

Postupak jednostavne nabave u Republici Hrvatskoj

Drvar, Dijana

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

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:199:858894>

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

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



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE

STUDIJ JAVNE UPRAVE

Dijana Drvar

POSTUPAK JEDNOSTAVNE NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

ZAVRŠNI RAD

Izv.prof.dr.sc. Marko Turudić

Zagreb, srpanj 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, _Dijana Drvar_ (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada 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.

Dijana Drvar v.r.

(potpis studenta)

Sadržaj

1. UVOD.....	1
2. PRAVNA PRIRODA, CILJEVI I NAČELA JAVNE NABAVE	2
2.1. Načelo slobode kretanja robe.....	4
2.2. Načelo slobode poslovnog nastana	5
2.3. Načelo slobode pružanja usluga.....	5
2.4. Načelo tržišnog natjecanja.....	5
2.5. Načela jednakog tretmana i zabrane diskriminacije.....	6
2.6. Načelo uzajamnog priznavanja	6
2.7. Načelo razmjernosti i načelo transparentnosti	6
3. JEDNOSTAVNA NABAVA I SMJERNICE U POSTUPCIMA JEDNOSTAVNE NABAVE	7
4. PRIKAZ POSTUPKA JEDNOSTAVNE NABAVE NA PRIMJERU DJEČJEG VRTIĆA	13
4.1. Temeljne odredbe i sprječavanje sukoba interesa	14
4.2. Stručno povjerenstvo.....	15
4.3. Postupak pregleda i ocjena ponuda	17
4.4. Odluka o odabiru najpovoljnije ponude	18
4.5. Provedba postupka javne nabave	18
5. MOGUĆNOSTI SUDSKE KONTROLE NAD POSTUPCIMA JEDNOSTAVNE NABAVE	19
6. ZAKLJUČAK.....	24

Postupak jednostavne nabave u Republici Hrvatskoj

Sažetak:

Potrošnja javnih sredstava za nabavu dobara, radova i usluga utječe izravno na proračun te na gospodarstvo u cjelini, stoga ono mora biti uređeno, odnosno podvrgnuto kompleksnim i detaljno propisanim postupcima. Postupak jednostavne (bagatelne) nabave provodi se kada je predmet nabave robe, usluga, radova ili provedba projektnih natječaja procijenjen na najnižu vrijednost u domaćem javnonabavnom poretku i za takvu nabavu vrijede najliberalnija pravila. Pravila, uvjeti i postupci jednostavne nabave propisuju se općim podzakonskim općenormativnim aktom, na temelju važećeg Zakona o javnoj nabavi te se isti primjenjuje poštujući načela javne nabave u Republici Hrvatskoj. U rujnu 2022. godine, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja donijelo je *Smjernice* kojima je cilj uputiti naručitelje kako izraditi opći akt za provedbu postupaka jednostavne nabave odnosno objasniti na što naručitelji moraju obratiti pozornost prilikom donošenja svojih općih akata kako bi ostali u okviru načela javne nabave koja se primjenjuju na sve nabave. U ovom radu prikazujem opći pregled postupka jednostavne nabave na primjeru Pravilnika o provedbi postupka jednostavne nabave, koji je donio dječji vrtić. Također, dajem osvrt na važnost i redoslijed koraka u procesu provedbe bagatelne nabave u dječjem vrtiću, kao naručitelju robe, radova i usluga, sukladno propisanim pragovima. Nakon provedenog postupka jednostavne nabave, naručitelj je dužan pridržavati se daljnjih zakonskih odredbi koje su nužne radi ostvarenja načela transparentnosti i prava na pristup informacijama. Nadalje, iznosim kratki osvrt na recentnu presudu Visokog upravnog suda u Zagrebu, u kojoj je sud odbio žalbu tužitelja i obrazloženju riješio da odluke o odabiru u postupcima jednostavne nabave nisu normativno određene kao upravni akti, kao i činjenica da postupak jednostavne nabave nije postupak kojim se rješava upravna stvar. Posljednje, dajem mišljenje o mogućnostima pravne zaštite ponuditeljima u okviru Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima s obzirom da ista nije predviđena važećim pravilnicima o jednostavnoj nabavi.

Ključne riječi: javna nabava, jednostavna nabava, Visoki upravni sud

Simple procurement procedure in the Republic of Croatia

Abstract:

The consumption of public funds for the procurement of goods, works and services directly affects the budget and the economy as a whole, therefore it must be regulated, i.e. subjected to complex and detailed procedures. The procedure of simple (trivial) procurement is carried out when the subject of the procurement of goods, services, works or the implementation of project tenders is estimated at the lowest value in the domestic public procurement order and the most liberal rules apply to such procurement. The rules, conditions and procedures of simple procurement are prescribed by a general sub-legal general normative act, on the basis of the valid Public Procurement Act, and it is applied respecting the principles of public procurement in the Republic of Croatia. In September 2022, the Ministry of the Economy and Sustainable Development issued *Guidelines* whose aim is to guide contracting authorities on how to draft a general act for the implementation of simple procurement procedures, i.e. to explain what contracting authorities must pay attention to when adopting their general acts in order to remain within the framework of public procurement principles that are applied to all purchases. In this paper, I present a general overview of the simple procurement procedure using the example of the Ordinance on the implementation of the simple procurement procedure, which was adopted by the kindergarten. I also give an overview of the importance and order of steps in the process of implementing trivial procurement in a kindergarten, as an orderer of goods, works and services, in accordance with the prescribed thresholds. After the simple procurement procedure has been carried out, the client is obliged to comply with further legal provisions that are necessary for the realization of the principles of transparency and the right to access to information. Furthermore, I present a brief review of the recent judgment of the High Administrative Court in Zagreb, in which the court rejected the plaintiff's appeal and explained that decisions in simple procurement procedures are not normatively determined as administrative acts, as well as the fact that the simple procurement procedure is not a procedure that resolves an administrative matter. Lastly, I give my opinion on the possibilities of legal protection for bidders under the Law on General Administrative Procedure and the Law on Administrative disputes, considering the fact that legal protection is not implemented in the Ordinance.

Keywords: public procurement, simple procurement, High Administrative Court

1. UVOD

Institut javne nabave, odnosno jednostavne nabave uređen je Zakonom o javnoj nabavi te je njegovim stupanjem na snagu, 1. siječnja 2017. godine, prestao važiti Zakon o javnoj nabavi (NN br, 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14).¹ Sukladno članku 438. stavku 5. Zakona o javnoj nabavi, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) donijelo je Pravilnik o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (NN 65/2017). U spomenutom Pravilniku propisuje se sadržaj i oblik predstavke kojim se traži provedba upravnog nadzora, sadržaj zapisnika o provedenom nadzoru te druga pitanja u vezi provedbe nadzora.² Ministarstvo provodi nadzor u svrhu sprječavanja, otklanjanja i otkrivanja nepravilnosti koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica povreda odredbi Zakona o javnoj nabavi i njegovih podzakonskih propisa.³ Nadalje, 3. listopada 2022. godine u Narodnim novinama objavljen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (u daljnjem tekstu: ZIDZJN), (NN br. 114/2022) čije odredbe su stupile na snagu 11. listopada 2022., osim pojedinih odredaba koje su stupale na snagu na dan uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, odnosno 1. siječnja 2023. godine.⁴ To su sve odredbe u kojima se spominje kuna ili se navode iznosi u kunama (npr. novi pragovi jednostavne nabave iskazani u eurima, novi pragovi za unos predmeta nabave u plan nabave i registri ugovora iskazani u eurima, naknade za pokretanje žalbenog postupka koje će se uplaćivati u eurima, te novčane kazne za počinjene prekršaje).⁵ Zakonom o javnoj nabavi uređuju se bitni pojmovi i načela postupaka javne nabave, vrste postupaka, raspisivanje natječaja, tijek samog postupka, odabir ponuditelja s kojim se sklapa ugovor te pravna zaštita.⁶ U Republici Hrvatskoj, pravo javne nabave čine, temeljni zakon, Zakon o javnoj nabavi, koji dalje upućuje na Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (u udaljenom tekstu: Zakon o DKOM-u), te imamo Zakon o koncesijama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu.⁷ Kako su privatna poduzeća, odnosno privatnici zainteresirani za sudjelovanje u postupcima javne nabave i mogućnosti koje poslovanje sa npr. državom ili gradom nudi, država ili gradu ima veliki utjecaj na tržišno

¹ Članak 458. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/16)

² Članak 1., Pravilnik o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 65/2017)

³ Ibid, članak 2.

⁴ TEB poslovno savjetovanje, posjećeno 3.5.2023. na mrežnoj stranici: <https://www.teb.hr/novosti/2022/prve-izmjene-i-dopune-zjn-2016>

⁵ Ibid

⁶ Turudić M., *Pravo javne nabave*, Narodne novine, Zagreb, lipanj 2017., str. 2

⁷ Ibid

gospodarska kretanja.⁸ Zbog iznimne važnosti javne nabave za pravni poredak te veliki utjecaj koji ona vrši na ostvarenje javnog interesa, ista je rezultirala složenim pravnim sustavom kojim je uređena javna nabava u RH.⁹ Posebno treba skrenuti pažnju na postupovne zakone upravnog prava kao što su Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP) i Zakon o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS).¹⁰ Naime, Zakonom o javnoj nabavi je propisana nadležnost DKOM-a povodom žalbenih postupaka koji se vodi kao upravni postupak, sukladno ZUP-u¹¹. S obzirom na temu ovog rada, sam postupak provođenja bagatelne nabave opisat ću na primjeru Pravilnika kojim je uređen postupak jednostavne nabave koji se provodi u gradskom dječjem vrtiću, Dječji vrtić Sopot u Zagrebu, problematika koja proizlazi nakon završetka postupka, odnosno potpisivanja ugovora te nepredviđenost pravne zaštite u obliku prigovora ili žalbe čelniku tijela od strane gospodarskog subjekta kod bagatelne nabave. Naime, važno je istaknuti da bez djelotvornog pravnog lijeka gospodarski subjekti nisu zaštićeni od “*drugog postupanja javnopravnog tijela*” te ću o istome govoriti malo kasnije u radu.

2. PRAVNA PRIRODA, CILJEVI I NAČELA JAVNE NABAVE

Određivanje pravne prirode javne nabave važno je kako bi se sustavno uredila pravna zaštita u postupcima javne nabave, odnosno uređivanja pravne zaštite u slučaju neizvršavanja ugovora o javnoj nabavi ili odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja.¹² Određivanjem pravne prirode se pomaže također i sudovima pri primjeni supsidijarnih pravni pravila u sporovima.¹³ Kako bismo isto odredili, nužno je skrenuti pažnju na staru rimsku podjelu prava na privatno i javno.¹⁴ Javnim pravom smatramo ono pravo kojim su uređeni pravne odnosi među državnim tijelima, odnosno, državnih tijela i građana te se tu zapravo radi o podređenosti građana ili pravne osobe državi, dok privatnim pravom smatramo ono pravo u čijem je središtu interes privatnih osoba, a tu se dakle radi o ravnopravnom odnosu obje stranke.¹⁵ Javna nabava se sastoji od elemenata i javnog i privatnog prava, međutim elementi javnog prava poprilično prevladavaju.¹⁶ Ciljevi javne nabave su višestruki te zahtijevaju kategorizaciju u koju

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid, str. 3-4

¹¹ Ibid, str. 4

¹² Ibid, str. 5

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid, str.6

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ibid

uključujemo i samu efikasnost i transparentnost postupka.¹⁷ Pod primarne ciljeve javne nabave podrazumijevamo:

- a) ostvarenje tržišnog natjecanja ,
- b) učinkovitost postupka,
- c) suzbijanje korupcije¹⁸

S obzirom na navedeno, ciljevi tržišnog natjecanja u javnoj nabavi najbolje se ostvaruju proaktivnom objavom informacija o javnim natječajima, prihvaćanjem ponuda najvećeg mogućeg broja ponuditelja te postizanja „value for money” odnosno, potpisivanjem ugovora s ponuditeljem koji dalje najbolji omjer vrijednosti za novac javnom naručitelju, na temelju prethodno postavljenih kriterija.¹⁹ Nadalje, o učinkovitosti postupka ovisi koliko će ponuditelji imati utrošak vlastitih sredstava samo da bi sudjelovali u javnim natječajima (npr. priprema dokumentacije, zapošljavanje vanjskih stručnih suradnika itd.).²⁰ Generalno, postupak javne nabave može biti potencijalno neučinkovit te može izazvati visoke troškove kada javni naručitelj specificira predmet nabave koji nije široko dostupan (npr. proizvod koji trenutno nije dostupan na tržištu).²¹ Kako bi se eliminirala korupcija, potreban je snažan antikoruptivni pravni okvir koji je učinkovit kako bi se u postupcima javne nabave uspjeli suzbiti potencijalni negativni učinci.²² Koruptivno djelovanje se kreće u dva smjera.²³ Prvi smjer, u kojem je nezakonito pogodovanje javnih naručitelja određenim ponuditeljima te drugi smjer, djelovanje samih ponuditelja sklapanjem nezakonitih dogovora o iznosima ponuda pri javljanju na javnonabavne natječaje.²⁴ Zakonodavni okvir antikorupcijskih mjera za područje javne nabave pronalazimo u tri trenutno važeća zakona: Zakonu o javnoj nabavi, Kaznenom zakonu te Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja.²⁵ Sekundarne ciljeve javne nabave možemo odrediti kao socijalne (društvene) i okolišne (ekološke).²⁶ Pod socijalnim ciljevima podrazumijevamo poticanje društveno odgovornog poslovanja zapošljavanjem socijalno kompromitiranih i/ili marginaliziranih skupina u društvu i poštovanje prava radnika, dok promicanje ekološki osviještenog poslovanja i korištenje proizvodnih procesa koji minimalno štete okolišu

¹⁷ Ibid, str. 12

¹⁸ Ibid, str. 13-15

¹⁹ Ibid, str. 13

²⁰ Ibid, str. 14

²¹ Ibid, str. 15

²² Ibid

²³ Ibid, str. 16

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid

²⁶ Ibid, str. 19

podrazumijevamo pod okolišnim ciljevima.²⁷ Održiva javna nabava je ona koja uvažava i potiče ostvarenje tih ciljeva i time unaprjeđuje dobrobit svih građana.²⁸ Europska komisija, 2008. godine definirala je zelenu javnu nabavu kao „*proces u kojem javna tijela nastoje nabaviti robu, usluge i radove sa smanjenim utjecajem na okoliš tijekom njihovog životnog ciklusa u usporedbi s robom, uslugama i radovima s istom primarnom funkcijom koja bi se inače nabavila*“.²⁹ Direktiva Europke unije (2014/24/EU) prepoznaje potrebu koja se javlja pri postupcima javne nabave i tako usmjerava „da se naručiteljima omogući bolje korištenje javne nabave u potpori zajedničkim društvenim ciljevima“.³⁰ Od 19. stoljeća možemo pratiti skromne začetke održive javne nabave u Ujedinjenom Kraljevstvu i Sjedinjenim Američkim Državama.³¹ Godine 1840., predsjednik SAD-a, Martin Van Buren, izdao je izvršnu naredbu kojom je uspostavio desetosatni radni dan za radnike koji rade na određenim državnim (javnonabavnim) ugovorima, zatim koje desetljeće kasnije, 1891. Parlament UK-a donio je rezoluciju kojom je uredio da se radnicima koji rade na državnim (javnonabavnim) poslovima isplaćuju pravične plaće.³² Ipak, implementiranje načela održivog razvoja u postupke javne nabave, pa makar i kao sekundarna načela, nailazi na kritike u teoriji i u praksi te je nekoliko glavnih prigovora.³³ Navodi se kako je postupak javne nabave kompleksan sam po sebi te nastojanje da se provodi održiva javna nabava dodatno komplicira stvari, a postupak javne nabave posljedično poskupljuje i otežava efikasno trošenje sredstava iz proračuna.³⁴ Također postoji mogućnost da se različito tretiraju domaći od stranih ponuditelja ukoliko je u određenom natječaju specificiran proizvod koji neki od navedenih nisu u mogućnosti isporučiti.³⁵

2.1. Načelo slobode kretanja robe

Spomenuto načelo jedno je od glavnih načela kojeg se naručitelji moraju pridržavati pri provođenju postupaka javne nabave. Naime, važno je isto promatrati u kontekstu EU-a s obzirom da sloboda kretanja roba predstavlja status temeljne slobode te je središte ekonomskog

²⁷ Ibid

²⁸ Ibid

²⁹ Sapir A., Schraepen T., Tagliapietra S., *Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox?*, Intereconomics, 2022, str. 175

³⁰ Ibid, str. 177

³¹ Šikić M., Turudić M., *Održiva javna nabava*, Zb. Pravnog fakulteta Sveuč. u Rijeci, 2017, br.1, v.38 str. 420

³² Ibid

³³ Ibid, str.422

³⁴ Ibid

³⁵ Ibid

ustava, iz navedenog proizlazi da naručitelji u postupcima javne nabave na smiju diskriminirati proizvod, radove ili usluge, a koji dolaze iz drugih država članica EU.³⁶

2.2. Načelo slobode poslovnog nastana

Navedeno načelo proizlazi iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) te se njime zabranjuje ograničavanje slobode poslovnog nastana državljanja jedne države članice na državnom području druge države članice.³⁷ Ta se zabrana odnosi i na ograničavanje državljanu u smislu osnivanja zastupništva, podružnice ili društva kćeri.³⁸

2.3. Načelo slobode pružanja usluga

Uslugama se smatraju one usluge koje se obavljaju uobičajeno uz naknadu, u mjeri u kojoj nisu uređene odredbama koja se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba.³⁹ Usluge uključuju djelatnosti komercijalne i industrijske naravi te obrtničke djelatnosti i djelatnosti slobodnih zanimanja i takvo načelo zabranjuje ograničenje slobode pružanja usluga unutar EU-a u odnosu na državljanu država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.⁴⁰

2.4. Načelo tržišnog natjecanja

Navedeno načelo se odnosi na osiguravanje svim ponuditeljima mogućnost sudjelovanja u javno nabavnom postupku pod istim uvjetima i pod time podrazumijevamo nezakonite kontakte naručitelja i ponuditelja te ponuditelja međusobno kod kojih dolazi do zlouporabe položaja nekog od ponuditelja.⁴¹

³⁶ Turudić M., *op.cit.* u bilj. 6, str. 54

³⁷ *Ibid*, str. 54

³⁸ *Ibid*, str. 55

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ *Ibid*

2.5. Načela jednakog tretmana i zabrane diskriminacije

Spomenuta načela iziskuju da se kod dodjele javnih ugovora prema svakom natjecatelju, odnosno ponuditelju postupa na identičan način (bez diskriminacije prema npr. državljanstvu).⁴² Ta se načela mogu ostvariti samo ako je ispunjen uvjet tržišnog natjecanja, a to je da je svaki potencijalni natjecatelj pod jednakom uvjetima podnio ponudu te su mu dostupni kriteriji (koji su nepristrano postavljeni) i pravila odabira natjecatelja.⁴³

2.6. Načelo uzajamnog priznavanja

Prema tom načelu, država članica EU, načelno, ne smije na svojem državnom području zabraniti prodaju proizvoda koji su zakonito stavljeni na tržište u drugoj državi članici, pa čak i onda ako su ti proizvodi u skladu s tehničkim propisima različitima od onih koji se primjenjuju na nacionalne proizvode.⁴⁴

2.7. Načelo razmjernosti i načelo transparentnosti

Načelo razmjernosti zahtijeva da bilo koja mjera javnih tijela koja, ograničava individualna prava bude, svojim trajanjem i težinom, proporcionalna naravi potrebe za tom mjerom.⁴⁵ Načelo transparentnosti zahtijeva da se svi stadiji postupka vode na transparentan način, u cilju dodjele javnog ugovora, a posljedično, uspostavljanje povjerenja u naručitelja (npr. javnog ili sektorskog), kako bi ponuditelj i šira javnost imali potrebna saznanja o postupku pa je stoga navedeno načelo bitno primjenjivati kao element antikoruptivnih mjera.⁴⁶ Razvijeno gospodarstvo ključna je poveznica članica Europske unije koje je moguće samo u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja i time javnopravna tijela čine važan i nezaobilazan subjekt u tom natjecanju u kojem ispunjavanju svoje zadaće zadovoljavanja javnih potreba te troše ogromne novčane iznose iz proračuna ili drugih javnih sredstava (javna potrošnja).⁴⁷ Osobe koje obavljaju javnu službu lako su sklone mogućim zlouporabama javnih ovlasti zbog ostvarivanja privatnih probitaka te je stoga razumljivo da je EU utvrdila određena načela transparentnosti,

⁴² Ibid

⁴³ Ibid

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ibid, str. 56

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Ljubanović B., Britvić-Vetma B., *Hrvatsko pravo javne nabave- Usklađenost s pravom EU*, Zb. radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2/2011, br. 48, str. 416

nediskriminacije, jednakog tretmana, proporcionalnosti, obostranog uvažavanja i standarde koji se obvezno primjenjuju kako prema svim akterima u postupku javne nabave tako i tijekom trajanja cijelog postupka.⁴⁸ Razlikuje se primarni zakonodavni okvir i sekundarni zakonodavni okvir koji čini praksa Europskog suda i odluke Europske komisije.⁴⁹ U primarni zakonodavni okvir spadaju već spomenuta načela postupaka javne nabave, dok sekundarni zakonodavni okvir čine direktive, Uredbe Europske komisije, Vijeća i Parlamenta, te Jedinostveni rječnik javne nabave. Republika Hrvatska je implementirala višestruke normativne aktivnosti, u cilju ostavrenja pravne stečevine EU koja se odnosi na javnu nabavu.⁵⁰

3. JEDNOSTAVNA NABAVA I SMJERNICE U POSTUPCIMA JEDNOSTAVNE NABAVE

Ovisno o predmetu nabave, bilo da se radi o nabavi dobra, radova ili usluga, navedene kategorije mogu imati različitu vrijednost i one mogu biti izražene čak i u milijunima kuna.⁵¹ Bitno je napomenuti kako provođenje svakog postupka javne nabave zahtijeva određeni utrošak vremena i ostalih resursa te takav utrošak spomenutog nije opravdan ukoliko je vrijednost predmeta nabave mala.⁵² O jednostavnoj nabavi možemo govoriti u sljedećim slučajevima, prema članku 12. i članku 15. Zakona o javnoj nabavi:

- a) nabava robe, uluge ili provedba projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kuna
- b) nabava radova procijenjene vrijednosti manje od 500.000,00 kuna

Ukoliko se radi o nabavi koju provode diplomatske misije ili konzularni ured Republike Hrvatske u inozemstvu tada se radi o sljedećim pragovima:

- a) nabava robe, uluge ili provedba projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 950.000,00 kuna
- b) nabava radova procijenjene vrijednosti manje od 400.000,00 kuna⁵³

Prag, koji se primjenjivao do 2013. godine, iznosio je 70.000,00 kuna i kao takav se pokazao ekonomski neodrživim i neracionalnim, s obzirom na upravni terete i troškovi provođenja tih postupaka u odnosu na koristi koje se mogu postići.⁵⁴ S obzirom na kategorije pragova

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Turudić M., *op.cit.* u bilj. 6, str. 62

⁵² Ibid

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

razlikujemo tako jednostavnu nabavu, nabavu male vrijednosti i nabavu velike vrijednosti.⁵⁵ Jednostavna nabava je nabava najniže propisane vrijednosti u domaćem pravu i ona uživa najliberalniji režim. Te će naručitelj upravo zbog određenih troškova koji nužno nastaju, provesti jednostavnu nabavu pod posebnim postupkom, a ne sukladno pravilima Zakona o javnoj nabavi.⁵⁶ Uzimajući u obzir načela javne nabave, pravilnikom, odnosno općim podzakonskim općenormativnim aktom, uredit će se pravila, uvjeti i postupci jednostavne nabave, a isti sa svim svojim izmjenama i dopunama mora biti objavljen na mrežnim stranicama naručitelja.⁵⁷ Čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležan za vanjske poslove donijet će spomenuti pravilnik za provedbu postupaka jednostavne nabave koju provodi diplomatska misija ili konzularni ured.⁵⁸ Pravilnici kojima je uređeno vođenje postupka jednostavne nabave su često kratki, sažeti propisi i oni omogućuju da se unutar pravilnika dodatno urede pragovi za neke manje iznose (npr. moguće je urediti da se za iznos nabave između 500,00 kuna i 20.000,00 kuna postupak provede izdavanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu.⁵⁹ Međutim, s obzirom da se postupak jednostavne nabave provodi temeljem postupka propisanog pravilnikom, ponuditelj nije ovlašten podnijeti žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka jednostavne nabave (u daljnjem tekstu: Komisija) protiv odluke o odabiru.⁶⁰ Navedenu tvrdnju potvrđuje i praksa spomenute Komisije koja je zaključkom od 29. studenog 2013. godine odlučila odbaciti žalbu protiv odluke o odabiru predmeta nabave vrijednosti manje od 70.000,00 kuna zbog nenadležnosti.⁶¹ S obzirom na navedeno, svojim aktom, naručitelj može odrediti pravo prigovora ili žalbe određenom tijelu ili osobi, što posljedično isključuje pravnu zaštitu u smislu Zakona o javnoj nabavi.⁶² Ono što je bitno spomenuti o jednostavnoj nabavi, sukladno Zakonu o javnoj nabavi, a to je da se kod postupaka jednostavne nabave do utvrđenih pragova primjenjuje akt naručitelja, a ne Zakon o javnoj nabavi.⁶³ Prije donošenja akta, nije potrebno provoditi savjetovanje s javnošću (obveza koja je propisana temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama).⁶⁴ Također, neobjavlivanjem akta na internetskoj stranici naručitelj čini prekršaj, prema članku 443. Zakona o javnoj

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Ibid, str.63

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Ibid

⁶² Ibid

⁶³ Info puls, 2023., posjećeno 30.4.2023. na mrežnoj stranici: https://www.info-puls.hr/Blog/jednostavna_nabava_%E2%80%93_sve_sto_morate_znati_na_jednom_mjestu_u_2023

⁶⁴ Ibid

nabavi.⁶⁵ Preporuča se također voditi elektroničku komunikaciju, tijekom provedbe postupka., a od lipnja 2020. godine Elektronički oglasnik javne nabave (EOJN) postao je i oglasnik za jednostavnu nabavu i time naručitelji mogu provoditi cjeloviti postupak pa sve do objave obavijesti o izabranom ponuditelju s kojim se planira sklopiti ugovor.⁶⁶ Naručitelji imaju na izbor tri opcije. Jedna od njih je e-Dostava s javnom objavom poziva gdje naručitelj javno objavljuje provođenje po stupka jednostavne nabave, zatim ponuditelji svoj interes iskazuju isključivo dostavljanjem ponuda putem EOJN RH i pri tom se služe sredstvima informatičko komunikacijske tehnologije ptem koje mogu postaviti upit naručitelju ili zbog pojašnjenja ili upotpunjavanja ponuda.⁶⁷ Nadalje, ponude se otvaraju na portalu EOJN RH te se na istom objavljuju zaključeni ugovori. Druga opcija je e-Dostava poziva određenim gospodarskim subjektima, koji dostavljaju ponude isključivo putem EOJN RH.⁶⁸ Treća opcija je javno objavljivanje poziva kojom je omogućeno da svi zainteresirani ponuditelji dostavljaju papirnatu ponude te kad postupak bude okončan, sklopljeni ugovori budu javno objavljeni.⁶⁹ Člankom 28. Zakona o javnoj nabavi propisana je obveza kojom je naručitelj dužan donijeti plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu te ga ažurirati prema potrebi.⁷⁰ Također, obvezan je ažurno voditi registar ugovora o javnoj nabavi, zatim Plan nabave, registar ugovora i sve njegove kasnije promjene, obvezno objaviti na svojim mrežnim stranicama.⁷¹ U planu nabave i registru ugovora navode se svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kuna, odnosno, 2.650,00 eura s obzirom na ZIDZJN. Ovaj članak se neće primjenjivati na ugovore koji se sklopljeni prema propisima koji uređuju javno-privatno partnerstvo i koncesije te na ugovore koji sadržajno imaju klasificirane podatke.⁷² Čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave pravilnikom uređuje sadržaj, rok donošenja, način i rokove objavljivanja, način promjene te druga važna pitanja u vezi s planom nabave i registrom ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.⁷³ Kako je već naprijed spomenuto, sukladno ZIDZJN, provedene su konverzije iznosa na način da su se iznosi naznačeni u kunama konvertirali u valutu eura i tako je fiksni tečaj konverzije određen da iznosi 7,53450 kuna za jedan euro. U srpnju 2022. godine, Ministarstvo gospodarstva i

⁶⁵ Članak 443. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16, 114/22)

⁶⁶ *Op.cit.* u bilj. 63

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Članak 28. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/16, 114/22)

⁷¹ *Ibid*

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*

održivog razvoja, izdalo je Smjernice za prilagodbu javne nabave koja je zahvaćeno procesom zamjene hrvatske kune valutom eura, kako bi navedena promjena bila što jednostavnije provedena u svim postupcima javne nabave.⁷⁴ U Smjernicama navedeno je kako u javnoj nabavi nije obvezno dvojno iskazivanje cijena u hrvatskim kunama i eurima, niti u pripremnom razdoblju niti u razdoblju dvojnog optjecaja.⁷⁵ U planu nabave za 2023. godinu valja procijenjenu vrijednost nabave iskazati u eurima. U postupcima javne nabave u kojima je rok za dostavu ponuda bio do 31. prosinca 2022. godine, procijenjena vrijednost nabave kao i svi ostali financijski podaci, izražavali su se u kunama (troškovnik, uvjeti ekonomske i financijske sposobnosti i njihove minimalne razine, uvjeti tehničke i stručne sposobnosti i njihove razine, način određivanja cijene ponude, valuta ponude, ako se za podugovaratelja traži vrijednosni podatak njegovog udjela u izvršenju ugovora, vrsta, sredstvo i uvjeti jamstva ako su traženi, kao i novčani plog).⁷⁶ Ukoliko se odluka o odabiru donosila u 2022. godini, cijena ekonomski najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave te obavijest o dodjeli ugovora, iskazivala se u kunama.⁷⁷ Međutim, ima slučajeva kada je rok za dostavu ponuda bio do 31. prosinca 2022., i tada je ponuditelj svoju ponudu izražavao u kunama, a ako se odluka o odabiru donosila nakon 1. siječnja 2023. godine, cijena ekonomski najpovoljnije ponude izražavala se u eurima i u obavijesti o dodjeli ugovora vrijednost se iskazivala u eurima.⁷⁸ EOJN RH program je da automatski preračunava iznos odabrane ponude u kunama u eure uz primjenu fiksnog tečaja konverzije.⁷⁹ Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Uprava za trgovinu i politiku javne nabave, Sektor za politiku javne nabave na svojim mrežnim stranicama objavilo je Statističko godišnje izvješće o javnoj nabavi za 2021. godinu u kojoj je ukupna vrijednost objavljenih ugovora i okvirnih sporazuma u 2021. godini iznosila 46.631.660.140 kuna bez PDV-a, vrijednost evidentirane jednostavne nabave iznosila 10.547.572.437 kuna bez PDV-a (iznos temeljen na unosu dodatnih podataka u EOJN-u od strane obveznika javne nabave), dok je vrijednost nabave za potrebe diplomatsko-konzularnih predstavništava iznosila 55.184.294 kuna.⁸⁰ Udio vrijednosti jednostavne nabave u 2021. u ukupnoj vrijednosti javne nabave iznosi 18,43% te ksd usporedimo udio jednostavne nabave u ukupnoj vrijednosti javne nabave u

⁷⁴ Projekt jednako razvoj, posjećeno 1.5.2023. na mrežnoj stranici: <https://pjr.hr/uvodenje-eura-u-javnoj-nabavi/>

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Ibid

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Ibid

⁸⁰ Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Uprava za trgovinu i politiku javne nabave, Sektor za politiku javne nabave, *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu*, lipanj 2022. godine, str. 33

proteklim godinama nesporno je da je manja za 1,57%.⁸¹ Nadležno ministarstvo je u okviru postizanja cilja jačanja antikorupcijskih potencijala u sustavu javne nabave Akcijskog plana za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, obavijestilo da će pristupiti izradi Smjernica za provedbu postupaka jednostavne nabave (dalje u tekstu: Smjernice) kojima je cilj bio rastumačiti odredbe propisa kojima je uređena jednostavna nabave te smjernicama pojasniti postupanje naručiteljima koji provode postupke jednostavne nabave.⁸² Naglasak je stavljen na transparentno postupanje naručitelja kako bi svi gospodarski subjekti koji sudjeluju u tim postupcima, pa tako i zainteresirana javnost, imali uvid u sve značajne podatke o provedbi postupaka jednostavne nabave.⁸³ Konačni cilj koji se pokušava postići donošenjem ovih Smjernica za provedbu postupaka jednostavne nabave nedvojbeno je antikoruptivni učinak. Jednostavna nabava, u pravilu čini 20% od ukupnog iznosa javne nabave i te su vrijednosti temeljene na unosu podataka od strane obveznika provoditelja javne nabave.⁸⁴ Smjernicama se cilja na davanje jasnih uputa naručiteljima kad pristupaju izradi općeg akta za provedbu postupaka jednostavne nabave odnosno, želi se pojasniti naručiteljima da moraju obratiti pozornost na bitne stavke prilikom donošenja svojih općih akata kako bi ostali u okviru načela javne nabave koja se primjenjuju na sve nabave naručitelja.⁸⁵ Jasna je uputa da: *“Prilikom određivanja pravila, uvjeta i postupaka jednostavne nabave naručitelji su dužni uzeti u obzir načela učinkovitosti, transparentnosti, tržišnog natjecanja i ekonomičnosti vodeći računa o svrsi, namijeni i procijenjenoj vrijednosti konkretnog predmeta nabave. Propisana pravila, uvjeti i postupci jednostavne nabave moraju osigurati nabavu robe, usluga ili radova odgovarajuće kvalitete.”*⁸⁶ Naručitelj je dužan osigurati da se postupak jednostavne nabave provodi u rokovima i na način propisan općim aktom, uz što manje izdatke koji su vezani za provođenje postupka i izvršenje sklopljenog ugovora, a što se može ostvariti standardiziranjem postupovnih dokumenata, odnosno, općim aktom potrebno je urediti minimalni sadržaj zahtjeva kojim se prikupljaju ponude i sadržaj ponuda kako bi se unificirala i olakšala postupanja u postupcima jednostavne nabave.⁸⁷ Uputa Smjernica je standardizirati obrasce i

⁸¹ Ibid

⁸² Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Uprava za trgovinu i politiku javne nabave, *Smjernice za provedbu postupaka jednostavne nabave*, verzija 1.0, rujna 2022., str.1-2

⁸³ Ibid

⁸⁴ Ibid

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Ibid, str.4

⁸⁷ Ibid

troškovnik koji bi trebali biti sadržani u prilogu općeg akta naručitelja.⁸⁸ Način objave, vodeći računa o značaju predmetnog ugovora za tržište, mora biti zadovoljavajuća da konkretnu nabavu otvori tržišnom nadmetanju.⁸⁹ Nužno je da gospodarski subjekti imaju pravovremeni pristup relevantnim informacijama o ugovoru koji će se dodijeliti kako bi, ukoliko to žele, sudjelovali u nadmetanju. Primjenom elektroničkih sredstava komunikacije naručitelji mogu osigurati optimalnu razinu i sredstva objave koja su fleksibilna i isplativa (internet i web servisi).⁹⁰ Također, naručitelji mogu koristiti i ostale oblike oglašavanja (npr. tiskovine s nacionalnom ili regionalnom pokrivenosti).⁹¹ Nadalje, načelo transparentnosti obuhvaća sadržajno da poziv ima one podatke koji jamče gospodarskim subjektima što više informacija o važnim pojedinostima ugovora, kao što su opis predmeta nabave, te postupak dodjele ugovora, kriterij odabira najpovoljnije ponude, vremenski rokovi za podnošenje ponuda i donošenje odluka naručitelja i sl.⁹² Uputa je također da se općim aktom naručitelja urede iznimke i izuzeća i potencijalni slučajevi kada tijekom provođenja jednostavne nabave neće biti zahtjeva za dostavu ponuda te to uglavnom mogu biti slučajevi u kojima se ili zbog žurnosti ili zbog neočekivanog događaja, ugovore koje zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava može izvršiti samo jedan gospodarski subjekt, ili ugovori zanemarive vrijednosti za koje je onda općim aktom potrebno odrediti i kolika je ta zanemariva vrijednost.⁹³ Valja obratiti pažnju i na sprječavanje sukoba interesa. Naime, naručitelji bi općim aktom trebao propisati niz prikladnih mjere kojima je cilj efikasno sprječavanje sukoba interesa kako bi se osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima i izbjegla ugroza tržišnog natjecanja.⁹⁴ Pri normiranju pravila o sukobu interesa naručitelji trebaju voditi računa da implementiraju i one situacije kada osobe koje su na bilo koji način uključene u postupak jednostavne nabave mogu direktno ili indirektno utjecati na ishod tog postupka.⁹⁵ U EOJN je kreiran Centralni registar planova nabave na način da se u njega unose planovi nabave i registri ugovora, a navedeni registar ugovora će se automatski kreirati i nadopunjavati unosom ugovora nastalih provođenjem jednostavnih nabava.⁹⁶ Plan nabave, s obzirom da je centraliziran, smanjuje ukupne troškove u

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Ibid

⁹¹ Ibid

⁹² Ibid

⁹³ Ibid

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Ibid

postupcima nabave i time pomaže gospodarskim subjektima prilikom pripremanja postupaka nabave. Jasno je da bez pouzdanog i kvalitetnog registra ugovora nemoguće provesti učinkovitu kontrolu izvršenja ugovora te je optimalizacija procesa i kontrola istog od izuzetne važnosti, stoga je sukladno tome EOJN RH spojen na mnogobrojne vanjske registre kao što su Sudski i Obrtni registar, Porezna uprava, registar Kaznene evidencije, a sve u cilju da se pojedini dokazi ne moraju ne moraju pojedinačno fizički pribavljati, nego se unose neposredno preko EOJN-a.⁹⁷ U Republici Hrvatskoj ustrojen je institucionalni okvir u Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. u kojoj su navedene brojne institucije u čijoj su nadležnosti i borba protiv korupcije, pa tako i u cilju oblikovanja anti korupcijske politike za koju je nadležno Ministarstvo pravosuđa i uprave, Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor.⁹⁸ Dužnost provedbe te politike je u nadležnosti svih državnih tijela. Na području rada na preventivi koruptivnih djelovanja u Republici Hrvatskoj djeluje niz specijaliziranih institucija čiji djelokrug obuhvaća područja preventivne antikorupcijske politike poput Pučkog pravobranitelja, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Povjerenika za informiranje, Državnog izbornog povjerenstva, Državnog ureda za reviziju, Državne komisija za javnu nabavu te brojna druga tijela.⁹⁹

4. PRIKAZ POSTUPKA JEDNOSTAVNE NABAVE NA PRIMJERU DJEČJEG VRTIĆA

U ovom dijelu rada prikazat ću postupak jednostavne nabave koji se provodi u Dječjem vrtiću Sopot (u daljnjem tekstu: Vrtić), na temelju općeg akta. Navedeni opći akt donešen je na temelju Zakona o javnoj nabavi, njegovim izmjenama i dopunama, u skladu sa ovlastima Upravnog vijeća koje su propisane Statutom Vrtića. Na sjednici, održanoj krajem prosinca 2022. godine, Upravno vijeće dječjeg vrtića utvrdilo je tekst Pravilnika o provedbi postupka jednostavne nabave (u daljnjem tekstu: Pravilnik) i isti usvojio na temelju kojeg se nabavlja roba, radovi i usluge za potrebe dječjeg vrtića.¹⁰⁰

⁹⁷ Ibid, str. 6

⁹⁸ Grubišić K., Marčetić G., Zrinščak S., Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Biblioteka Monografije, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022., str. 88

⁹⁹ Ibid, str. 89

¹⁰⁰ Dječji vrtić Sopot, Pravilnik o provedbi postupka jednostavne nabave, prosinac 2022., Zagreb, str.1

4.1. Temeljne odredbe i sprječavanje sukoba interesa

Pravilnikom se u članku 1., u temeljnim odredbama definira i podsjeća na poštivanje osnovnih načela javne nabave te zakonitog, namjenskog i svrhovitog trošenja proračunskih sredstava u postupcima jednostavne nabave. Pravilnikom se uređuje postupak jednostavne nabave koji prethodi stvaranju ugovornog odnosa za nabavu robe i/ili usluga procijenjene vrijednosti do 26.540,00 eura, odnosno 66.360,00 eura za nabavu radova sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi (NN br. 120/2016, NN br. 114/2022), s obzirom da za takve postupke ne postoji obveza provedbe postupaka javne nabave.¹⁰¹ Postupak jednostavne nabave se provodi pod uvjetom da su za isti osigurana financijska sredstva. Plan nabave i sve njegove promjene Vrtić objavljuje u EOJN-u u roku osam dana te je ravnatelj dužan o svemu izvijestiti Upravno vijeće.¹⁰² Osim ovog Pravilnika, obvezna je primjena i drugih važećih zakonskih i podzakonskih akata (npr. Zakon o obveznim odnosima). U članku 4. propisano da postupci jednostavne nabave moraju biti usklađeni s Planom nabave Vrtića koji je ujedno i naručitelj, izuzev predmeta nabave procijenjene vrijednosti manje od 2.654,00 eura.¹⁰³ Prijedlog Plana nabave mora biti donesen do 15. rujna tekuće godine, dok stavke iz prijedloga Plana nabave moraju biti usklađene s prijedlogom financijskog plana do 30. rujna tekuće godine.¹⁰⁴ Na EOJN-u se do 31. siječnja svake godine objavljuje Plan nabave Vrtića, a Izvješće o nabavi, ovlaštena osoba s certifikatom izrađuje putem EOJN-e do 31. ožujka svake godine.¹⁰⁵ Kriterij kod odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda. U slučaju izmjena i/ili dopuna Plana nabave Vrtić je dužan iste objaviti u EOJN-u u roku osam dana.¹⁰⁶ Sukladno tome, na mrežnoj stranici je objavljena Obavijest u kojoj predstavnik naručitelja, u ovom slučaju ravnatelj Vrtića, izjavljuje da ne postoje gospodarski subjekti s kojima je predstavnik naručitelja iz članka 76. stavka 2. točke 1. Zakona o javnoj nabavi ili s njim povezane osobe u sukobu interesa.¹⁰⁷ Naručitelj ima obvezu, ako nastupe promjene, ažurirati popis gospodarskih subjekata bez odgađanja.

¹⁰¹ Ibid, str. 1

¹⁰² Ibid

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ Ibid

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ Dječji vrtić Sopot, Obavijest o nepostojanju sukoba interesa, posjećeno 3.5.2023. na mrežnoj stranici: <https://vrtic-sopot.zagreb.hr/UserDocsImages/Obavijest%20o%20nepostojanju%20sukoba%20interesa.pdf>

4.2. Stručno povjerenstvo

Za pripremu i provedbu postupka jednostavne nabave ravnatelj odlukom imenuje stručno povjerenstvo za jednostavnu nabavu, sukladno članku 3. Pravilnika (u daljnjem tekstu: stručno povjerenstvo).¹⁰⁸ Stručno povjerenstvo sastoji se od tri člana od kojih jedan mora posjedovati važeći certifikat javne nabave. Stručno povjerenstvo ima poprilično puno obveza i ovlasti kao što su: priprema postupka nabave po pozivu, a prije toga dogovor oko uvjeta vezanih za predmet nabave i potrebnog sadržaja Poziva za dostavu ponuda, tehničkih specifikacija i troškovnika, izrada ostalih dokumenata vezanih za predmetnu nabavu te ostale pripremne radnje potrebne za slanje Poziva, zatim kontrola Zahtjeva za jednostavnu nabavu u smislu ispravnog popunjavanja i usklađenosti s planom nabave naručitelja¹⁰⁹. Prema članku 5. Pravilnika, Stručno povjerenstvo upućuje Zahtjev za jednostavnu nabavu na potpis ravnatelju (koji on može odobriti, odbaciti kao nepotpun ili odbiti ako nije u skladu s Planom nabave).¹¹⁰ Nakon što ravnatelj potpiše Zahtjev, stručno povjerenstvo provodi postupak jednostavne nabave i šalje Poziv za dostavu ponuda gospodarskim subjektima.¹¹¹ Članovi stručnog povjerenstva i članovi Upravnog vijeća dužni su potpisati spomenute izjave s obzirom na svoje ovlasti koje se direktno tiču donošenja i usvajanja Plana nabave za tekuću godinu, kao i Financijskog plana za proračunsku godinu u kojima potvrđuju da nisu u sukobu interesa, sukladno članku 76. Zakona o javnoj nabavi.¹¹² U Pravilniku prema članku 7. i članku 8. razlikujemo dva vrijednosna praga. Prvi se odnosi na provedbu postupka jednostavne nabave procijenjene vrijednosti manje od 9.290,00 eura (bez PDV-a) i na postupke u kojima je procijenjena vrijednost veća od 9.290,00 eura (bez PDV-a). Kod nabave radova, roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 2.654,00 eura, naručitelj nabavu provodi izdavanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu.¹¹³ Ako se radi o vrijednosti većoj od 2.654,00 eura, a manje od 9.290,00 eura, postupak jednostavne nabave započinje slanjem poziva za dostavu ponuda jednom ili više gospodarskih subjekata.¹¹⁴ Poziv za dostavu ponuda mora sadržavati: naziv i adresa naručitelja, opis predmeta nabave i tehničke specifikacije, ako su potrebne, uvjete i zahtjeve koje ponuditelji trebaju ispuniti, ako se traži, rok za dostavu ponude, način dostavljanja ponuda, adresu na koju se ponude dostavljaju, kontakt osobu, broj telefona

¹⁰⁸ Ibid, str. 2

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Ibid, str. 3

¹¹¹ Ibid

¹¹² Članak 76. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/16, 114/22)

¹¹³ *Op.cit* u bilj. 100, str.3

¹¹⁴ Ibid

i adresu elektroničke pošte na kojoj se može dobiti dodatne informacije ili preuzeti dodatna dokumentacija, ukoliko je potrebno.¹¹⁵ Ponuda koju gospodarski subjekt podnosi najmanje treba sadržavati: naziv i sjedište ponuditelja, adresu, OIB, broj računa, navod o tome je li ponuditelj u sustavu poreza na dodanu vrijednost, adresu za dostavu pošte, adresu elektroničke pošte, kontakt osoba ponuditelja, broj telefona, broj faksa, predmet nabave, cijenu ponude bez poreza na dodanu vrijednost, iznos poreza na dodanu vrijednost, cijenu ponude s porezom na dodanu vrijednost, rok valjanosti ponude, datum i potpis ponuditelja te ostale elemente ako su traženi u pozivu za dostavu ponude.¹¹⁶ Cijena je određena kao kriterij za određivanje ekonomski najpovoljnije ponude te je ponuditelj dužan izraziti cijenu ponude u brojkama, u eurima te moraju biti uračunati svi popusti i troškovi.¹¹⁷ Stručno povjerenstvo pridržava pravo uputiti Poziv jednom gospodarskom subjektu kada zbog tehničkih, umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, ugovor o nabavi može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. Za postupak odabira ponude dovoljna je jedna pristigla ponuda koja udovoljava svim traženim uvjetima naručitelja.¹¹⁸ Kod postupaka jednostavne nabave vrijednosti procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 9.290,00 eura, određeno je da se ponude dostavljaju dostavom, poštom, faxom ili elektroničkom poštom, ovisno kako je navedeno u pozivu za dostavu ponuda i kod takve vrste vrijednosnog praga, stručno povjerenstvo postupak provodi pozivom za dostavu ponuda od najmanje tri gospodarska subjekta.¹¹⁹ Poziv za dostavu ponuda sadrži sve što je prethodno navedeno. Rok za dostavu ponuda ne smije biti kraći od 5 dana kod procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 9.290,00 eura, od dana upućivanja odnosno objavljivanja poziva za dostavu ponuda.¹²⁰ Stručno povjerenstvo u postupku jednostavne nabave može od gospodarskih subjekata zatražiti sljedeće vrste jamstava: jamstvo za ozbiljnost ponude, jamstvo za uredno ispunjenje ugovora, jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku te jamstvo o osiguranju za pokriće odgovornosti.¹²¹

¹¹⁵ Ibid

¹¹⁶ Ibid, str. 4

¹¹⁷ Ibid

¹¹⁸ Ibid

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Ibid, str. 5

¹²¹ Ibid, str.6

4.3. Postupak pregleda i ocjena ponuda

Sukladno članku 20. Pravilnika, Stručno povjerenstvo otvara ponude na naznačenome mjestu i u naznačeno vrijeme, istodobno s istekom roka za dostavu ponuda. Kod postupaka procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 9.290,00 eura po isteku roka za dostavu ponuda, a najkasnije 3 dana od isteka navedenog roka, najmanje tri člana stručnog povjerenstva otvaraju ponude i o tome sastavljaju zapisnik.¹²² Stručno povjerenstvo pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta iz zahtjeva iz poziva za dostavu ponuda. Za postupak odabira ponude dovoljna je jedna pristigla ponuda koja udovoljava svim traženim uvjetima naručitelja, dok pregled i ocjena ponuda tajni su do donošenja Odluke o odabiru ili Odluke o poništenju postupka.¹²³ Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda obvezno sadrži: naziv i sjedište naručitelja, naziv predmeta nabave, evidencijskog broja nabave, podatak o danu slanja poziva za dostavu ponuda, rok za dostavu ponuda, datum i sat početka postupka pregleda i ocjene ponuda, imena i prezimena ovlaštenih osoba stručnog povjerenstva, cijena ponuda bez PDV-a i cijenu ponude s PDV-om, analitički prikaz traženih i danih dokaza sposobnosti ponuditelja, jamstava (ako je traženo), analiza ponuda vezano za ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija, ako su tražene, razloge za odbijanje ponuda uz objašnjenje, rangiranje valjanih ponuda sukladno kriteriju za odabir te naziv ponuditelja s kojim će se sklopiti ugovor ili narudžbenica¹²⁴. Kod ocjene ponuda, stručno povjerenstvo će ih ocijeniti na sljedeći način:

“a) nepravilna ponuda je svaka ponuda koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi, ili je primljena izvan roka za dostavu ponuda, ili postoje dokazi o tajnom sporazumu ili korupciji, ili nije rezultat tržišnog natjecanja, ili je naručitelj utvrdio da je izuzetno niska, ili ponuda ponuditelja koji nije prihvatio ispravak računске pogreške,

b) neprihvatljiva ponuda je svaka ponuda čija cijena prelazi planirana, odnosno osigurana novčana sredstva naručitelja za nabavu ili ponuda ponuditelja koji ne ispunjava kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta,

c) neprikladna ponuda je ponuda koja u cijelosti ne odgovara potrebama u opisu predmeta nabave i tehničkim specifikacijama,

d) valjana ponuda je svaka ponuda koju je pravodobno podnio ponuditelj koji nije isključen iz postupka jednostavne nabave i ispunjava kriterije za odabir gospodarskog subjekta te koja nije

¹²² Ibid, str.7

¹²³ Ibid

¹²⁴ Ibid, str.8

nepravilna, neprihvatljiva ili neprikladna.”¹²⁵ Stručno povjerenstvo obvezno je pristupiti provjeri računske ispravnosti ponude i ono može poništiti postupak jednostavne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka jednostavne nabave da su bile poznate prije ili postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačijeg poziva za dostavu ponuda da su bile poznate prije.¹²⁶ Nadalje, stručno povjerenstvo je obvezno poništiti postupak jednostavne nabave ako nije pristigla nijedna ponuda ili ako nakon isključenja odbijanja ponuda ne preostane niti jedna valjana ponuda te o tome svi gospodarski subjekti trebaju biti obaviješteni o poništenju samog postupka.¹²⁷

4.4. Odluka o odabiru najpovoljnije ponude

Prema članku 27. Pravilnika, Stručno povjerenstvo, na osnovi rezultata pregledavanja i ocjene ponuda donosi Odluku o odabiru najpovoljnije ponude, koja se temelji na kriteriju za odabir ponude.¹²⁸ Sukladno Odluci, s ponuditeljem se sklapa ugovor o nabavi ili narudžbenica, koju potpisuje ravnatelj ili osoba koju on ovlasti temeljem prethodne odluke Upravnog vijeća.¹²⁹ Odluka o odabiru najpovoljnije ponude obvezno sadrži: predmet nabave za koje se donosi Odluka, naziv ponuditelja čija je ponuda odabrana za sklapanje ugovora o nabavi, razloge odbijanja ponuda, datum donošenja i potpis odgovorne osobe, odnosno potpis ovlaštene osobe s certifikatom za provođenje postupka javne nabave.¹³⁰ Sukladno članku 28. Pravilnika, ukoliko se donosi Odluka o odabiru najpovoljnije ponude, ona se zajedno s preslikom zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda bez odgode istovremeno dostavlja svakom ponuditelju na dokaziv način (npr. dostavnica, povratnica, potvrda elektroničkom poštom i dr.).¹³¹

4.5. Provedba postupka javne nabave

S obzirom da je Osnivač Vrtića Grad Zagreb, Vrtić kao ustanova podliježe postupku javne nabave koju provodi Osnivač te slijedom toga Vrtić je dužan potpisati Okvimi sporazum, odnosno Ugovor o predmetu nabave te ima obvezu pratiti realizaciju predmetnog Ugovora temeljem posebne ovlasti Upravnog vijeća ili Osnivača. Ono što je također važno napomenuti

¹²⁵ Ibid, str. 8

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Ibid, str. 9

¹²⁸ Ibid

¹²⁹ Ibid

¹³⁰ Ibid

¹³¹ Ibid

je da je u prijelaznim i završnim odredbama propisano da se cjelokupna dokumentacija o jednostavnoj nabavi čuva u skladu sa važećim Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima.¹³²

5. MOGUĆNOSTI SUDSKE KONTROLE NAD POSTUPCIMA JEDNOSTAVNE NABAVE

U ovom poglavlju ću iznijeti stavove u kojima se razmatra mogućnost pravnih lijekova u postupcima jednostavne nabave. Kada pričamo o mogućnosti sudske kontrole nad postupcima jednostavne nabave, s obzirom da se radi o području upravnog prava, pričamo o nadležnosti upravnog suda. Upravni spor je, kako definiira Borković I.: “*oblik sudske kontrole nad upravom i to prvenstveno kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog akta).*”¹³³ Nadležnost u rješavanju upravnih sporova, dana je posebno ustanovljenom upravnom sudu, i time je Republika Hrvatska preuzela tradicionalni francuski sustav organiziranja pravosuđa.¹³⁴ Sud odlučuje o zakonitosti akata organizacija koje imaju javne ovlasti u rješavanju o pravima i obvezama u upravnim stvarima, i to u upravnom sporu, u cilju ostvarenja sudske zaštite prava građana i pravnih osoba, te kako bi se osigurala zakonitost postupanja.¹³⁵ Iako se Zakon o javnoj nabavi ne primjenjuje kod postupaka jednostavne nabave, to ne znači da gospodarski subjekti nemaju na raspolaganju korištenje pravnog lijeka.¹³⁶ ZUP u članku 156. propisuje sljedeće: “*Osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili trajaju njegove posljedice.*”¹³⁷ Na navedeni članak (Turudić M., 2020) daje mišljenje: “... kako se provođenje postupka jednostavne nabave, te donošenje odluke o odabiru u takvom postupku može i treba smatrati “*drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, a kojim je povrijeđeno, pravo, obveza ili pravni interes*”.¹³⁸ Nadalje, autor članka navodi kako bi u svrhu dokazivanja te teze trebalo dokazati da su naručitelji “javnopravna tijela”, kako sam postupak jednostavne nabave pripada grani upravnog prava, da se u predmetnom postupku ne donosi rješenje te da je takvim postupanjem javnopravnog tijela

¹³² Ibid, str. 9-10

¹³³ Borković I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 483

¹³⁴ Ibid., str. 497

¹³⁵ Ibid

¹³⁶ Upravnopravo.blog, posjećeno 30.6.2023. na mrežnoj stranici:

<https://upravnopravo.blog/2020/12/13/jednostavna-nabava-postoji-li-pravni-lijek/>

¹³⁷ Članak 156., Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21)

¹³⁸ *Op.cit* u bilj. 136

povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes.¹³⁹ ZUP definira javnopravna tijela kao ...” tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti.”¹⁴⁰ Međutim, kako bi pravna osoba imala javne ovlasti, one joj moraju biti izričito povjerene. Nadalje, Zakon o javnoj nabavi daje definiciju javnih naručitelja koja prati definiciju javnopravnih tijela prema ZUP-u, a isti provode javnu nabavu, a time, logički, također imaju obvezu provoditi i postupke jednostavne nabave.¹⁴¹ Autor dalje u svrhu dokazivanja teze smatra da s obzirom da je propisana obveza naručitelja, člankom 15. Zakona o javnoj nabavi, da donese svoj Pravilnik u obliku podzakonskog općenormativnog akta kojim će urediti postupak jednostavne nabave, mišljenja je: “... *podzakonski općenormativni akti su važni izvor upravnog prava koja donose i primjenjuju javnopravna tijela, odnosno pravne osobe s javnim ovlastima.*”¹⁴² Dalje, naručitelji u izradi podzakonskih općenormativnih akata o postupcima jednostavne nabave moraju poštivati temeljna načela javne nabave iz ZJN-a...”¹⁴³ Nadalje, autor napominje kako je bespredmetno obrazlagati zašto odluka o odabiru nije normativno određena kao rješenje jer bi u suprotnom pravni lijek bio jasno predviđen ZUP-om te bi se odluka o odabiru rješavala u skladu sa člankom 2. ZUP-a, kao “upravna stvar.”¹⁴⁴ S obzirom da jednostavna nabava ne završava donošenjem rješenja, primjenjiv je članak 156. ZUP-a koji izričito navodi “*drugo postupanje*” javnopravnog tijela.¹⁴⁵ Autor članka smatra kako stvar koja se rješava postupkom jednostavne nabave ne može smatrati upravnom stvari jer bi se direktno mogla podnijeti žalba i/ili pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.¹⁴⁶ Cilj i svrha članka 156. ZUP-a je gospodarskim subjektima, naravno i građanima, pružiti mogućnost pravne zaštite u situacijama kada javnopravno tijelo prema njima nastupa izvan upravnog postupka.¹⁴⁷ Nasuprot mišljenju autora, Visoki upravni sud Republike Hrvatske susreo se sa rješavanjem pravnog pitanja radi odabira najpovoljnije ponude u postupku jednostavne nabave. Naime, odlučujući o žalbi tužitelja E. o. d. d., Z., kojeg zastupa opunomoćenik S. O., odvjetnik u Odvjetničkom društvu G. & p protiv rješenja Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 7 UsI-3299/21-2 od 13. prosinca 2021., na sjednici vijeća održanoj 29. rujna 2022., sud je riješio pravnu situaciju na način da je

¹³⁹ Ibid

¹⁴⁰ Članak 1., Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21)

¹⁴¹ *Op.cit* u bilj. 136

¹⁴² Ibid

¹⁴³ Ibid

¹⁴⁴ Ibid

¹⁴⁵ Ibid

¹⁴⁶ Ibid

¹⁴⁷ Ibid

odbio žalbu tužitelja i potvrdio rješenje Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 7 UsI-3299/21-2 od 13. prosinca 2021.¹⁴⁸ Zatim, u II. točki naveo je da se odbija zahtjev tužitelja za naknadu troška konkretnog upravnog spora kao i njegov zahtjev za naknadu troška sastava žalbe sukladno odredbi članka 79. ZUS-a.¹⁴⁹ Ranijim rješenjem Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: 7 UsI-3299/21-2 od 13. prosinca 2021. odbačena je tužba te je bio odbijen zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.¹⁵⁰ Tužitelj je zatim podnio žalbu protiv prvostupanjskog rješenja tvrdeći da je pogrešno primjenjeno materijalno i procesno pravo te da je nepotpuno utvrđeno činjenično stanje.¹⁵¹ Nadalje, tužitelj je naveo da je prvostupanjski sud pri donošenju pobijane odluke zanemario odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-III2100/2014 od 19. svibnja 2020.) koje su suprotne odlukama na koje se poziva prvostupanjski sud.¹⁵² Tužitelj dalje iznosi da je prvostupanjski sud u konkretnom slučaju trebao obrazložiti svoje stajalište zašto je smatrao da se u konkretnom slučaju ne radi o upravnoj stvari jer da time gospodarski subjekti nemaju osiguranu sudsku zaštitu protiv odluka o odabiru u postupcima jednostavne nabave.¹⁵³ Sud je braneći svoj stav iznijeo par činjenica kojim je naveo da odluke o odabiru u postupcima jednostavne nabave nisu normativno određene kao upravni akti te činjenicu da postupak jednostavne nabave nije postupak kojim se rješava upravna stvar. Postupak jednostavne nabave morao bi se smatrati "*drugim postupanjem javnopravnog tijela*" sukladno odredbi članka 156. ZUP-a te bi pravna zaštita protiv takvog postupanja trebala biti osigurana odredbama ZUP-a, a kasnije i odredbama Zakona o upravnim sporovima, ako već zakonodavac nije pravnu zaštitu predvidio odredbama Zakona o javnoj nabavi.¹⁵⁴ Slijedom navedenoga, tužitelj smatra da je pobijanim rješenjem, kojim je odbačena njegova tužba, povrijeđeno njegovo pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih tijela koja imaju javne ovlasti, koje je zajamčeno odredbom članka 19. Ustava Republike Hrvatske.¹⁵⁵ U navedenom članku je zajamčeno pravo svakome da mu zakonom ustanovljeni neovisni sud pravično odluči o njegovim pravima i obvezama zajamčeno odredbom članka 29. Ustava i odredbom članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹⁵⁶ S obzirom na navedeno, tužitelj je bio predložio Visokom upravnom sudu da usvoji njegovu žalbu, poništi

¹⁴⁸ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Poslovni broj: Usž-1239/22-3, Zagreb, od 29. rujna 2022, str.1

¹⁴⁹ Ibid

¹⁵⁰ Ibid

¹⁵¹ Ibid

¹⁵² Ibid

¹⁵³ Ibid

¹⁵⁴ Ibid, str. 2

¹⁵⁵ Ibid

¹⁵⁶ Ibid

rješenje prvostupanjskog suda te da naloži tuženiku, Županijskoj upravi za ceste S., S da tužitelju naknadi troškove spora i trošak sastava žalbe.¹⁵⁷ Tuženik odgovor na žalbu nije podnio sudu te je sud naposljetku utvrdio da žalba nije osnovana stoga je ispitujući rješenje prvostupanjskog suda u granicama određenim u članku 73. stavku 1. ZUS-a utvrdio da nisu osnovani razlozi zbog kojih tužitelj žalbom osporava prvostupanjsko rješenje.¹⁵⁸ U Rješenju Visoki upravni sud navodi da je: *“pravilno je i zakonito postupio prvostupanjski sud kada je osporenim rješenjem pozivom na odredbu članka 30. stavka 1. točke 7. ZUS-a i odbacio tužbu izjavljenu protiv akta tuženika.”*¹⁵⁹ Iz podataka koji su se mogli saznati iz spisa predmeta, proizlazilo je da je tuženik, u svojstvu javnog naručitelja, donio odluku o odabiru najpovoljnije ponude na temelju odredbe članka 7. stavka 1. Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave, a protiv koje je tužitelj izjavio svoj prigovor.¹⁶⁰ Zatim, tuženik je zaprimio prigovor tužitelja na odluku o odabiru te se na prigovor očitovao 15. rujna 2021.¹⁶¹ Odredbom članka 15. Zakona o javnoj nabavi, jednostavna nabava je definirana do vrijednosti pragova iz članka 12. istog Zakona. S obzirom da je zakonski propisano da pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave utvrđuje naručitelj općim aktom, uzimajući u obzir načela javne nabave te mogućnost primjene informatičke tehnologije u svrhu komunikacije naručitelja i ponuditelja, proizlazi da se u konkretnom slučaju radilo o jednostavnoj nabavi za nabavu usluge osiguranja od izvanugovorne odgovornosti i osiguranja od odgovornosti prema vlastitim radnicima procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kuna bez PDV-a, u kojem slučaju se Zakon o javnoj nabavi ne primjenjuje.¹⁶² Sud je ocjenio uvidom u spis predmet kako je ispravan zaključak prvostupanjskog suda da osporeno očitovanje tuženika na prigovor protiv odluke o odabiru ne predstavlja pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja bi bila predmet ocjene zakonitosti u upravnom sporu.¹⁶³ Nasuprot tvrdnjama tužitelja da mu je pravnu zaštitu trebalo osigurati kroz primjenu odredbe članka 156. ZUP-a, sud je istaknuo se da se u konkretnom slučaju ne radi o situaciji propisanoj člankom 156. ZUP-a (zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela) jer je pravna zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela definirana u području upravnog prava u slučaju kada se o predmetnoj stvari nije donijela odgovarajuća odluka.¹⁶⁴ Sud je utvrdio da je postupak jednostavne nabave dovršen odlukom o

¹⁵⁷ Ibid

¹⁵⁸ Ibid

¹⁵⁹ Ibid

¹⁶⁰ Ibid

¹⁶¹ Ibid

¹⁶² Ibid

¹⁶³ Ibid, str. 3

¹⁶⁴ Ibid

odabiru te je protiv takve odluke, Zakonom o javnoj nabavi, isključena daljnja pravna zaštita.¹⁶⁵ Stoga, u konkretnoj situaciji, nije predviđena mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku naručitelja na temelju odredbe članka 156. ZUP-a. Sud je zapravo zauzeo stajalište da pravo na pristup sudu nije apsolutno te ono može biti zakonom ograničeno te da u konkretnom slučaju ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje upravnog spora.¹⁶⁶ Iz svega proizlazi da tužitelju nije bilo uskraćeno pravo pristupa sudu te da ni nije nastupila posljedica zbog povrede prava na pošteno suđenje i na učinkoviti pravni lijek.¹⁶⁷ S obzirom na navedeno, pravilan je zaključak prvostupanjskog suda da je predmetni postupak javne nabave kao postupak koji prethodi sklapanju ugovornog odnosa za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kuna i kao takav ne čini upravnu stvar u smislu odredbe članka 2. ZUP-a pa samim time nije moguća primjena odredbe članka 156. ZUP-a.¹⁶⁸ Ostali prigovori tužitelja istaknuti u žalbi ocijenjeni su kao neosnovani i da nemaju utjecaj na drugačije rješavanje predmetne upravne stvari.¹⁶⁹ Visoki upravni sud je utvrdio da je pravilna odluka prvostupanjskog suda o trošku upravnog spora donesena na temelju članka 79. ZUS-a s obzirom da je tužitelj izgubio spor u cijelosti.¹⁷⁰ S obzirom na navedeno, osvrnula bih se na članak 19. Ustava RH koji je prethodno spomenut. Spomenuti članak propisuje sljedeće: *“Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravne vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.”*¹⁷¹ Sudskom kontrolom se ostvaruju dva cilja. Prvi je osiguranje objektivne zakonitosti, a drugi je zaštita prava građana odnosno pravnih osoba.¹⁷² U upravnom sporu, sud ima pravo uvažiti tužbu i poništiti upravni akt (tzv. spor o zakonitosti) te može odlučiti i o naknadi štete.¹⁷³

¹⁶⁵ Ibid

¹⁶⁶ Ibid

¹⁶⁷ Ibid

¹⁶⁸ Ibid

¹⁶⁹ Ibid

¹⁷⁰ Ibid

¹⁷¹ Članak 19., Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 85/2010

¹⁷² *Op.cit* u bilj. 133. str. 497

¹⁷³ Ibid, str. 129

6. ZAKLJUČAK

Uvođenjem eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, od 1. siječnja 2023. godine, postupci jednostavne (bagatelne) nabave provode se u spomenutoj valuti i to kada je predmet nabave robe, usluga ili provedba projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 26.540,00 eura, odnosno radovi procijenjene vrijednosti manje od 66.360,00 eura. Navedeno je regulirano Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (NN br. 114/2022). Jednostavna nabava kao postupak, provodi se poštujući opće prihvaćena načela javne nabave poput načela slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana, načelo slobode pružanja usluga, načelo tržišnog natjecanja, načela jednakog tretmana i zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, razmjernosti i posljednje vrlo bitno, načelo transparentnosti. Važećim Zakonom o javnoj nabavi, zakonodavac je prepustio, odnosno dopustio naručiteljima da svojim općim aktima urede postupak jednostavne nabave i da takav primjenjuju pri nabavi dobra, radova i usluga koji ne prelaze naprijed navedene vrijednosne pragove. Na primjeru Dječjeg vrtića Sopot, pokušala sam detaljno prikazati i pojasniti odredbe Pravilnika kojima je uređena provedba postupka jednostavne nabave. Predmetni Pravilnik donesen je prije 1. siječnja 2023. godine kako bi se uskladili pragovi nabave sukladno izmjeni službene valute. Precizno i koncizno se definiralo i utvrdilo u kojim slučajevima se provodi jednostavna nabava, koji akteri sudjeluju u započinjanju samog postupka, tko ga i kako provodi, koje su obveze i ovlasti stručnog povjerenstva i samih ponuditelja, odnosno gospodarskih subjekata. S obzirom da se Pravilnik, Plan nabave, Financijski plan i Registar ugovora nalazi na mrežnoj stranici Vrtića te se isti redovito ažuriraju, možemo zaključiti da se načelo transparentnosti poštuje i time zainteresirana javnost ima uvid s kojim gospodarskim subjektima se sklapaju ugovori, u kojem iznosu i za koji predmet nabave. Također, može se zaključiti da je Vrtić pri izradi svog Pravilnika poštivao Smjernice za provedbu postupaka jednostavne nabave u kojima se naglasak stavljao na transparentnost postupanja naručitelja. Ono što naručitelju predstavlja otežavajući faktor pri utvrđivanju Poziva na dostavu ponuda, odnosno troškovnika je česta i nepredvidiva fluktuacija tržišta. U zadnje dvije godine, susrećemo se sa visokim stopama inflacije koja naravno, utječe na poprilični rast cijena dobara, radova i usluga. Naime, iz iskustva sam se susrela sa time da pojedini gospodarski subjekti nisu u mogućnosti isporučiti robu prema dostavljenoj ponudi ili prema zaključenom ugovoru, i to iz razloga ogromne fluktuacije cijena, koja bi nastupila ubrzo, par mjeseci nakon donošenja odluke o odabiru najpovoljnije ponude. Raskid ugovora zbog nemogućnosti ponuditelja da dostavlja robu prema ugovoru dovodi do ponavljanja postupka jednostavne nabave, izrade novog troškovnika, ponovni utrošak vremena

i posljedično veliki administrativni teret za ustanovu. Dijalog s potencijalnim ponuditeljima pomaže pri definiranju Poziva za dostavu ponuda te je on iznimno važan kod analize tržišta i time se umanjuju nepoželjni raskidi ugovora (najčešći su raskidi ugovora kod nabave robe). Pri potpisivanju ugovora je praksa staviti klauzulu u kojoj se navodi da se ugovor raskida ukoliko dođe do objedinjene nabave koju provede Grad Zagreb za potrebe Vrtića. Dobar pokazatelj kako tržišne cijene rastu ubrzanim tempom je taj da je deset godina ranije, u 2013. godini, prag za jednostavnu nabavu iznosio 70.000,00 kuna i kao takav se još tada pokazao ekonomski neodrživim i neracionalnim. Primjena samog Pravilnika u praksi je jednostavna te isti nije proceduralno zahtjevan i ne predstavlja zapreke u efikasnom poslovanju Vrtića. Nadalje, za kraj ovog rada, osvrnula bih se na rješenje Visokog upravnog suda u Zagrebu kojom je utvrđeno da odluka o odabiru najpovoljnije ponude u postupku jednostavne nabave nije normativno uređena kao upravni akt te se ne slažem sa pravnim mišljenjem prvostupanjskog suda da je postupak jednostavne javne nabave uistinu dovršen odlukom o odabiru i time je posljedično, Zakonom o javnoj nabavi, isključena daljnja pravna zaštita protiv takve odluke. Smatram da se Visoki upravni sud trebao voditi člankom 19. Ustava RH kako je tužitelj i istaknuo. Kao što je gore prethodno prikazan postupak jednostavne nabave koji se provodi u Dječjem vrtiću Sopot, očigledno je kako ni u tom općenormativnom podzakonskom aktu nije naznačena uputa o pravnom lijeku protiv odluke te za sad, od kad se primjenjuje pravilnik, nije bilo slučaja u kojem je čelnik ustanove, tj. ravnatelj zaprimio prigovor na donesenu odluku Stručnog povjerenstva. Naime, ZUP je moguće primjeniti na konkretan slučaj jer postupak jednostavne nabave kao postupak koji prethodi sklapanju ugovornog odnosa za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00, kuna odnosno do 26.540,00 eura iako ne čini upravnu stvar u smislu odredbe članka 2. ZUP-a, postupanje naručitelja se može i mora smatrati kao “postupanje drugog javnopravnog tijela” sukladno odredbi članka 156. ZUP-a. Konkretnom odlukom o odabiru najpovoljnije ponude odlučeno o nečijem pravu odnosno pravnom interesu i nemoguće je da postupak jednostavne nabave ostane u tzv. “pravnoj praznini”, zato u tim situacijama se moramo okrenuti supsidijarnoj primjeni postupovnih zakona. Odluka je utjecala na gospodarskog subjekta te ukoliko je naručiteljevim postupanjem povrijeđen pravni interes, ponuditelj, odnosno gospodarski subjekt trpi posljedice te odluke. Smatram da prvostupanjski sud ovdje nije ispravno utvrdio da se odredbom članka 156. ZUP-a predviđalo podnošenje prigovora u vidu područja upravnog prava kada se o predmetnoj stvari nije donijela odgovarajuća odluka pa zbog toga osoba trpi posljedice. Iako se u postupcima jednostavne nabave radi o malim iznosima nabave, bagatelnim, koji se provode na mjesečnim razinama, smatram da upravni sudovi i u takvim slučajevima su dužni nadzirati zakonitost

odluka o odabiru u postupcima jednostavne nabave. Međutim, iako Zakon o javnoj nabavi nije predvidio pravnu zaštitu u postupcima jednostavne nabave, mišljenja sam da bi se ona u budućim zakonskim izmjenama i dopunama trebala definirati i biti sastavni dio Pravilnika o provedbi postupka jednostavne nabave, kao uputa o pravnom lijeku, u Odluci u odabiru. Do tada, valja primjenjivati članak 156. ZUP-a iz razloga što mora biti omogućeno gospodarskom subjektu da iskoristi svoje pravo na redoviti pravni lijek, iako se ne radi o “upravnoj stvari” kako to definira ZUP, pogotovo što postoji niz situacija ili aktivnosti koje se događaju izvan okvira upravnog postupka. S obzirom da članak 19. Stavak 2. Ustava RH propisuje: “Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.”, mišljenja sam kako se odluka o odabiru treba smatrati aktom koji podliježe sudskom nadzoru jer je konkretnom pojedinačnom odlukom, ustanova koja ima javne ovlasti, u ovom slučaju naručitelj, utjecao na pravni interes gospodarskog subjekta. Upravni sud bi se trebao voditi tim člankom kako bi gospodarski subjekti ostvarili Ustavom zajamčeno pravo na sudski nadzor zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti, jer u suprotnom bi se mogli zapitati što je sa primjenom članka 3. Ustava RH u kojem se “*vladavina prava*” smatra jednom od najviših vrednota ustavnog poretka RH. Da li možemo govoriti o ostvarenju te temeljne vrednote ukoliko se gospodarskim subjektima uskraćuje pravo na podnošenje prigovora samo zato jer se radi o postupku jednostavne nabave u kojem DKOM nije nadležan? Nadalje, pokretanje upravnog spora pred mjesno nadležnim prvostupanjskim upravnim sudom također mora biti omogućeno nakon zaprimanja odgovora na prigovor, odnosno rješenja od strane čelnika tijela. Jedino kroz upravnosudski nadzor rješenja je moguća zaštita u slučaju nezakonitog postupanja jer jedino neovisni i nepristrani sud može odlučiti da li se u konkretnom slučaju radi o povrijeđenom pravnom interesu tužitelja. U cilju potpunog ostvarenja načela transparentnosti, reguliranje pravnog lijeka u postupcima jednostavne nabave je nužno kako bi sustav mogao funkcionirati još djelotovornije, u duhu demokracije jer se naposljetku ipak radi o raspolaganju javnim, a ne privatnim sredstvima.

Literatura:

1. Turudić M., *Pravo javne nabave*, Narodne novine, Zagreb, lipanj 2017.
2. Šikić M., Turudić M., *Održiva javna nabava*, Zb. Pravnog fakulteta Sveuč. u Rijeci, 2017, br.1, v.38
3. Borković I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.,
4. Ljubanović B., Britvić-Vetma B., *Hrvatsko pravo javne nabave- Usklađenost s pravom EU*, Zb. radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2/2011, br. 48,
5. Grubišić K., Marčetić G., Zrinščak S., Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Biblioteka Monografije, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.
6. Sapir A., Schraepen T., Tagliapietra S., *Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox?*, Intereconomics, 2022, str. 175-177
7. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Uprava za trgovinu i politiku javne nabave, *Smjernice za provedbu postupaka jednostavne nabave*, verzija 1.0, rujan 2022.,
8. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Uprava za trgovinu i politiku javne nabave, Sektor za politiku javne nabave, *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu*, lipanj 2022.
9. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Poslovni broj: Usž-1239/22-3, Zagreb, od 29. rujna 2022.
10. Zakon o javnoj nabavi (Narodne Novine br. 120/16),
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne Novine br. 114/22)
12. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 47/09, 110/21)
13. Dječji vrtić Sopot, Pravilnik o provedbi postupka jednostavne nabave, Zagreb, prosinac 2022.
14. Pravilnik o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 65/2017)
15. Info puls, 2023., posjećeno 30.4.2023. na mrežnoj stranici: https://www.info-puls.hr/Blog/jednostavna_nabava_%E2%80%93_sve_sto_morate_znati_na_jednom_mjestu_u_2023
16. Projekt jednako razvoj, posjećeno 1.5.2023. na mrežnoj stranici: <https://pjr.hr/uvodenje-eura-u-javnoj-nabavi/>
17. Dječji vrtić Sopot, Obavijest o nepostojanju sukoba interesa, posjećeno 3.5.2023. na mrežnoj stranici: <https://vrtic->

sopot.zagreb.hr/UserDocsImages/Obavijest%20o%20nepostojanju%20sukoba%20int
eresa.pdf

18. TEB poslovno savjetovanje, posjećeno 3.5.2023. na mrežnoj stranici:
<https://www.teb.hr/novosti/2022/prve-izmjene-i-dopune-zjn-2016>
19. The Public Procurement Data Space (PPDS), posjećeno 15.5.2023. na mrežnoj stranici: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/digital-procurement/public-procurement-data-space-ppds_en
20. Upravnopravo.blog, posjećeno 30.6.2023. na mrežnoj stranici:
<https://upravnopravo.blog/2020/12/13/jednostavna-nabava-postoji-li-pravni-lijek/>