati da se podnošenjem zahtjeva za pravnu zaštitu neposredno obustavi mogućnost sklapanja ugovora.⁷⁴

3.3. DKOM

Pravo Europske unije jasno je odredilo kako ponuditelji u sustavu javne nabave moraju imati mogućnost sudske pravne zaštite.

Cilj pravne zaštite je da bude što efikasnija, te zbog toga u zemljama članicama često nije moguće koristiti se klasičnim sudskim postupcima za osiguravanje pravne zaštite. S tim u vezi, formirana je posebna vrsta državnog tijela koje ima sve oblike sudske vlasti, ali bi trebalo biti brže prilikom donošenja odluka. Riječ je o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. Kao takvo, DKOM je tijelo osnovano posebnim propisima za kojeg vrijede posebna pravila.⁷⁵

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 javnoprivatnog partnerstva.⁷⁶ Također, u žalbenom postupku DKOM odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka koje su donesene u postupcima javne nabave, davanju koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javnoprivatnog partnerstva te i o zakonitostima ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji su sklopljeni bez provedbe postupaka javne nabave.⁷⁷ Ovlasti DKOM-a su

⁷³ Članak 1. Direktive 89/665/EEZ.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Vodič kroz novi sustav javne nabave, Temporis savjetovanje d.o.o., 2017., str. 278.

⁷⁶ Članak 3. stavak 1. Zakona o DKOM-u.

⁷⁷ Članak 3. stavak 2. Zakona o DKOM-u.

sadržane i u odlučivanju o naknadama troškova žalbenih postupaka kao i u drugim zahtjevima koje stranke u žalbenim postupcima kao ovlaštene osobe mogu postaviti. Utemeljeno je Zakonom o javnoj nabavi, osnovano Zakonom o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave⁷⁸, a unutarne ustrojstvo i ovlasti su mu uređene Zakonom o DKOM-u te Uredbom o unutarnjem ustrojstvu DKOM-a.⁷⁹

Što se tiče unutarnjeg ustrojstva, DKOM se sastoji od devet članova, od kojih imamo jednog predsjednika i dva njegova zamjenika.⁸⁰ Ovlasti predsjednika sastoje se u zastupanju, predstavljanju, rukovođenju i odgovornosti za rad DKOM-a, a u slučaju njegove spriječenosti ili odsutnosti, zamijeniti će ga zamjenik predsjednika kojeg on sam odredi.⁸¹ Članove DKOM-a na trajanje mandata od pet godina, a uz mogućnost još jednog imenovanja, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, imenuje Hrvatski sabor.

U samim žalbenim postupcima, DKOM odluke donosi na sjednicama vijeća na kojima se ustrojavaju tri vijeća, a svako od tih vijeća se sastoji od tri člana DKOM-a. U slučaju potrebe, u složenijim žalbenim postupcima, predsjednik DKOM-a može odlučiti da se odluke donose na sjednicama *ad hoc* vijeća s većim brojem članova, kada broj članova mora biti neparan. Nadalje, odluke na sjednicama vijeća moraju biti donesene većinom glasova svih članova vijeća, s tim da je važno istaknuti da članovi vijeća ne mogu biti suzdržani od glasovanja. U slučaju da u određenom žalbenom postupku odluka DKOM-a odstupa od pravnog shvaćanja ili prakse koja je već ustaljena, nužno je dodatno obrazloženje razloga za takve odluke.⁸²

3.4. UPRAVNOPRAVNA ZAŠTITA

Pravna zaštita u postupcima javne nabave osigurana je kroz dvije razine. U ovom poglavlju rada detaljnije će se obrazložiti prva razina pravne zaštite, a to je upravnopravna zaštita.

⁷⁸Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21.

⁷⁹ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 84/13, 145/14

⁸⁰ Članak 7. stavak 1. Zakona o DKOM-u.

⁸¹ Članak 7. stavak 2. i 3. Zakona o DKOM-u.

⁸² Članak 15. Zakona o DKOM-u.

Kao što je već rečeno, upravnopravna zaštita u postupcima javne nabave postiže se podnošenjem žalbe protiv odluka DKOM-a, a regulirana je Ustavom RH, ZUP-om, ZJN-om i Zakonom o DKOM-u.

Ustav RH u svojoj odredbi članka 18. stavka 1. garantira „pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u prvom stupnju pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.“ Samim time, pravo na žalbu zajamčeno je u svim upravnim postupcima, pa tako i u postupcima javne nabave.

Nadalje, ZUP se smatra zakonom od iznimne važnosti za upravnopravnu zaštitu jer se njime prije svega uređuju „pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti (javnopravna tijela), u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.“ ZUP navodi da se „upravnom stvari smatra svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.“

S obzirom na to da ZUP predstavlja opći upravni postupovni zakon koji se primjenjuje u svim upravnim postupcima, dok ZJN predstavlja posebni postupovni zakon koji propisuje određene specifičnosti iz područja javnonabavnog postupka, važno je naglasiti da se u takvim slučajevima primjenjuju i ZUP i ZJN na način da se odredbe ZUP-a primjenjuju na sva postupovna pitanja koja nisu uređena ZJN-om.⁸³

Za upravnopravnu zaštitu u postupcima javne nabave iznimnu važnost predstavlja i Zakon o DKOM-u s obzirom na nadležnost tog tijela u žalbenom postupku.

3.4.1. ŽALBA

U upravnom postupku kao postupku pravne zaštite u postupcima javne nabave, jedino redovito pravno sredstvo protiv nezakonitog i nepravilnog rješenja donesenog u prvom stupnju je žalba. ZJN u članku 399. stavku 3. propisuje da se u žalbenom postupku odlučuje o „zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave te o zakonitosti

⁸³ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 25) str. 194

ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave“. Nezadovoljna stranka u upravnom postupku žalbom od tijela višeg stupnja nastoji dobiti poništenje ili preinaku određene odluke.

Važno je napomenuti, kako je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz 2016. godine, koji je stupio na snagu u listopadu 2022. godine došlo do promjena u odredbama o pravnoj zaštiti, a posebno je važno napomenuti kako je uvedena obvezna elektronička žalba kao isključivi način za podnošenje žalbe te je došlo do promjena u određivanju iznosa žalbenih naknada, o čemu će biti riječi nešto kasnije.

U nastavku ovoga rada detaljnije će se razraditi osnove žalbenog postupka u postupcima javne nabave.

3.4.1.1. NAČELA ŽALBENOG POSTUPKA

Žalbeni postupak u sustavu pravne zaštite vodi se sukladno odredbama ZJN-a i ZUP-a te se kao takav temelji na načelima javne nabave i načelima upravnog postupka.⁸⁴

U svrhu provođenja zakonitog i svrsishodnog žalbenog postupka, ali i u svrhu pravilnog tumačenja postupovnih odredbi navedenih zakona, potrebno je navesti glavna načela koja su nužna za provođenje javnonabavnog žalbenog postupka.

Prema tome, načela javne nabave, koja smo već ranije u radu spomenuli, a koja ćemo opet navesti, sukladno ZJN-u su: načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti, koja iz toga proizlaze.

Sukladno ZUP-u, načela upravnog postupka su: načelo zakonitosti, načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelo pomoći stranci, načelo utvrđivanja materijalne istine, načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti, načelo pristupa podacima i zaštite podataka, pravo stranke na pravni lijek te načelo zaštite stečenih prava stranaka.⁸⁵

⁸⁴ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 76) str. 280.

⁸⁵ Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21, čl. 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12. i 13.

Navedena načela osiguravaju pravilnu primjenu ZJN-a i ZUP-a u rješavanju konkretnih situacija, kao i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka.

3.4.1.2. PRAVO NA ŽALBU

U Republici Hrvatskoj, sukladno ZJN-u, u postupcima javne nabave pravo na žalbu imaju:

- „svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava“
- „tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave i nadležno državno odvjetništvo (nadležna Uprava unutar Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja)“.⁸⁶

Među navedenim fizičkim i pravnim osobama koje imaju pravo na pokretanje žalbenog postupka pred DKOM-om postoji bitna razlika u razlozima za podnošenje žalbe. Prema tome, gospodarski subjekt može podnijeti žalbu ako je predmetnim postupkom doveden u pitanje njegov pravni interes, dok Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (kao središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave) i nadležno državno odvjetništvo mogu podnijeti žalbu u slučaju ugroženosti objektivne zakonitosti i pravnog poretka RH.⁸⁷

Radi onemogućavanja gospodarskim subjektima podnošenje žalbi čija bi namjera bila opstruiranje postupaka javne nabave, DKOM je definiciju pravnog interesa u teoriji, ali i u praksi, iznimno suzio. Prema tome, pravni interes za pokretanje žalbenog postupka imati će oni ponuditelji koji žalbom nastoje osporiti razloge koji su doveli do isključivanja ili odbijanja, kako i njihovih ponuda, tako i svih ponuda koje su u postupku javne nabave bile ili bi bile ispred njihovih, a ne samo odabranog ponuditelja.⁸⁸

⁸⁶ Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16, 114/22, čl. 407. stavci 1. i 2.

⁸⁷ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 77) str. 199.

⁸⁸ *Ibid.* str. 200.

3.4.1.3. STRANKE U ŽALBENOM POSTUPKU

Kao stranke u žalbenom postupku sudjeluju: žalitelj, naručitelj, odabrani natjecatelj te odabrani ponuditelj.⁸⁹

Žalitelj pokreće žalbeni postupak i kao takav nužna je stranka u žalbenom postupku. Nadalje, s obzirom da žalitelj podnosi žalbu protiv odluke javnog naručitelja, i njegova je prisutnost u žalbenom postupku nužna. Ako je riječ o otvorenom postupku javne nabave, stranka u postupku biti će i odabrani ponuditelj. Nadalje, ako je riječ o ograničenom postupku, natjecateljskom postupku uz pregovore, pregovaračkom postupku bez prethodne objave, natjecateljskom dijalogu ili partnerstvu za inovacije, u tom slučaju stranka u postupku biti će i odabrani natjecatelj.

3.4.1.4. SADRŽAJ I UČINAK ŽALBE

Da bi žalbeno tijelo, u ovom slučaju DKOM, moglo postupiti učinkovito i ispravno u povodu rješavanja žalbenih postupaka, potrebno je da raspoláže svim relevantnim podacima i dokazima.

S obzirom na to da je, kao što je već spomenuto, sustav javne nabave od iznimne važnosti za pravni, gospodarski i politički sustav Republike Hrvatske, vrlo je važno da se žalbeni postupak što brže završi i da se pristupi fazi sklapanja ugovora kako ne bi došlo do povrede općeg interesa. S tim u vezi, ZJN je detaljno propisao podatke i dokaze koje žalba kao takva mora sadržavati, a to su:

- podaci o žalitelju (naziv ili osobno ime, OIB ili odgovarajući identifikacijski broj, ako je predviđen u nacionalnom zakonodavstvu, adresa sjedišta ili prebivališta, adresa elektroničke pošte)
- podaci o zastupniku ili opunomoćeniku, s priloženom valjanom punomoći
- podaci o opunomoćeniku za primanje pismena s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, ako žalitelj ima sjedište ili prebivalište u inozemstvu
- naziv i sjedište naručitelja
- predmet žalbe
- broj objave, ako je poznat

⁸⁹ Zakon o javnoj nabavi, NN br. 120/16, 114/22, čl. 402.

- žalbeni navodi (opis nepravilnosti i obrazloženje)
- dokaze
- žalbeni zahtjev
- dokaz o izvršenoj uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka u propisanom iznosu
- potpis podnositelja žalbe.⁹⁰

DKOM na osnovu navedenih podataka i dokaza te obrazloženja u žalbi i odgovoru na žalbu donosi odluku, stoga svi podaci moraju biti točni, koncizni i pregledno napisani.⁹¹ Ukoliko je u žalbi propušteno dostaviti dokaz o izvršenoj uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka u propisanom iznosu, ili ukoliko ta ista naknada nije plaćena u iznosu koji je propisan, DKOM će žalbu odbaciti kao neurednu bez da pozove žalitelja na dopunu ili ispravak iste.⁹² Nadalje, u slučajevima kada u žalbi nedostaje bilo koji drugi propisani podatak ili dokaz, DKOM će postupiti blaže. U takvim situacijama, DKOM će u primjerenom roku, računajući od dana primitka žalbe, upozoriti žalitelja na nedostatke žalbe i odrediti mu rok za otklanjanje nedostataka koji ne smije biti duži od pet dana.⁹³ U slučaju ne upotpunjavanja žalbe od strane žalitelja, DKOM će takvu žalbu odbaciti kao neurednu.⁹⁴ Razlog tako velike razlike u posljedicama u odnosu na situaciju kada u žalbi nedostaje dokaz o izvršenoj uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka u propisanom iznosu i u odnosu na nedostatak bilo kojih drugih navedenih dokaza i podataka, jest taj što se strožim posljedicama nedostavljanja dokaza o uplati naknade za vođenje žalbenih postupaka nastoje spriječiti nepotrebne i ishitrene žalbe čija je svrha da opstruiraju javnonabavni postupak.⁹⁵ Odogodni učinak žalbe smatra se jednim od ključnih elemenata žalbenog postupka jer se njime nastoje zaštititi interesi žalitelja tako što se onemogućuje ostvarivanje pravnih učinaka rješenja dok žalbeni postupak ne završi.⁹⁶ Tako ZUP propisuje da se žalbom odgađaju pravni učinci rješenja sve dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi, osim ako zakonom nije drukčije propisano.⁹⁷

⁹⁰ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl.420. st. 1.

⁹¹ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 80) str. 283.

⁹² Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 421. st. 1.

⁹³ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 421. st. 2.

⁹⁴ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 421. st. 3.

⁹⁵ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 84) str. 215.

⁹⁶ *Ibid.*, str. 202.

⁹⁷ Zakon o općem upravom postupku, NN br. 47/09, 110/21, čl.112. st. 1. i 2.

I ZJN po uzoru na odredbe ZUP-a nastoji urediti institut odgovnog učinka žalbe. Tako se odgovni učinak u javnonabavnim postupcima odražava kako i na žalbe koje su podnesene za vrijeme trajanja postupka javne nabave, tako i na žalbe koje su podnesene protiv odluka o odabiru, pa tako, sukladno članku 422. stavku 1. ZJN-a „žalba izjavljena na dokumentaciju o nabavi, izmjenu dokumentacije, na odluku o nedopustivosti sudjelovanja, odluku o odbijanju inicijalne ponude ili odbijanju rješenja sprječava nastavak postupka javne nabave za sve grupe predmeta nabave, osim ako ovim Zakonom nije drukčije propisano“, dok stavci 2. i 4. propisuju da žalbe koje su izjavljene protiv odluka o odabiru i žalbi izjavljenih na obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost sprječavaju nastanak ugovora o javnoj nabavi za sve grupe predmeta.⁹⁸

Kako u mnogim drugim situacijama, pa tako i ovoj, postoje iznimke. Naime, kako bi izbjegao nerazmjerno štetne posljedice koje bi se odgađanjem izvršenja rješenja mogle pojaviti, a koje bi bile veće od same vrijednosti predmeta nabave, naručitelj može zahtijevati da mu se odobri zahtjev za nastavak javnonabavnog postupka, sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma za predmet ili dio predmeta nabave.⁹⁹ U tom slučaju naručitelj mora dokazati činjenice koje u svom zahtjevu navodi i takav zahtjev može podnijeti do samog trenutka kada DKOM donosi odluku o žalbi.¹⁰⁰ Još jedna od iznimki postoji u onim situacijama kada žalba iz određenih razloga nema odgovni učinak. U takvim situacijama žalitelji mogu tražiti sprječavanje nastavka postupka javne nabave. Žalitelj tada može, uz žalbu koja svojim utjecajem ne sprječava nastavak postupka javne nabave, nastanak ugovora o javnoj nabavi ili nastanak okvirnog sporazuma, podnijeti prijedlog kojim se određuju privremene mjere koje za cilj imaju pravodobno ispravljanje navodnog kršenja Zakona ili sprječavanje nastanka štete.¹⁰¹ Žalitelj u takvom zahtjevu mora dokazati činjenice koje navodi kako bi se njegov prijedlog mogao uzeti u obzir. ZJN u članku 424. stavku 2. navodi moguće predmete prijedloga za određivanje privremene mjere, a to su:

- „- sprječavanje nastavka postupka javne nabave ili
- sprječavanje donošenja ili provedbe odluke ili radnje naručitelja ili
- sprječavanje nastanka ili izvršavanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili

⁹⁸ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 422. st. 2 i 4.

⁹⁹ ZJN, čl. 423. st.1.

¹⁰⁰ ZJN čl. 423. st.2. i 3.

¹⁰¹ ZJN, čl. 424. st.1.

- sprječavanje provedbe novog postupka javne nabave za isti ili sličan predmet nabave.“

Što se tiče postupanja DKOM-a povodom toga, on može, u roku od pet dana od primitka dokumentacije, ili odbiti ili prihvatiti prijedlog, te u slučaju odobrenja prijedloga određuje rok trajanja privremene mjere.¹⁰²

Iz svega navedenog, ova privremena mjera se može shvatiti kao žaliteljeva protuteža na naručiteljev zahtjev za odobrenje nastavka postupka.¹⁰³

3.4.1.4. E-ŽALBA I ROKOVI ZA NJEZINO PODNOŠENJE

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi 2022. godine (dalje u tekstu: ZIDZJN) došlo je do jedne od važnijih promjena u pogledu načina izjavljivanja žalbe.

S obzirom da je još 2018. godine uvedena mogućnost izjavljivanja žalbe DKOM-u preko međusobno povezanih informatičkih sustava DKOM-a te Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske¹⁰⁴ (dalje u tekstu: sustav e-Žalba) došlo je do konstantnog porasta izjavljivanja e-Žalbi. Naime, prema podacima iz izvješća o radu DKOM-a, vidljivo je da se broj e-Žalbi povećavao iz godine u godinu. Tako je iste 2018. godine¹⁰⁵ 29% žalbi izjavljeno putem sustava e-Žalba, dok je već 2021. godine¹⁰⁶ 63% žalbi izjavljeno preko sustava e-Žalba, odnosno, od ukupno 1.157. izjavljenih žalbi, 730 ih je izjavljeno preko sustava e-Žalba. Nadalje, uočeno je da se sustavom e-Žalbe uvelike pridonosi samoj učinkovitosti žalbenog postupka tako što se znatno skraćuje vrijeme trajanja samog žalbenog postupka, a samim time i postupka javne nabave u

¹⁰² Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 424. st.4., 5. i 6.

¹⁰³ Turudić, M., *op.cit.* (bilj. 88) str. 205.

¹⁰⁴ Dalje u tekstu: EOJN

¹⁰⁵ Izvješće o radu DKOM-a za 2018. godinu.

<http://www.dkom.hr/UserDocImages/dokumenti/izvjescaORadu/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202018.%20-%20FINAL.pdf>

¹⁰⁶ Izvješće o radu DKOM-a za 2021. godinu.

<https://www.dkom.hr/UserDocImages/dokumenti/izvjescaORadu/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202021.pdf?vel=3975930>

cijelosti. Iz tog razloga je DKOM u svojim izvješćima o radu za 2019. i 2020. godinu ¹⁰⁷ Hrvatskom saboru predložio uvođenje e-Žalbe u postupcima javne nabave kao obvezu, a ne kao jednu od mogućnosti. Prijedlog je prihvaćen te je sa ZIDZJN-om na snagu stupila e-Žalba kao jedini način izjavljivanja žalbe.

Nadalje, što se tiče rokova za izjavljivanje žalbe, oni, ovisno o vrsti i stadiju postupka javne nabave, nisu isti. Prema tome, ZJN u člancima 406. – 414. navodi rokove za izjavljivanje žalbe sukladno određenim fazama postupka (otvoreni postupak javne nabave, ograničeni postupak, natjecateljski postupak uz pregovore, pregovarački postupak s prethodnom objavom poziva na nadmetanje, natjecateljski dijalog, partnerstvo za inovacije te postupak dodjele ugovora za društvene i druge posebne usluge).

Rokovi u žalbenim postupcima su strogo određeni, stoga ih nije moguće smanjivati ili produljivati, pa u slučaju da žalitelj propusti podnijeti žalbu u navedenim rokovima, u kasnijoj fazi postupka neće moći podnijeti žalbu za prethodnu fazu u kojoj se nije na vrijeme izjasnio povodom žalbe.

Sukladno članku 406. stavku 1. ZJN-a, rok za podnošenje žalbe u otvorenom postupku javne nabave je 10 dana, i to računajući od dana:

- „objave poziva na nadmetanje, u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentaciju o nabavi,
- objave obavijesti o ispravku, u odnosu na sadržaj ispravka,
- objave izmjene dokumentacije o nabavi, u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije,
- otvaranja ponuda u odnosu na propuštanje naručitelja da valjano odgovori na pravodobno dostavljen zahtjev za dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene dokumentacije o nabavi te na postupak otvaranja ponuda,
- primitka odluke o odabiru ili poništenju, u odnosu na postupak pregleda, ocjene i odabira ponuda, ili razloge poništenja“.

¹⁰⁷ Izvješća o radu DKOM-a za 2019. i 2020. godinu.

<https://www.dkom.hr/UserDocImages/dokumenti/izvjescaORadu/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202019.%20KONA%C4%8CNA.pdf?vel=1437007>

<https://www.dkom.hr/UserDocImages/dokumenti/izvjescaORadu/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202020%20godinu.pdf?vel=4026407>

ZJN rok od deset dana navodi i za izjavljivanje žalbe u ograničenim, natjecateljskim postupcima uz pregovore, pregovaračkim postupcima s prethodnom objavom na nadmetanje, natjecateljskim dijalozima, partnerstvima za inovacije, pregovaračkim postupcima javne nabave bez prethodne objave poziva na nadmetanje, te u postupcima dodjele ugovora za društvene i druge posebne usluge.¹⁰⁸ Njihova razlika je u određivanju trenutka od kojeg se rok računa, no s obzirom na njihovu ne tako čestu učestalost u javnonabavnim postupcima, ovdje ih nećemo detaljnije navoditi.

3.4.1.5. OBVEZE NARUČITELJA

S obzirom na to da u žalbenom postupku i naručitelj mora biti upoznat sa žalbenim navodima žalitelja kako bi spriječio daljnji postupak koji se sastoji od sklapanja ugovora, i pripremio svoj odgovor na žalbu, žalitelj je dužan jedan primjerak žalbe u žalbenom roku dostaviti i naručitelju.¹⁰⁹

S tim u vezi, glavna obveza naručitelja u žalbenom postupku sastoji se od očitovanja DKOM-u u roku od pet dana od dana primitka žalbe (osim u onim slučajevima kada su ponuda ili jedan njezin dio izrađeni na stranom jeziku, tada je rok za dostavu prijevoda 15 dana od dana primitka žalbe)¹¹⁰, s dostavom:

- odgovora na žalbu koji se sastoji od očitovanja o žalbenim navodima i zahtjevima
- dokumentacije koja se odnosi na javnonabavni postupak s popisom priloga
- drugih dokaza koji se odnose na okolnosti postojanja pretpostavki potrebnih za donošenje zakonite odluke, radnji, propuštanja ili postupaka.¹¹¹ (U slučaju neograničenog, neposrednog i besplatnog pristupa traženoj dokumentaciji putem elektroničkih sredstava komunikacije, naručitelj je obvezan dostaviti samo adresu na kojoj se nalazi tražena dokumentacija.)¹¹²

Još jedna situacija u kojoj je važno očitovanje naručitelja jest u onim slučajevima kada žalitelj podnese žalbu na dokumentaciju o nabavi. Tada je dužnost naručitelja da na internetskim

¹⁰⁸ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 407., 408. i 409.

¹⁰⁹ Turudić, M., op.cit. (bilj. 96) str. 212.

¹¹⁰ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 416. st. 1. i 2.

¹¹¹ ZJN., čl. 416. st. 1.

¹¹² ZJN., čl. 416. st. 3.

stranicama na kojim je objavljena dokumentacija o nabavi objavi informaciju da je na navedenu dokumentaciju izjavljena žalba te da se postupak javne nabave s tim obustavlja.¹¹³

U slučaju odbijanja ili odbacivanja žalbe ili pak obustave žalbenog postupka od strane DKOM-a, naručitelj je dužan postupiti sukladno članku 419. stavku 2. ZJN-a, tako što će „objaviti novi rok za dostavu ponuda te objaviti ispravak poziva na nadmetanje, ili odabranim natjecateljima poslati ispravak poziva na dostavu ponuda, na sudjelovanje u dijalogu ili na pregovaranje te, ako je potrebno, ispravak dokumentacije o nabavi, što uključuje ispravak i ostalih podataka nužnih radi izmjene roka za dostavu“.

S druge pak strane, u slučaju da DKOM usvoji žalbu, naručitelj je sukladno članku 419. stavku 3 ZJN-a obavezan „postupajući po odluci DKOM-a, nastaviti postupak, izmijeniti dokumentaciju o nabavi u dijelu u kojem je zahvaćena nezakonitošću, odrediti novi rok za dostavu i objaviti ispravak poziva na nadmetanje ili odabranim natjecateljima poslati novi poziv na dostavu ponuda, na sudjelovanje u dijalogu ili na pregovaranje, ili poništiti postupak javne nabave ako postoje razlozi za poništenje.“

Iz svega navedenog može se jasno zaključiti da je postupanje naručitelja povodom žalbe nezaobilazan dio žalbenog postupka.

3.4.1.6. ODLUČIVANJE DKOM-a

ZJN člankom 425. stavkom 1. propisuje čitav niz odluka koje DKOM može donijeti u povodu žalbenog postupka:

1. Odluka o obustavi žalbenog postupka
2. Odluka o odbacivanju žalbe zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, nepravodobnosti, nedostatka pravnog interesa te zbog toga što je izjavljena od strane neovlaštene osobe
3. Odluka o odbijanju žalbe
4. Odluka o usvajanju žalbe
5. Odluka o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma

¹¹³ ZJN., čl. 419. st. 1.

6. Odluka o zahtjevu za naknadu troškova žalbenog postupka
7. Odluka o prijedlogu za određivanje privremene mjere
8. Odluka o zahtjevu za odobrenje nastavka postupka javne nabave, odnosno sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma
9. Odluke o novčanim kaznama
10. Odluka o oglašavanju rješenja ništavim
11. Naložiti stranci određeno postupanje

Razlog tako velikog broja odluka jest postojanje čitavog niza okolnosti konkretnog predmeta.

Nadalje, propisano je da DKOM o upravnoj stvari odlučuje rješenjem koje kao takvo mora sadržavati obrazloženje odluke¹¹⁴, dok o postupovnim pitanjima koja se pojave tijekom trajanja javnonabavnog postupka, DKOM odlučuje zaključkom.¹¹⁵

Što se tiče samog postupka odlučivanja, DKOM u žalbenom postupku odlučuje na sjednicama vijeća koje se sastoje od tri člana od kojih jedan mora biti predsjednik ili potpredsjednik.¹¹⁶ Sjednice vijeća nisu javne te se odluke moraju donijeti u roku od trideset dana od dana predaje uredne žalbe.¹¹⁷ Odluka se dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama DKOM-a u roku od osam dana od dana donošenja odluke na sjednici vijeća.¹¹⁸

3.4.1.7. NAKNADA ZA POKRETANJE ŽALBENOG POSTUPKA

Naknada za pokretanje žalbenog postupka poseban je institut upravnopravne zaštite u postupcima javne nabave, obzirom da se kao takav ne navodi u odredbama ZUP-a. Uplaćuje se u korist proračuna Republike Hrvatske, a dužnost DKOM-a je da provjerava uplate.¹¹⁹

¹¹⁴ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 425. st. 2. i 3.

¹¹⁵ ZJN., čl. 425. st.1.

¹¹⁶ Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21, čl. 14. st.1.

¹¹⁷ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 432. st. 2.

¹¹⁸ ZJN., čl. 432. st. 4 i 5.

¹¹⁹ ZJN., čl. 430. st. 5. i 6.

Kao što je već spomenuto, naknadama za pokretanje žalbenog postupka u postupcima javne nabave nastoji se spriječiti kompromitiranje postupaka javne nabave. Stoga se kao nužan uvjet za podnošenje žalbe postavlja i dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka u propisanom iznosu. Cilj takvog uvjeta leži u namjeri da se žalitelja prije samog podnošenja žalbe potakne na razmišljanje o samoj opravdanosti žalbe te u konačnici i njezinom uspjehu, obzirom da u slučaju odbacivanja žalbe kao takve, žalitelj ostaje bez te iste naknade.

S tim u vezi, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi došlo je do promjena koje se odnose na povećanje iznosa tih istih naknada.

Prije stupanja na snagu navedenih izmjena, naknada za žalbu na dokumentaciju o nabavi (dalje u tekstu: DON) bila je samo jedna i iznosila je 5.000,00 HRK, dok je kod ostalih faza u postupcima javne nabave naknada ovisila o procijenjenoj vrijednosti pojedinog predmeta nabave. Izmjenama i dopunama ZJN-a za žalbu na DON više ne postoji jedinstvena naknada kao takva. Prema tome, žalitelj je obavezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosima od:

1. 1.320,00 eura za procijenjenu vrijednost nabave do 265.440,00 eura
2. 0,5% procijenjene vrijednosti nabave za procijenjenu vrijednost nabave od 265.440,01 eura do 13.272.000,00 eura
3. 66.360,00 eura za procijenjenu vrijednost nabave veću od 13.272.000,00 eura.¹²⁰

S obzirom da su se i prije navedenih izmjena, naknade za pokretanje žalbenih postupaka smatrale izrazito visokim, razmatrao se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti odredbi ZJN-a¹²¹ s Ustavom Republike Hrvatske koje su uređivale obvezu žalitelja za plaćanjem posebne naknade za pokretanje žalbenog postupka te visinu i način plaćanja te iste naknade. Smatralo se da su navedene odredbe ZJN-a kontradiktorne odredbama članka 3. (koje određuje najviše vrednote ustavnog poretka u Republici Hrvatskoj), članka 5. (koji propisuje načelo ustavnosti i zakonitosti), članka 18. (koji propisuje pravo na žalbu) i članka 19., stavka 2. (koji propisuje pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata tijela s javnim ovlastima) Ustava RH te da ne postoje dovoljno prihvatljivi razlozi za određivanje tako visokih naknada za pokretanje žalbenih postupaka. Ustavni sud Republike Hrvatske svojom odlukom odbio je pokrenuti navedeni

¹²⁰ Zakon o javnoj nabavi, NN br. 120/16, 114/22, čl. 430a. st.1.

¹²¹ Zakon o javnoj nabavi, NN br. 90/11, 13/14, čl.169. st. 1. i 3.

postupak te otklonio argumente predlagatelja¹²² navodeći da „primjenjujući navedeno načelno stajalište na konkretan slučaj, Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku treba odgovoriti na pitanje je li osporenim člankom 169. stavcima 1. i 3. ZOJN-a: 90/11-13/14 naknada za žalbu propisana u takvoj visini da je nerazmjerno ograničila prava predlagatelja na žalbu odnosno da je ograničila samu bit prava.“¹²³ S tim u vezi, utjecaj posebnih iznosa žalbenih naknada su bili jasni i vidljivi s obzirom da se broj uloženi žalbi odbacivao najviše zbog neplaćanja tih istih naknada¹²⁴, što dovodi u pitanje zakonitost postupaka javne nabave i ostavlja negativan utjecaj na razvoj upravnopravne odnosno upravnosudske zaštite.¹²⁵

Što se tiče gore navedenih izmjena i dopuna o povećanju naknada za pokretanje žalbenih postupaka, statističko izvješće DKOM-a o broju podnijetih žalbi u prvom kvartalu 2023. godine pokazuje da je drastično smanjen broj izjavljenih žalbi, obzirom da je broj žalbi u istom razdoblju u 2021. godini iznosio 304, u 2022., 220, a u 2023. godini broj žalbi smanjen je na 151. Također, udio žalbi na DON u ukupnom broju žalbi u 1. kvartalu 2023. smanjen je na 15%, dok je u istom razdoblju 2022. iznosio 28%, a 2021. godine, 32%.¹²⁶

Kakav će utjecaj, s obzirom na navedene podatke, iznos povećanja naknada za pokretanje žalbenih postupaka ostaviti na cjelokupni sustav javne nabave, ostaje nam tek za vidjeti.

3.5. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA

Upravnosudska zaštita u postupcima javne nabave uređena je Ustavom Republike Hrvatske, ZJN-om te ZUS-om.

¹²² Rješenje Ustavnog suda o nepokretanju postupka ocjene ustavnosti – broj U-I-6303/2014 i U-I-6305/2014 od 5.7.2016., (dalje u tekstu: Rješenje).

¹²³ Odjeljak 8. obrazloženja Rješenja.

¹²⁴ <http://dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjesciaORadu/IzvjescieDKOM-aZa2014..PDF>

¹²⁵ Šprajc, Ivan, O ustavnosti „žalbene naknade“ u postupcima javne nabave, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 2017., str. 15.

¹²⁶ https://www.linkedin.com/posts/marko-turudi%C4%87-danas-na-me%C4%91unarodnoj-konferenciji-o-javnoj-activity-7062369860218929152-NiUU?utm_source=share&utm_medium=member_ios

Gledano kroz povijesni razvoj sudske zaštite u javnoj nabavi, važno je napomenuti kako je ZJN-om iz 2011. uvedeno dvostupanjsko upravno sudovanje u postupcima pravne zaštite, koje je kasnije, novim ZJN-om iz 2016. napušteno, te je od tada, s obzirom da se nedavne Izmjene i dopune ZJN-a 2016. nisu odnosile na sudsku zaštitu, tužbu moguće pokrenuti pred Visokim upravnim sudom RH. Što se tiče same učestalosti upravnosudske zaštite u postupcima javne nabave, izvješća o radu DKOM-a za 2021. godinu¹²⁷ pokazuju nam da je uslijed navedenih izmjena i dopuna ZJN-a pa tako i preuzimanja nadležnosti VUS-a, u 2021. godini došlo do povećanja broja upravnih sporova (157 upravnih sporova) u odnosu na 2018. godinu kada je broj upravnih sporova pred VUS-om bio 72.¹²⁸ Nadalje, u pogledu same strukture odluka VUS-a u upravnim sporovima, podaci pokazuju visok postotak odluka glede odbijanja i odbacivanja tužbe te obustave upravnog spora protiv odluka DKOM-a (čak 94,90%), dok je samo 0,68% odluka DKOM-a poništeno.¹²⁹

Kada govorimo o upravnosudskoj praksi u predmetima javne nabave, važno je naglasiti kako ju je obilježilo nekoliko temeljnih značajki, a to su prije svega fragmentiranost i nepotpunost te raznolikost u postupanju i neaktualnost.¹³⁰ Sukladno tome, važno je spomenuti i probleme koji su se, gledajući upravnosudsku praksu pojavili. Pa tako Čović¹³¹ prije svega, spominje problem mjesne nadležnosti gdje su se pojavile određene dvojbe koje se odnose prvenstveno na kriterij na osnovu kojeg se određuje da je sukladno članku 13. stavku 4. ZUS-a, mjesno nadležan upravni sud na području kojeg naručitelj ima sjedište, a ne prema općem kriteriju. Isto tako, nezaobilazne su bile dvojbe i oko kriterija na osnovu kojeg se određuje mjesna nadležnost u postupcima javne nabave u kojima je predmet upravnog spora bila ocjena zakonitosti samo onog dijela pojedinačnih odluka na osnovu kojih je odlučivano o troškovima žalbenih postupaka. Nadalje, dvojbe su se pojavile i u pogledu nepoštivanja temeljnih načela javne nabave, a koja se tiču posebno interpretacije načela razmjernosti, jednakog tretmana te zabrane diskriminacije. Problem razloga za isključenje gospodarskih subjekata i njihovih uvjeta sposobnosti također je bio predmet različitih dvojbi. Sljedeći problem koji se spominje odnosi se na dokumentaciju za nadmetanje gdje su se, prije svega, pojavile dvojbe vezano za obvezatni sadržaj te iste dokumentacije, dio koji se

¹²⁷ S obzirom da u trenutku pisanja ovog završnog rada nisu bili dostupni statistički podaci za 2022. godinu, prikazat će se podaci za 2021. godinu.

¹²⁸ Izvješće o radu DKOM-a za 2021. godinu, str. 58.

¹²⁹ Izvješće o radu DKOM-a za 2021. godinu, str. 60.

¹³⁰ Čović, Silvio, Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2017., str. 203.

¹³¹ Ibid., str. 233.

odnosi na određivanje i opis predmeta nabave te tehničke specifikacije. Nadalje, što se tiče regulacije sadržaja, načina izrade i postupanja s pristiglim ponudama, javljaju se dvojbe vezane za formu i obvezatan sadržaj ponude, iskazivanje popusta na cijene u troškovnicima, ispravke ponuda, usklađenost ili neusklađenost ponuda s dokumentacijom za nadmetanje, postupanje s ponudama u kojima je iskazana neuobičajeno niska cijena te problemi oko pojašnjenja i upotpunjavanja ponuda. Te na kraju, problemi glede pravne zaštite i odlučivanja o naknadama troškova žalbenog postupka također su bili nezaobilazni u pogledu dvojbi. Tako se kod pravne zaštite pojavljuju dvojbe u pogledu nadležnosti DKOM-a za rješavanje žalbi, postojanju ili nepostojanju prava na žalbu, obvezatnom dijelu sadržaja žalbe, ne (urednosti) i (ne) pravodobnosti žalbe, ovlastima DKOM-a u žalbenim postupcima te sadržaju odluka DKOM-a, a kod odlučivanja o naknadama troškova žalbenog postupka postavilo se pitanje oko (ne) procjenjivosti vrijednosti predmeta spora u javnonabavnom postupku, pitanje što bi predstavljalo vrijednost predmeta spora u konkretnom javnonabavnom postupku, opravdanost troškova, te ostvarenje prava na naknadu cjelokupnog žalbenog troška u slučaju opravdanosti žalbe u cijelosti. Iz svega navedenog, može se zaključiti da su površnost i nedorečenost glede propisa razlog svih navedenih problema.

S obzirom da je upravni spor moguće pokrenuti samo protiv upravnih akata, a odluke DKOM-a su ni više ni manje nego upravni akti, u završnici ovoga rada kratko će se iznijeti specifičnosti osnova upravnih sporova pokrenutih protiv odluka DKOM-a. Naime, tužba protiv odluke DKOM-a podnosi se isključivo i izravno Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUS), kao jedinom sudu nadležnom za rješavanje tužbi protiv odluka DKOM-a. Stranke upravnog spora su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba.¹³² Tužitelj može biti i naručitelj koji je nezadovoljan odlukom DKOM-a ali i ponuditelj koji je izjavio žalbu DKOM-u koju je on odbio, dok je Tuženik uvijek nužno DKOM s obzirom da se tužbe i podnose protiv njegovih odluka. Kao stranku upravnog spora važno je spomenuti i zainteresiranu osobu. To može biti „svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes.“¹³³

¹³² Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21, čl. 16.

¹³³ *Ibid.*, čl. 19. st. 1.

Rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu je „30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje.“¹³⁴ S obzirom na navedeno, važno je zaključiti trenutak kada je odluka DKOM-a dostavljena. Budući da DKOM javno objavljuje odluke na svojim internetskim stranicama, „rok za podnošenje tužbe počinje teći istekom roka od osam dana od dana javne objave.“¹³⁵ VUS o tužbama odlučuje u vijeću od tri suca¹³⁶, te je dužan upravni spor protiv odluke DKOM-a završiti i odluku donijeti u roku od trideset dana od dana podnošenja tužbe.¹³⁷

Važna specifičnost upravnosudske zaštite, a koju ćemo ovdje i spomenuti, ogleda se i u slučaju poništenja odluke DKOM-a od strane VUS-a. U tom slučaju, VUS je dužan odlučiti i o žalbi u postupku javne nabave, tj. o žalbi u prvom stupnju. Takav spor naziva se još i sporom pune jurisdikcije, što u prijevodu znači da VUS, ukoliko poništi rješenje DKOM-a, ne smije taj isti predmet vratiti DKOM-u na ponovno odlučivanje, nego je dužan da sam odluči o žalbi.

Na kraju, važno je spomenuti i načelo transparentnosti koje se već spominjalo kao jedno od temeljnih načela javne nabave. Naime, to načelo uvedeno je i u odredbama o upravnosudskoj zaštiti jer se njime prije svega nastoji osigurati transparentnost pravne zaštite u javnoj nabavi, ali i za mogućnost sagledavanja cjelokupnog postupanja DKOM-a. Navedeno se tako postiže odredbom o obvezi DKOM-a da odluke koje donese u upravnom sporu objavi i na svojim internetskim stranicama, bez anonimizacije.¹³⁸

Ustanovljeno je da DKOM poštuje načelo transparentnosti te na svojim internetskim stranicama redovito objavljuje pravnozaštitnu praksu koja je od iznimne važnosti za cjelokupni pravni poredak.

¹³⁴ *Ibid.*, čl. 24. st. 1.

¹³⁵ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 434. st. 2.

¹³⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21, čl. 14. st. 2.

¹³⁷ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 434. st. 3.

¹³⁸ Zakon o javnoj nabavi. NN br. 120/16, 114/22, čl. 434. st. 4.

3.6. 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.“¹³⁹

Direktiva 89/665/EEZ¹⁴⁰ u svojim odredbama, ali površno, propisuje mogućnost naknade štete u postupcima javne nabave. Prema tome, države članice dužne su same i po vlastitom nahođenju osigurati mjere koje, osobama koje su u postupcima javne nabave oštećene, omogućavaju naknadu štete.¹⁴¹

ZJN ne uređuje na poseban način odredbe o naknadi štete u postupcima javne nabave, stoga propisuje da se za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi kao i za naknadu štete na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o obveznim odnosima.¹⁴²

¹³⁹ *Ibid.*, čl. 435.

¹⁴⁰ 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.)

¹⁴¹ 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/>

¹⁴² Zakon o obveznim odnosima, NN br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22.

4. ZAKLJUČAK

Kroz rad nastojali smo se upoznati s institutom pravne zaštite u postupcima javne nabave. S obzirom na to da je sama javna nabava relativno mlad pojam u hrvatskom zakonodavstvu te je kao takva i izrazito osjetljivo područje, posebna regulacija pravne zaštite smatra se opravdanom. S obzirom na kontinuirani rast vrijednosti javne nabave, što su prethodno u radu dokazala i Statistička izvješća Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, jasno je da je potreban kvalitetan i transparentan sustav javne nabave, što se i nastoji postići od samog osamostaljenja Republike Hrvatske. Tako i sustav pravne zaštite predstavlja važnu točku u tom cjelokupnom sustavu.

S tim u vezi, Zakon o javnoj nabavi zajedno sa Zakonima o općem upravnom postupku i Zakonom o upravnim sporovima, te nezaobilaznim Direktivama EU, kroz Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave s jedne strane i Visokim upravnim sudom s druge strane, nastoji osigurati kvalitetnu i transparentnu pravnu zaštitu.

S obzirom na to da se javna nabava odnedavno suočava s Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi koje se na poseban način odnose na sustav pravne zaštite u postupcima javne nabave, a kojima se nastoji osigurati brža i efikasnija pravna zaštita, postavlja se pitanje kakav utjecaj će to ostaviti na cjelokupan sustav javne nabave.

5. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Turudić, Marko, Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.
2. Matešić Goran, Loboja Ante, Vuić Zoran, Paičić Ivan, Jukić Zvonimir, Lerman Biljana, Bačurin Nikolina, Šuler Iva, Prikaz novog zakona o javnoj nabavi, tim4pin, Zagreb, veljača 2017, str. 1.
3. Vodič kroz novi sustav javne nabave, Temporis savjetovanje d.o.o., 2017.
4. Ljubanović Boris, Britvić-Vetma Bosiljka, Hrvatsko pravo javne nabave javne – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011.
5. Turudić Marko, Novi regulatorni okvir Europske unije za javnu nabavu i hrvatski pravni sustav, Hrvatska pravna revija, Zagreb, veljača 2016.
6. Čović, Silvio, Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2017.
7. Giunio, Miljenko, Dvojbena neprocjenjivost predmeta spora u žalbenom postupku javne nabave, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 2017.
8. Šprajc, Ivan, O ustavnosti „žalbene naknade“ u postupcima javne nabave, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 2017.

Normativni akti:

1. Zakon o javnoj nabavi (NN br. 120/16, 114/22.)
2. Zakon o općem upravnom postupku (NN br. 47/09, 110/21.)
3. Zakon o upravnim sporovima (NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.)
4. Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21.)
5. Uredba o postupku nabave roba I usluga I ustupanju radova (NN br. 13/95.)
6. Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova (NN br. 142/1997)
7. Zakon o javnoj nabavi (NN br. 117/01.)
8. Zakon o javnoj nabavi (NN br. 110/07.)
9. Zakon o javnoj nabavi (NN br. 90/11.)
10. Konačni prijedlog Zakona o javnoj nabavi, srpanj 2011.
11. Direktiva Vijeća 66/683/EEZ od 7. studenog 1996. o eliminiranju svih razlika između tretmana nacionalnih proizvoda i onih proizvoda koji pod člankom 9. i 10. Ugovora moraju biti priznati za slobodno kretanje što se tiče zakona, propisa ili administrativnih mjera koje zabranjuju

korištenje navedenim proizvodima i propisuju korištenje nacionalnim proizvodima ili čine da takvo korištenje bude predmet rentabilnosti (Službeni list Europske unije, L 220 od 30.XI.1966.)

12. Direktiva Vijeća 70/32/EEZ od 17. prosinca 1969. o opskrbi robama za državu, lokalne vlasti i ostala službena tijela (Službeni list Europske unije, L 13 od 19.I.1970.)

13. Direktiva Vijeća 71/305/EEZ od 26. srpnja 1971. o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o radovima (Službeni list Europske unije, L 185 od 16.VIII.1971.)

14. Direktiva Vijeća 77/62/EEZ od 21. prosinca 1976. o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima (Službeni list Europske unije, L 13 od 15.I.1977.)

15. Direktiva Vijeća 80/767/EEZ od 22. srpnja 1980. o izmjeni i prilagodbi u pogledu određenih naručitelja Direktive 77/62/EEZ o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima (Službeni list Europske unije, L 215 od 1.I.1981.)

16. Direktiva Vijeća 88/295/EEZ od 22. ožujka 1988. koja mijenja Direktivu 77/62/EEZ o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima i neke odredbe Direktive 80/767/EEZ (Službeni list Europske unije, L 127 od 20.V.1988.)

17. Direktiva Vijeća 89/440/EEZ od 18. srpnja 1989. koja mijenja Direktivu 71/305/EEZ o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o radovima (Službeni list Europske unije, L 210 od 21.VII.1989.)

18. 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.)

19. Direktiva Vijeća 90/531/EEZ od 17. rujna 1990. o postupcima nabave za tijela koja djeluju u sektorima vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija (Službeni list Europske unije, L 297 od 29.X.1990.)

20. 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.)

21. Direktiva Vijeća 93/36/EEZ od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavi robe (Službeni list Europske unije, L 199 od 9.VIII.1993.)

22. Direktiva Vijeća 93/37/EEZ od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (Službeni list Europske unije, L 199 od 9.VIII.1993.)

23. Direktiva Vijeća 93/38/EEZ od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka nabave od strane subjekata koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, prijevoza i telekomunikacija (Službeni list Europske unije, L 199 od 9.VIII.1993.)

24. Direktiva Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim uslugama (Službeni list Europske unije, L 209 od 24.VII.1992.)

25. Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. kojom se usklađuju postupci nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (Službeni list Europske unije, L 134/1 od 30.IV.2004.)

26. Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (Službeni list Europske unije, L 134/114 od 30.IV.2004.)
27. 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.)
28. European Commission Green paper on the modernization of EU public procurement policy Towards a more efficient European Procurement Market, Brussels, 27.1.2011., COM(2011) 15 final, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eed7997-d40b-4984-8080-31d7c4e91fb2/language-en>
29. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (Službeni list Europske unije, L 94/65 od 28.III.2014.)
30. Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (Službeni list Europske unije, L 94/243 od 28.III.2014.)
31. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (Službeni list Europske unije, L 94/1 od 28.III.2014.)
35. Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21.)
36. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (NN br. 84/13, 145/14.)
37. Zakon o obveznim odnosima (NN br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22.)

Izvori s interneta:

1. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Uprave za trgovinu i politiku javne nabave iz 2021.
http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-KONA%C4%8CNO.pdf
2. Izvješće o radu DKOM-a za 2018. godinu.
<http://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202018.%20-%20FINAL.pdf>
3. Izvješće o radu DKOM-a za 2021. godinu.
<https://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202021.pdf?vel=3975930>

4. Izvješća o radu DKOM-a za 2019.i 2020. godinu.

<https://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202019.%20KONA%C4%8CNA.pdf?vel=1437007>

<https://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202020%20godinu.pdf?vel=4026407>

5. 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/>

6. Rješenje Ustavnog suda o nepokretanju postupka ocjene ustavnosti – broj U-I-6303/2014 i U-I-6305/2014 od 5.7.2016.

Ostalo:

https://www.linkedin.com/posts/marko-turudi%C4%87_danas-na-me%C4%91unarodnoj-konferenciji-o-javnoj-activity-7062369860218929152-NiUU?utm_source=share&utm_medium=member_ios