

# Partnerstvo za invoacije kao poseban postupak javne nabave

---

**Mahmutović, Ivan**

**Master's thesis / Diplomski 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:199:923139>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-06-29**



*Repository / Repozitorij:*

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



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
INTEGRIRANI PREDDIPLOMSKI I DIPLOMSKI PRAVNI STUDIJ  
KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO

Ivan Mahmutović

# PARTNERSTVO ZA INOVACIJE KAO POSEBAN POSTUPAK JAVNE NABAVE

---

Diplomski rad

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

2023., Zagreb

### **Izjava o izvornosti**

Ja, Ivan Mahmutović, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada „*Partnerstvo za inovacije kao poseban postupak javne nabave*“ te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ivan Mahmutović, v.r.

## SAŽETAK

U središtu ovog diplomskog rada je partnerstvo za inovacije kao poseban postupak javne nabave. Razmatra se pojam javne nabave i njegova pravna priroda. Dalje su izloženi ciljevi pravila postupka i načela. Iskazane su definicije glavnih sudionika postupka. U drugom dijelu rada analizira se pojam partnerstva za inovacije kao posebnog postupka javne nabave. Izlažu se prednosti i izazovi provedbe takvog postupka, kao i njegovo mjesto u hrvatskoj praksi. U nastavku su prikazane odredbe kojima se uređuje partnerstvo za inovacije u hrvatskom pravnom prostoru.

Ključne riječi: javna nabava, partnerstvo za inovacije

### **Innovation partnership as a specific public procurement procedure**

#### SUMMARY

The central focus of this thesis is innovation partnership as a specific public procurement procedure. The concept of public procurement and its legal nature are examined. The objectives of the procedure rules and principles are outlined. Definitions of the main participants in the procedure are provided. In the second part of the thesis, the concept of innovation partnership as a distinct public procurement procedure is analyzed. The advantages and challenges of implementing such a procedure, as well as its place in Croatian practice, are discussed. Subsequently, the provisions regulating innovation partnership in the Croatian legal framework are presented.

## Sadržaj

1 UVOD .....	1
2 JAVNA NABAVA – OPĆE NAPOMENE.....	2
2.1 ODREĐENJE POJMA I PRAVNE PRIRODE JAVNE NABAVE.....	2
2.3 CILJEVI JAVNE NABAVE .....	4
2.4 NAČELA JAVNE NABAVE .....	6
2.5 SUDIONICI JAVNE NABAVE .....	8
3 PARTNERSTVO ZA INOVACIJE .....	9
3.1 OPĆE NAPOMENE.....	9
3.2 ZAKONODAVNI OKVIR .....	14
4 ZAKLJUČAK.....	25
LITERATURA.....	26

## 1 UVOD

Javna nabava je pojam kojim se označava postupak koji provode država, odnosno tijela javnog prava kako bi se nabavile robe ili usluge iz privatnog sektora.<sup>1</sup> Pravilima o javnoj nabavi nastoji se osigurati pravilna upotreba javnih sredstava u suradnji s privatnim sektorom.<sup>2</sup> Tijela javnog prava imaju širok dijapazon mogućnosti provedbe postupka javne nabave ovisno o potrebama i težnjama. Među postupcima na raspolaganju tijelima javnog prava razlikujemo otvoreni postupak, ograničeni postupak, natjecateljski postupak uz pregovore, natjecateljski dijalog, partnerstvo za inovacije i pregovarački postupak bez prethodne objave poziva za nadmetanje.<sup>3</sup> Partnerstvo za inovacije među novijim je inačicama provedbe postupka javne nabave koji svoje mjesto, uoči implementacije europske regulacije, pronalazi u domaćem zakonodavnom okviru RH. Posebnim postupkom partnerstva za inovacije tijela javnog prava u suradnji s jednim ili više poduzetnika razvijaju i naknadno pribavljaju inovativna rješenja.<sup>4</sup> Posebnim postupkom se potiče tržište inovacija, a i daje se malim i srednjim poduzetnicima prilika da ih se upogoni što dodatno doprinosi tržišnom natjecanju i jačem i snažnijem gospodarstvu. Malo i srednje poduzetništvo, tržišno natjecanje te poticanje okruženja sklonog inovaciji predstavljaju ključne faktore u oporavku gospodarstva, a u njihovoj provedbi pomaže provođenje postupka partnerstva za inovacije.

U današnjem modernom dobu, ljudi se i dalje suočavaju s mnogim izazovima. Jedan od značajnijih izazova je gospodarska kriza prouzročena pandemijom. Ova kriza značajno je oslabila kapacitete tržišta i stvorila nepovoljne uvjete koji se razlikuju od onih prije pandemije. Također i ratno stanje susjednih europskih zemalja pridonosi već otežanom gospodarskom oporavku. Države bi trebale, promatrajući postojeće stanje, osvježiti težnju za odgovornim i dobrim upravljanjem više nego ikada. Građani snose posljedice ovih otegotnih okolnosti i u najmanju ruku zaslužuju pažljive vladare. S obzirom na navedeno, tijela javnog prava ne smiju okolišati u odlučnosti da se suoče s izazovima sadašnjice. Javna nabava predstavlja važan element u spomenutim tendencijama jer tijela javnog prava, pažljivo upravljajući sredstvima poreznih obveznika, usmjeravaju javnu politiku u pravcu rješavanja trenutačnih nedaća. Između ostalog, partnerstvo za inovacije svojom posebnosti nudi potencijalne pogodnosti revolucionarnih inovacija razvijenih kroz suradnju javnog i privatnog

---

<sup>1</sup> Službene internetske stranice Europske unija, 4. srpnja 2023., <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/hr/content/javna-nabava>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 91

<sup>4</sup> Čulina Nina; Loboja Ante; Palčić Ivan; Vuić, Zoran; Novi Zakon o javnoj nabavi, Zagreb, 2017, str. 96

sektora. Priklanjanje ovom posebnom postupku može imati za posljedicu rješavanje izazova o kojima se ranije nije promišljalo kao rješivima.

Partnerstvo za inovacije kao poseban postupak javne nabave bit će predstavljeno kao tema ovog diplomskog rada. Proučavanjem domaćeg i europskog zakonodavstva, kao i brojnu domaću i inozemnu literaturu, ovaj diplomski rad će predstaviti pojam javne nabave i njegovu kompliciranu pravnu narav, ciljeve pravila javne nabave i načela koja pomažu raznim sudionicima u sudjelovanju u postupku javne nabave, kao i same sudionike. Pored toga, drugi dio diplomskog rada bit će usmjeren na samo partnerstvo za inovacije pri čemu će se razraditi pojam ovog posebnog postupka javne nabave, uz njegove pogodnosti i izazove. Dalje će biti predstavljen zakonodavni okvir RH kroz koji je partnerstvo za inovacije implementirano.

## **2 JAVNA NABAVA – OPĆE NAPOMENE**

### **2.1 ODREĐENJE POJMA I PRAVNE PRIRODE JAVNE NABAVE**

Statistike Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske navode kako je udio ukupne vrijednosti javne nabave u bruto domaćem proizvodu, ne uračunavajući porez na dodanu vrijednost, 16,06%.<sup>5</sup>

Javna nabava tiče se gospodarske djelatnosti države kojom se nabavljaju robe, radovi i usluge sukladno posebnom postupku. Set pravila potreban da prati postupak ovakve važnosti inspiriran je ostvarivanjem javnog interesa, neovisno radi li se o projektu nacionalne i lokalne razine.<sup>6</sup> Nadalje, država u posebnom postupku nabave robe, radova i usluga troši sredstva državnog proračuna pri čemu taj postupak poprima dodatnu dimenziju bitnosti da bude podložan normativnom okviru kroz poseban skup normi.<sup>7</sup>

Središte zakonodavnog okvira javne nabave u Republici Hrvatskog čini Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine broj 120/16, 114/22; dalje: ZJN). Zakonom se razrađuju glavni pojmovi i načela, tijek postupka, odabir ponuditelja, sklapanje ugovora i mnogi drugi aspekti javne nabave.<sup>8</sup> Mnogi drugi zakoni sudjeluju u uređivanju materije javne nabave, od Zakona o

---

<sup>5</sup> Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu, [http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-KONA%C4%8CNO.pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-KONA%C4%8CNO.pdf), 5. lipnja 2023., str. 13

<sup>6</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 1

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid., str. 2.

Državnoj komisiji za kontrolu javne nabave do Zakona o obveznim odnosima do puno drugih zakona koji uređuju različita područja prava. Uz zakone, podzakonski normativni akti čine bitan izvor kojim se detaljnije razrađuju zakonske norme. Područje prava javne nabave obuhvaća mnogo različitih izvora koji pružaju sveobuhvatnost i pokrivaju širok spektar pitanja koja su prirodom kompleksna.

Pravna priroda je element javne nabave iz kojeg mnogo nedoumica može proizaći. Važnost određivanja pravne prirode javne nabave nije samo od teorijske važnosti, već i od praktične, jer o potonjem ovisi kakav sustav zaštite imamo na raspolaganju u smislu ispravka nepravilnosti nastalih tijekom postupka.<sup>9</sup> Dalje, javnopravni elementi znatno prevladavaju pri čemu postupak javne nabave provode javna tijela posljedicom čega se donosi odluka o odabiru koja je isključivo upravni akt protiv kojeg će se, u slučaju nezadovoljstva, podnijeti žalba državnom tijelu, Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, a protiv odluke državnog tijela podnosi se tužba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.<sup>10</sup> Ugovor o javnoj nabavi, zbog manifestacije elemenata upravnog prava i građanskog prava, nedorečen je aspekt javne nabave.<sup>11</sup> Naime, iako je većina postupka javne nabave, kao i samo dodjeljivanje javnog ugovora, smatrano postupkom upravne naravi, pitanja poput izvršavanje ugovora ili rješavanje sporova proizašlih iz izvršavanja ugovora podvrgavaju se pravilima građanskog prava.<sup>12</sup> Dakle, za sporove među strankama ugovora o javnoj nabavi nadležni su sudovi redovne nadležnosti.<sup>13</sup> Nadalje, da bi se ugovor o javnoj nabavi mogao smatrati upravnim ugovorom, potrebno je da budu zadovoljena dva preduvjeta pri čemu prvi preduvjet nalaže da je jedna strana u ugovoru javnopravno tijelo, a drugi da se ugovor sklapa na temelju upravnog akta.<sup>14</sup> Potonje proizlazi iz Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 47/09, 110/21; dalje: ZOUP) kojim je navedeno da će javnopravno tijelo i stranka sklopiti upravni ugovor kojim se izvršavaju prava i obveze utvrđenih rješenjem kojim je upravna stvar riješena.<sup>15</sup> Teorija ukazuje na situacije u kojima je, zbog različitosti definicije javnog naručitelja ZJN-om i ZOUP-om, javni naručitelj neće uvijek biti javnopravno tijelo.<sup>16</sup> U slučaju drugog preduvjeta, iako je situacija jednostavnija, isto postoje iznimke gdje se ugovor

---

<sup>9</sup> Ibid., str. 5.

<sup>10</sup> Ibid., str. 6.

<sup>11</sup> Ibid., str. 8

<sup>12</sup> Ljubanović, Boris; Britvić-Vetma, Bosiljka, Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, str. 412

<sup>13</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 8

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09, 110/21, čl. 150 st. 1

<sup>16</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 9



o javnoj nabavi sklapa direktno, bez donošenja upravnog akta.<sup>17</sup> U velikoj većini slučajeva, u ugovoru o javnoj nabavi prevladavaju upravnopravni elementi zbog čega bi ga se trebalo smjestiti pod nadležnost upravnih sudova. Potonje, u konačnici, ima za svrhu postići dosljednu primjenu pravila upravnog prava.<sup>18</sup>

## 2.3 CILJEVI JAVNE NABAVE

Ciljevi normi javne nabave tiču se višestrukih interesa i težnji. Prvenstveno, javni naručitelji, koristeći se javnim sredstvima, troše sredstva državnog proračuna zbog čega ne bi smjeli imati subjektivne kriterije pri nabavi robe, radova i usluga jer bi u središtu pažnje javnog naručitelja trebala biti težnja za nabavom proizvoda od najbolje vrijednosti i kvalitete, a da pritom potrošnja sredstava proračuna bude što je moguće manja. Uz navedeno, naručitelji bi trebali biti podložni značajno formaliziranom i transparentnom postupku kako bi se potencijalna nezakonitosti i koruptivnost spriječila. Dalje, ekonomska moć države nudi joj mogućnost da, potrošnjom proračunskih sredstava, potiče inovacije, malo i srednje poduzetništvo i mnoge druge pojave. Slijedom navedenog, primarni ciljevi javne nabave jesu tržišno natjecanje, učinkovitost postupka i suzbijanje korupcije, dok su sekundarni ciljevi socijalni i okolišni.<sup>19</sup>

Tendencija tržišnog natjecanja predstavlja alat kojim se postiže najbolja vrijednost za sredstva uložena prilikom provođenja postupka javne nabave, stoga cilj osiguranja konkurencije među ponuditeljima od esencijalne je važnosti za zakonodavni okvir javne nabave. Tržišnim natjecanjem se štite i osiguravaju interesi poreznih obveznika, jer se poboljšavaju tržišni uvjeti u kojima naručitelji nabavljaju robu, radove i usluge.<sup>20</sup> Uz potonje, tržišno natjecanje predstavlja jedan od glavnih integracijskih faktora Europske Unije (EU), jer se nastoji stvoriti okruženje u kojem će se ostvariti natjecanje među gospodarskim subjektima na cijelom tržištu EU-a neovisno o granicama država članica čime će se gospodarskim subjektima omogućiti sudjelovanje u postupku javne nabave u drugim država članicama EU pod jednakim

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid., str. 10

<sup>19</sup> Ibid., str. 12

<sup>20</sup> Sanchez Graells, Albert; Public procurement and the EU competition rules, Oxford nad Portland, Oregon, 2015. str. 105

uvjetima.<sup>21</sup> Zajedničko tržište EU-a, doduše, još nije u potpunosti postignuto, što se može reći i za područje prava javne nabave.<sup>22</sup>

Učinkovitost postupka je odraz efektivnosti uloženog truda i rada naručitelja u procesu provedbe postupka javne nabave o čemu će, posljedično, ovisiti koliko će sredstava biti utrošeno u postupak javne nabave te koliko će kvalitetnog radnog vremena biti posvećeno.<sup>23</sup> Suština učinkovitosti postupka je brzina provedenog postupka javne nabave iako se, u kontekstu javnonabavnog regulatornog okvira, potonja tendencija može ticati i drugih stvari poput zahtjeva da javni naručitelji traže informacije gospodarskih subjekata samo proporcionalno potrebi.<sup>24</sup> Doduše, učinkovitost postupka u jednoj je mjeri kontraintuitivne prirode u odnosu na ciljeve tržišnog natjecanja.<sup>25</sup> Naime, bilo kakva ograničenja u ponašanju javnog naručitelja prelijevaju se na gospodarske subjekte u obliku dodatnih troškova i sužavaju natjecateljske kvalitete tržišta.<sup>26</sup>

Treći cilj pravila javne nabave usmjeren je na suzbijanje korupcije. Postupak javne nabave, zbog svoje prirode, iznimno je osjetljiv na koruptivne djelatnosti, stoga je od važnosti imati na raspolaganju snažan zakonodavni okvir protiv korupcije kako bi se omogućilo učinkovito i zakonito korištenje javnim sredstvima.<sup>27</sup> Prethodno se tiče zahtjeva da ovlaštene osobe u postupku javne nabave budu podložne konkretnim alatima nadzora, kao što je potreba za evidentiranjem svih radnji poduzetih tokom provedbe postupka.<sup>28</sup> Dalje, težnje k suzbijanju korupcije, također, mogu izazivati proturječja u odnosu na ciljeve sukladne učinkovitosti postupka.<sup>29</sup> Izvori iz kojih proizlaze koruptivne aktivnosti mnogostruki su. Upravo zbog toga antikorupcijski okvir je uređen brojnim odredbama hrvatskog zakonodavstva.

Sekundarni ciljevi pravila javne nabave zasnivaju se na ekonomskoj moći države i želji gospodarskih subjekata da posluju s tako moćnim čimbenikom na tržištu. Javnim naručiteljima se pruža prilika da ostvaruju socijalne ciljeve, kao što su promicanje društveno

---

<sup>21</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 14

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> L. Schooner, Steven; I. Gordon, Daniel; L. Clark Jessica, GW Law Faculty Publications & Other Works, 2008, Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations, str. 9

<sup>25</sup> Sanchez Graells, Albert; Public procurement and the EU competition rules, Oxford nad Portland, Oregon, 2015, str. 110

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 15

<sup>28</sup> L. Schooner, Steven; I. Gordon, Daniel; L. Clark Jessica, GW Law Faculty Publications & Other Works, 2008 Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations, str. 13

<sup>29</sup> Ibid.

odgovornog poslovanja zapošljavanje socijalno ugroženih i marginaliziranih grupa ili poticanje poštivanja radničkih prava, i okolišne ciljeve, kao što su promicanje ekološke osviještenosti u poslovnom procesu ili metoda koje imaju najmanje štetnu posljedicu za okoliš.<sup>30</sup>

## 2. 4 NAČELA JAVNE NABAVE

Neizbježno je da svi zakoni, uključujući i ZJN, sadržavaju određene pravne praznine koje su posljedica potencijalnih stvarnih situacija koje zakonodavac nije imao mogućnosti predvidjeti.<sup>31</sup> Upravo proklamirani ciljevi u obliku načela pomažu da se pravne praznine upotpune tamo gdje se pojave. Glavna načela javne nabave, u svjetlu kojih promatramo postupak javne nabave i tumačimo ZJN, jesu „*načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana, načelo slobode pružanja usluga, načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.*“<sup>32</sup>

Načelo slobode kretanja roba manifestacija je jedne od četiri slobode koje čine temelj unutarnjeg tržišta EU-a. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU) pobliže navodi da EU „*uključuje carinsku uniju koja obuhvaća cjelokupnu trgovinu robom i među državama članicama uključuje zabranu uvoznih i izvoznih carina te svih davanja s istovrsnim učinkom, kao i donošenje zajedničke carinske tarife u njihovim odnosima s trećim zemljama.*“<sup>33</sup>

Načelo slobode poslovnog nastana je, također temeljni preduvjet za integracijsko tržište EU-a, sročeno UFEU-om kao „*ograničivanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice zabranjuje se.*“<sup>34</sup> Takva „*zabrana odnosi i na ograničivanje osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri od strane državljana bilo koje države članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge države članice.*“<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Šikić Marko; Turudić Marko, Održiva javna nabava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2017, str. 420

<sup>31</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 54

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF), 5. lipanj 2023., str. 13

<sup>34</sup> Ibid., str. 21

<sup>35</sup> Ibid.

Načelom slobode pružanja usluga, kao jednim od integracijski sloboda EU-a, „*zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.*“<sup>36</sup>

Uslugama u smislu prethodno navedenog članka smatraju se djelatnosti industrijske naravi, djelatnosti komercijalne naravi, obrtničke djelatnosti, djelatnosti slobodnih zanimanja.<sup>37</sup>

Načelo tržišnog natjecanja, u smislu javne nabave, tiče se obveze javnog naručitelja da osigura svim ponuditeljima pod jednakim uvjetima da sudjeluju u postupku javne nabave.<sup>38</sup> Proklamirani cilj se odnosi na nedopuštene kontakte između javnog naručitelja i gospodarskih subjekata, kao i na dogovore između ponuditelja međusobno.<sup>39</sup>

Načelo jednakog tretmana i zabrane diskriminacije, kao jedan od potencijalnih načina adekvatne provedbe načela jednakog tretmana, odnosi se na jednako postupanje naručitelja prema svakom gospodarskom subjektu, odnosno natjecatelju u postupku dodjele javnog ugovora.<sup>40</sup> Načelo zabrane diskriminacije se pobliže tiče zabrane dodjele javnih ugovora kojima se restriktivno sužavaju prava gospodarskih subjekata, odnosno konkretno natjecatelja.<sup>41</sup> Dalje, načelo jednakog tretmana nalaže naručiteljima da stvore sustav nepristrano postavljenih kriterija i pravila odabira na temelju kojih će natjecatelji podnositi ponude pod jednakim uvjetima.<sup>42</sup>

Načelo uzajamnog priznavanja nalaže državama članicama EU-a da se suzdrže od ograničavanja prihvaćanja proizvoda i usluga gospodarskih subjekata drugih država članica ako su spomenuti proizvodi i usluge usklađeni s legitimnim zahtjevima zakonodavstva države članice u kojoj proizvodi i usluge imaju biti ponuđeni.<sup>43</sup>

Načelo razmjernost, ili načelo proporcionalnosti, zahtijeva od država članica, odnosno njihovih javnih tijela da mjere kojima se sužavaju individualna prava budu proporcionalne, težinom i trajanjem, razlogu zbog kojeg su donesene.<sup>44</sup>

---

<sup>36</sup> Ibid., str. 24

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 55

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ljubanović, Boris; Britvić-Vetma, Bosiljka, Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, str. 408

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., str. 409

<sup>44</sup> Ibid.

Načelo transparentnosti tiče se zahtjeva da svi stadiji postupka koji se tiču dodjele javnih ugovora budu adekvatno obznanjeni gospodarskim subjektima koji sudjeluju u postupku i široj javnosti, kako bi svi zainteresirani subjekti imali dovoljno saznanja.<sup>45</sup> Načelo transparentnosti zauzima važno mjesto u realizaciji načela jednakog postupanja i načela zabrane diskriminacije, a i u slučaju dobre i dosljedne implementacije može imati za posljedicu, u kontekstu javne nabave, smanjenje kaznenih djela korupcije.<sup>46</sup>

## 2. 5 SUDIONICI JAVNE NABAVE

Načelno, naručiteljima će se smatrati pravne osobe na koje se primjenjuje ZJN i koje provode postupak javne nabave.<sup>47</sup> Dalje, pojam naručitelja je podijeljen na javne naručitelj i na sektorske naručitelje.<sup>48</sup> Javnim naručiteljima se smatraju pripadnici, takoreći, klasičnog javnog sektora, dok su sektorski naručitelji obvezni primjenjivati pravila javne nabave zbog posebitosti industrija u kojima djeluju i obavljanja poslova povezanih s državom.<sup>49</sup>

ZJN kao javne naručitelje navodi „*Republiku Hrvatsku, odnosno državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava i udruženja koje je osnovalo jedno navedeno tijelo ili više njih.*“<sup>50</sup> Pitanje određenja tijela javnog prava pobliže je određeno relevantnim zakonodavstvom pri čemu će se takvima smatrati subjekti koji „*imaju pravnu osobnost, osnovani su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovački značaj, i u iznosu većem od 50% financira ih javni naručitelj ili su podložna upravljачkom nadzoru od strane javno naručitelja ili je više od polovine članova njihovih upravni, upravljачkih ili nadzornih tijela imenovao javni naručitelj.*“<sup>51</sup>

Direktivom 2014/24/EU (dalje: Direktiva) su javnim naručiteljima smatrani „*država, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela, udruženja koja je osnovala jedna ili nekoliko takvih vlasti ili jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela*“<sup>52</sup>, a javnopravna tijela pobliže su određena time da su uspostavljena „*posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili trgovačke naravi, imaju pravnu osobnost i da većim ih dijelom*

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 56

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 6 st. 1

<sup>51</sup> Ibid., čl. 6 st. 4

<sup>52</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, čl. 1 st. 1

*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.*“<sup>53</sup>

Pojam sektorskih naručitelja „*tijekom povijesti je podrazumijevao pružanje usluga vodoopskrbe, komunalnih usluga, telekomunikacijskih usluga, poštanskih usluga, prometnih usluga i usluga opskrbe energijom.*“<sup>54</sup> Sektorski naručitelji, sukladno ZJN-u, definirani su kao „*javni naručitelji koji obavljaju jednu od sektorski djelatnosti, trgovačka društva u kojima javni naručitelj ima ili može imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva, financijskog udjela ili na temelju pravila kojima je društvo uređeno i koja obavljaju jednu od sektorski djelatnosti, drugi subjekti koji obavljaju jednu od sektorski djelatnost na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo.*“<sup>55</sup>

Gospodarskim subjektima u svijetlu javnonabavnog postupka smatra će se svaka osoba (ne fizička), tijelo, bez obzira u kojem pravnom obliku djelovali, koji nude nabavu robe, radova i usluga pa bi „*poduzeća, podružnice, podređena društva, partnerstva, zadruge, trgovačka društva s ograničenom odgovornošću, sveučilišta, javna ili privatna, te ostali oblici tijela koji nisu fizičke osobe, trebali bi biti obuhvaćeni pojmom gospodarskog subjekta.*“<sup>56</sup> Ponuditelj je gospodarski subjekt koji je dostavio ponudu, a natjecatelj je gospodarski subjekt koji traži poziv ili je pozvan na sudjelovanje u postupku javne nabave kao što je ograničeni postupak, natjecateljski postupak uz pregovore, pregovarački postupak bez prethodne objave, natjecateljski dijalog ili partnerstvo za inovacije.<sup>57</sup>

## **3 PARTNERSTVO ZA INOVACIJE**

### **3.1 OPĆE NAPOMENE**

ZJN iz 2016., implementacijom Direktive, uvodi partnerstvo za inovacije kao novi postupak javne nabave.<sup>58</sup> Temeljni cilj spomenutog europskog zakonodavstva ima za namjeru

---

<sup>53</sup> Ibid., čl. 1 st. 4

<sup>54</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 165

<sup>55</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 7 st. 1

<sup>56</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, recital 14

<sup>57</sup> Ibid., čl. 2 t. 11

<sup>58</sup> Matešić, Goran; Loboja, Ante; Vuić, Zoran; Palčić, Ivan; Jukić, Zvonimir; Lerman, Biljana; Bačurin, Nikolina; Šuler, Iva; Prikaz novog Zakona o javnoj nabavi, Zagreb, veljača 2017, str. 75

pojednostaviti pravila i postupke javne nabave kako bi proces postao učinkovitiji za javne naručitelje i gospodarske subjekte te, sporedno, osigurati javnim naručiteljima najbolju vrijednost za utrošena novčana sredstva istovremeno poštujući postulate transparentnosti i tržišnog natjecanja.<sup>59</sup> S obzirom na potonje, korisno je promatrati pojam i provedbu partnerstva za inovacije u duhu težnji predviđenih Direktivom. Inače, suština partnerstva za inovacije proizašlog iz europske regulative sažima se u ideji suradnje naručitelja i gospodarskih subjekata u osmišljavanju i provedbi složenih projekata za svrhom nabave rješenja inovativne naravi.<sup>60</sup> Dalje, postupkom partnerstva za inovacije omogućava se javnim naručiteljima da provedu istraživanje i razvoj inovativnog proizvoda, usluge ili radova kako bi, posljedično, proveli nabavu takvih proizvoda, usluga ili radova, pod uvjetom da tržište svojim kapacitetima ne zadovoljava potrebe javnog naručitelja.<sup>61</sup> Stoga je u središtu nauma naručitelja, kada odlučuju o provedbi postupka partnerstva za inovacije, kombiniranjem istraživanja i razvoja inovativnog rješenja naknadno pribaviti traženo rješenje.<sup>62</sup> Direktiva, između ostalog, dodatno razrađuje pojam partnerstva za inovacije navodeći da bi javni naručitelji trebali provesti takav postupak „*ako potrebu za razvojem inovativnog proizvoda ili usluge ili inovativnih radova te za naknadnom kupnjom te robe, usluga ili radova nije moguće zadovoljiti rješenjima koja su već dostupna na tržištu, javni naručitelji bi trebali imati pristup posebnom postupku nabave s obzirom na ugovore u području ove Direktive.*“<sup>63</sup> Taj poseban postupak trebao bi „*javnim naručiteljima omogućiti da uspostave dugoročno inovacijsko partnerstvo za razvoj i naknadnu kupnju novog, inovativnog proizvoda, usluge ili radova pod uvjetom da taj inovativni proizvod, usluga ili inovativni radovi mogu zadovoljiti dogovorene razine uspješnosti i troškova bez potrebe za posebnim postupkom nabave za tu kupnju.*“<sup>64</sup> Direktiva dodatno navodi da postupak „*teži razvoju inovativnog proizvoda, usluge ili radova i naknadnoj kupnji te robe, usluga ili radova, pod uvjetom da su u skladu s razinama izvedbe i maksimalnim troškovima dogovorenima između javnih naručitelja i sudionika.*“<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup>Hecimovic, Ana, Who's to Blame for the Public Procurement Reform in Croatia, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2018, str.54

<sup>60</sup> Sanchez Graells, Albert; Public procurement and the EU competition rules, Oxford nad Portland, Oregon, 2015, str. 76

<sup>61</sup> Komšić, Nikola, Neiskorišćeni potencijali partnerstva za inovacije – izazovi i preporuke, Nauka i inovacije kao pokretači privrednog razvoja, 2022, str. 57

<sup>62</sup>Blay, Miquel, The Strategic Use of Public Procurement in Support of Innovation, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2018, str.6

<sup>63</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, recital 49

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid., čl. 31 st. 2

U središtu detaljnijeg poimanja postupka nalazi se inovacija, koja predstavlja i razlog i cilj javnim naručiteljima da se odluče za ovakav oblik javne nabave. Inovacija se manifestira kao nova ideja ili kao unaprijeđenje postojećeg proizvoda, a pritom ima komercijalni učinak i predstavlja rješenje na određeni problem.<sup>66</sup> Poblje definirana Direktivom inovacijom se smatra „provedba novog ili značajno poboljšanog proizvoda, usluge ili postupka, uključujući, ali ne ograničavajući se na postupke proizvodnje, građenja ili izgradnje, nova metoda stavljanja na tržište ili nova metoda organizacije u poslovnoj praksi, organizacije radnog mjesta ili vanjskih odnosa između ostalog s ciljem pomaganja rješavanja društvenih izazova ili kao potpora strategiji Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv razvoj.“<sup>67</sup> Potonje spomenutim dokumentom Europske komisije artikuliraju se svijesti i težnje u smjeru kojih države članice trebaju ići kako bi adekvatno prošle kroz razdoblje preobrazbe uzrokovane svjetskom gospodarskom krizom koja je države članice lišila pozitivnih učinaka gospodarskog i društvenog pomaka. Dokument, između ostalog, može biti bitan za razumijevanje konteksta u kojem je potreba za detaljnijim definiranjem inovacije nastala. Strategija je uobličila pet ciljeva koji se namjeravaju postići do 2020. godine pri čemu se u području, uz obrazovanje, socijalnu uključenosti, klimu, energiju, upravo inovacije želi „ulagati 3 % europskog BDP-a u istraživanje i razvoj.“<sup>68</sup>

Partnerstvo za inovacije, kao poseban postupak javne nabave, omogućit će „naručiteljima da uspostave dugoročno inovacijsko partnerstvo za razvoj i naknadnu kupnju novog, inovativnog proizvoda, usluge ili radova, pod uvjetom da taj inovativni proizvod, usluga ili inovativni radovi mogu zadovoljiti dogovorene razine uspješnosti i troškova bez potrebe za posebnim postupkom nabave za tu kupnju.“<sup>69</sup> Dakle, partnerstvo za inovacije specifičan je postupak javne nabave kojim naručitelji, uoči potrebe za inovativnim rješenjem uslijed neadekvatnog odgovora tržišta, u suradnji sa izabranim gospodarskim subjektima razvija inovaciju koju će, pri završetku suradnje, nabaviti. Postupak se provodi kroz fazu razvoja inovativnog proizvoda i fazu nabave tako razvijenog postupka.<sup>70</sup> Tijekom faze razvoja inovativnog rješenja, naručitelj i partneri, razvijanjem inovativnog proizvoda, utvrdit će razinu izvedbe i

---

<sup>66</sup> Komšić, Nikola, Neiskorišćeni potencijali partnerstva za inovacije – izazovi i preporuke, Nauka i inovacije kao pokretači privrednog razvoja, 2022, str. 57

<sup>67</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, čl. 2 st. 1 t. 22

<sup>68</sup> Europa 2020.: europska strategija rasta,

[https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije/Bro%C5%A1ura%20Europa%202020%20\(EK%202014\).pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije/Bro%C5%A1ura%20Europa%202020%20(EK%202014).pdf), 5 lipnja 2023, str.3

<sup>69</sup> Matešić, Goran; Loboja, Ante; Vuić, Zoran; Palčić, Ivan; Jukić, Zvonimir; Lerman, Biljana; Bačurin, Nikolina; Šuler, Iva; Prikaz novog Zakona o javnoj nabavi, Zagreb, veljača 2017, str. 75

<sup>70</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 223



maksimalne troškove predmeta javne nabave.<sup>71</sup> U sljedećoj fazi, odnosno fazi nabave inovativnog rješenja, standardi izvedbe i maksimalnih troškova, utvrđeni prethodnom fazom razvijanja predmeta javne nabave, moraju se poštivati jer se u protivnom krše postulati transparentnosti predviđenih javnonabavnim zakonodavstvom.<sup>72</sup>

Razlozi za provedbu nabave rješenja inovativnog značaja su mnogostruki. Partnerstvo za inovacije, kao alat naručitelja, može poslužiti usmjeravanju i uobličavanju ponašanja gospodarskih subjekata u kontekstu okvira željene javne politike pri čemu naručitelji, kako bi promicali javni interes, mogu uvjetovati sudjelovanje u postupku poštivanjem određenih preduvjeta od strane gospodarskih subjekata, koji mogu biti društvene ili ekološke prirode.<sup>73</sup> Dalje, investicije u promicanje politika koje potiču razvijanje, u sklopu kojih se sklapaju ugovori između naručitelja i gospodarskih subjekata, pozitivno će utjecati na stvaranje radnih mjesta i ekonomski razvitak.<sup>74</sup> Isto tako, proizvedeno je inovativno rješenje formulirani odraz i znanja naručitelja i znanja gospodarskog subjekta, naručitelj, pritom, dobiva nova znanja koja su neminovno pretpostavka za upotrebljavanje i optimalno iskorištavanje proizvoda, gospodarski subjekt kao proizvođač dobiva uvid u ponašanje proizvoda u stvarnim okolnostima i, u konačnici, dobiva snažne preporuka koje mu mogu poslužiti u kasnijim natjecajima na koje se možda namjerava prijaviti.<sup>75</sup> Također, postupak nabave usmjeren prema inovativnim rješenjima potiče tržišno natjecanje „*jer se radi o pravilima natjecanja za veliki dio proračunskih sredstava i sredstava velikih javnih tvrtki.*“<sup>76</sup> Uz navedeno, mali i srednji poduzetnici dobivaju priliku sudjelovati na tržištu inovacija. Potonje se ogleda u raspodjeli troškova između više partnera koji sudjeluju u postupku partnerstva za inovacije, pri čemu kupac, odnosno naručitelj, plaća komercijalnu cijenu proizvoda, koja je obično 2 do 5 puta manja od troška razvoja novog proizvoda, kao i angažman svojih ljudi, a proizvođači, odnosno gospodarski subjekti snose ostale troškove proizvodnje slijedom čega se malim i srednjim poduzetnicima omogućava ulazak novih proizvođača na tržište.<sup>77</sup> Dalje, potreba javnog naručitelja za inovacijom može poticati razne industrije da ulažu u razvijanje inovacija, s potencijalni učinkom prelijevanja, formuliranjem potražnje za novim rješenjem

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Blay, Miquel, The Strategic Use of Public Procurement in Support of Innovation, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2018, str. 4

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Car, Stjepan, Inovacije, gospodarstvo i lokalne zajednice u zakonskom okviru RH, Polytechnic and Design, 2018, str. 6

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

koja ima kapacitete upogoniti tržište inovacija ili uzvratnim ponašanjem u odnosu na već postojeća rješenja i tako poslati poruku gospodarskim subjektima da javni sektor predstavlja idealno mjesto za daljnje razvijanje takvih rješenja.<sup>78</sup>

U Republici Hrvatskoj, 2021. godina, po broju objava i vrijednosnoj zastupljenosti, najčešće svjedoči provedbi otvorenog postupka javne nabave, dok je nabava pomoću natjecateljskog postupka uz pregovore i natjecateljskog dijaloga, po broju ugovora, najrjeđe korišten.<sup>79</sup> Osim toga, u statistici broja i vrijednosti ugovora bez PDV-a prema vrsti postupka Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu ni ne spominje postupak partnerstva za inovacije. Možda se postupak partnerstva za inovacije u izvješću iznosi kroz statistiku natjecateljskog postupka uz pregovore. Razlog potonjem mogao bi proizaći iz potrebe da se postupak partnerstva za inovacije provodi sukladno proceduralnim pravilima natjecateljskog postupka uz pregovore.<sup>80</sup> Naime, provedba natjecateljskog postupka uz pregovore, čija se pravila supsidijarno primjenjuju u provođenju postupka nabave kroz partnerstvo za inovacije, predviđena je u situacijama kada otvoreni ili ograničeni postupak ne luči dovoljno dobre rezultate pa se, između ostalog, predlaže javnim naručiteljima da u projektima koji odgovaraju kompliciranim ili strukturiranim financiranjima primjenjuju upravo takav postupak nabave rješenja.<sup>81</sup> Ukoliko je broj provedenih postupaka partnerstva za inovacije prikazan kroz statistiku natjecateljskog postupka uz pregovore utoliko se zasigurno može tvrditi kako postupak nabave kroz partnerstvo za inovacije nije zaživio kao popularni vid postupka među naručitelja u zadovoljavanju javnih potreba.

Razlozi nepopularnosti postupka nabave inovativnih rješenja su različiti. Razlog se pronalazi u činjenici primjene drugih kriterija za dodjeljivanje ugovora, osim kriterija najniže cijene.<sup>82</sup> Kroz povijest, javni naručitelji imaju tendenciju, prilikom provođenja javnonabavnog postupka, primjenjivati kriterij najniže cijene.<sup>83</sup> Drugi razlog proizlazi iz prirode inovacije, koje ne obećavaju nužno uspjeh provedenog postupka, što, u konačnici, zbog neznanja i

---

<sup>78</sup> Edquist, Charles, S. Vonortas, Nicholas; Zabala – Iturriagoitia, Mikel, Jon; Edler, Jakob; Public Procurement for Innovation, 2014, str. 37

<sup>79</sup> Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu, [http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-KONA%C4%8CNO.pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-KONA%C4%8CNO.pdf), 5 lipanj 2023, str. 35

<sup>80</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, recital 49

<sup>81</sup> Ibid., recital recital 42

<sup>82</sup> Komšić, Nikola, Neiskorišćeni potencijali partnerstva za inovacije – izazovi i preporuke, Nauka i inovacije kao pokretači privrednog razvoja, 2022, str. 62

<sup>83</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 140

nesigurnosti potiče naručitelje da izbjegavaju provođenje takvog postupka.<sup>84</sup> Treći razlog vrijeme je uloženo u razvijanje inovacije koje je neprihvatljivo za neke naručitelje, s obzirom da je za provođenje takvih projekata ponekad potrebno više od dvije godine da bi polučilo rezultate.<sup>85</sup> Dalje, razlog se možda može pronaći i u tome što Europska unija predviđa druga sredstva nabave kojima javnopravna tijela realiziraju nabavu inovativnih rješenja.<sup>86</sup>

## 3.2 ZAKONODAVNI OKVIR

Javni naručitelj „*koji namjerava dodijeliti ugovor o javnoj nabavi u partnerstvu za inovacije obvezan je objaviti poziv za nadmetanje.*“<sup>87</sup> Potonjim pozivom započinje posebni postupak javne nabave kroz partnerstvo za inovacije.<sup>88</sup> Dalje, ovaj poziv omogućuje svim zainteresiranim gospodarskim subjektima da zatraže sudjelovanje u ovom stadiju postupka, odnosno predstadiju koji prethodi fazi razvoja inovativnog rješenja.<sup>89</sup> Nadalje, poziv za nadmetanje, kao obavijest javne nabave, u postupcima javne nabave velike vrijednosti, čiji su pragovi utvrđeni ZJN-om, obvezno se objavljuje i u Službenom listu Europske Unije i u Elektroničkom oglasniku javne nabave RH (dalje: EOJN RH).<sup>90</sup> U postupcima male vrijednosti, poziv za nadmetanje obvezno se objavljuje u EOJN RH, a može ga se objaviti i u Službenom listu Europske unije.<sup>91</sup> Isto tako, javni naručitelji i gospodarski subjekti će, prilikom provedbe postupka partnerstva za inovacije, komunicirati i razmjenjivati podatke sredstvima elektroničke komunikacije.<sup>92</sup>

Također, javni naručitelj „*obvezan je u dokumentaciji o nabavi odrediti potrebe za inovativnom robom, uslugom ili radovima i navesti koji elementi iz opisa čine minimalne zahjeve koje sve ponude trebaju zadovoljiti.*“<sup>93</sup> Dokumentacija o nabavi, kao sastavni dio poziva na nadmetanje, pomaže gospodarskim subjektima u donošenju odluke kojom podnose

---

<sup>84</sup> Komšić, Nikola, Neiskorišćeni potencijali partnerstva za inovacije – izazovi i preporuke, Nauka i inovacije kao pokretači privrednog razvoja, 2022, str. 62

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 118 st. 1

<sup>88</sup> Matešić, Goran; Loboja, Ante; Vuić, Zoran; Palčić, Ivan; Jukić, Zvonimir; Lerman, Biljana; Bačurin, Nikolina; Šuler, Iva; Prikaz novog Zakona o javnoj nabavi, Zagreb, veljača 2017, str. 76

<sup>89</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 223

<sup>90</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 244 st. 2

<sup>91</sup> Ibid., čl. 244 st. 3

<sup>92</sup> Matešić, Goran; Loboja, Ante; Vuić, Zoran; Palčić, Ivan; Jukić, Zvonimir; Lerman, Biljana; Bačurin, Nikolina; Šuler, Iva; Prikaz novog Zakona o javnoj nabavi, Zagreb, veljača 2017, str. 76

<sup>93</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 119 st. 1

zahtjev za sudjelovanje.<sup>94</sup> Isto tako, predmetnim člankom predviđeni su nužni elementi dokumentacije o nabavi kojim će, prvo, formulirati potrebe za inovativnim rješenjem, a, drugo, odrediti minimalne zahtjeve koje gospodarski subjekti imaju zadovoljiti svojim ponudama.<sup>95</sup> Dalje, javni naručitelji, s obzirom na prirodu situacije, neće biti u mogućnosti do tančine opisati predmet inovacije, ali će oslikati okvirna svojstva predmeta nabave, sukladno njegovim zamišljanjima i očekivanjima.<sup>96</sup> Podaci u dokumentaciji o nabavi „*moraju biti dovoljno jasni i precizni kako bi gospodarski subjekti mogli prepoznati prirodu i opseg traženog rješenja te odlučiti hoće li podnijeti zahtjev za sudjelovanje.*“<sup>97</sup> Jasnoća i preciznost informacija dokumentacije o nabavi od esencijalne su važnosti za gospodarske subjekte kada se odlučuje hoće li podnijeti zahtjev za sudjelovanje.<sup>98</sup> Uz navedeno, javni naručitelji smatrat će se odgovornima u žalbenim postupcima povodom nedovoljno jasnih i preciznih informacija sadržanih u dokumentaciji o nabavi.<sup>99</sup> Isto tako, javni naručitelj „*obvezan je u dokumentaciji o nabavi odrediti na koji će se način urediti prava intelektualnog vlasništva.*“<sup>100</sup> Nužnost potonje spomenute odredbe ogleda se u tome da postoje situacije, uslijed uspješno provedenog postupka partnerstva za inovacije, kada će novorazvijeno inovativno rješenje biti dostupno za korištenje gospodarskim subjektima koji nisu sudjelovali u postupku razvijanja takvog rješenja, zbog čega neminovno dolazi do kršenja autorskih prava.<sup>101</sup> Upravo zbog toga je potrebno da javni naručitelj u dokumentaciji o nabavi predvidi sustav zaštite intelektualnog vlasništva novorazvijenog inovativnog rješenja gospodarskog subjekta.<sup>102</sup> Dalje, javni naručitelj „*može uspostaviti partnerstvo za inovacije s jednim ili više partnera, provodeći odvojene aktivnosti istraživanja i razvoja.*“<sup>103</sup> Potonjom odredbom se javnom naručitelju pruža mogućnost odabira s koliko će partnera stupiti u partnerstvo za inovacije.<sup>104</sup> Provođenjem odvojenih aktivnosti istraživanja i razvoja predviđa se bolja zaštita autorskih prava u kontekstu novorazvijenog inovativnog rješenja.<sup>105</sup> Također, Direktiva predviđa uspostavu partnerstva za inovacije s jednim ili više partnera pri čemu javni

---

<sup>94</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 224

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 119 st. 2

<sup>98</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 224

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 119 st. 3

<sup>101</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 224

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 119 st. 4

<sup>104</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 225

<sup>105</sup> Ibid.

naručitelji izbjegavaju negativne učinke korištenja postupkom partnerstva za inovacije kojim se sprječava, ograničava i narušava tržišno natjecanje.<sup>106</sup>

U posebnom postupku partnerstva za inovacije „svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti zahtjev za sudjelovanje u roku za dostavu zahtjeva.“<sup>107</sup> Predmetnim člankom omogućeno je velikom broju gospodarskih subjekata da, kroz ograničeni vremenski period, dostave zahtjev za sudjelovanje.<sup>108</sup> U kontekstu vremenskog ograničenja za dostavu zahtjeva za sudjelovanje, javni naručitelji, uzimajući u obzir složenost predmeta nabave i vrijeme potrebno za izradu odgovarajućeg podneska, obvezni su odrediti rok, sukladno minimalnim rokovima predviđenim ZJN-om.<sup>109</sup> Potonji rokovi utvrđuju se točnim datumom i vremenom do kojeg se odgovarajući podnesci moraju dostaviti.<sup>110</sup> Provođenjem postupka partnerstva za inovacije velike vrijednosti minimalni rok za dostavu zahtjeva za sudjelovanje je 30 dana od dana slanja poziva na nadmetanje.<sup>111</sup> Prethodno spomenuti rok može se skratiti ako je nepraktičan uslijed žurne situacije propisno opravdane od strane javno naručitelja, ali ne smije biti kraći od 15 dana.<sup>112</sup> U slučaju postupka male vrijednosti, rokovi predviđeni provođenjem postupka partnerstva za inovacije mogu se skratiti na 20 dana.<sup>113</sup>

Dalje, javni naručitelj „na temelju uvjeta iz dokumentacije o nabavi ocjenjuje pravodobno dostavljene zahtjeve za sudjelovanje te o tome sastavlja zapisnik.“<sup>114</sup> Dostavljeni zahtjevi ocjenjivati će se samo ako su dostavljeni unutar rokova predviđenih ZJN-om.<sup>115</sup> Pravilnikom o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (dalje: Pravilnik) pobliže se opisuje procedura ocjenjivanja zahtjeva za sudjelovanje. Naime, odredbe Pravilnika koje se odnose na izradu, dostavu, otvaranje te pregled i ocjenu ponuda, primjenjivati će se, u odgovarajućem smislu, i na zahtjeve za sudjelovanje.<sup>116</sup> U nastavku se predstavljaju odredbe Pravilnika o postupku otvaranja ponuda dostavljenih elektroničkim sredstvima komunikacije. Na početku otvaranja ponude navest će se predmet nabave ili grupa predmeta nabave, ime i prezime prisutnih članova stručnog povjerenstva za javnu nabavu te ime i prezime prisutnih

---

<sup>106</sup>Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, recital 49

<sup>107</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 120

<sup>108</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 225

<sup>109</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 227 st. 1

<sup>110</sup> Ibid., čl. 227 st. 2

<sup>111</sup> Ibid., čl. 229 st. 1

<sup>112</sup> Ibid., čl. 234 st. 2

<sup>113</sup> Ibid., čl. 236 st. 1

<sup>114</sup> Ibid., čl. 121 st. 1

<sup>115</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 226

<sup>116</sup> Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, čl. 23

ovlaštenih predstavnika ponuditelja.<sup>117</sup> Redosljed zaprimanja je kriterij po kojemu se ponude otvaraju<sup>118</sup> te će se za svaku ponudu utvrditi od koliko je dijelova izrađena te jesu li svi spomenuti dijelovi dostavljeni.<sup>119</sup> Na temelju svake dostavljene ponude naglas će se pročitati naziv i sjedište ponuditelja, u slučaju zajednice gospodarskih subjekata naziv i sjedište svakog člana zajednice, naziv predmeta nabave, odnosno grupe predmeta nabave na koju se ponuda odnosi te cijena ponude bez poreza na dodanu vrijednosti i cijena ponude s porezom na dodanu vrijednost.<sup>120</sup> Tijekom postupka javnog otvaranja ponuda, ovlaštenim predstavnicima gospodarskih subjekata dat će se mogućnost davanja primjedbi.<sup>121</sup> Dalje, odmah uoči čega je zapisnik o otvaranju ponuda stavljen na uvid, provjeru i potpis nazočnim ovlaštenim predstavnicima gospodarskih subjekata, EOJN RH ga generira.<sup>122</sup> Tijekom javnog otvaranja ponuda, javni naručitelj dužan je omogućiti uvid u ponudbeni list ponuda dostavljenih elektroničkim sredstvima komunikacije.<sup>123</sup> Nadalje, javni naručitelj, iznimno, nije dužan provesti javno otvaranje ponuda ako EOJN RH omogućava automatsko otvaranje ponuda istovremeno s istekom roka za dostavu ponuda, generiranje zapisnika te automatsku dostavu svim gospodarskim subjektima koji su podnijeli pravodobne ponude i javnom naručitelju.<sup>124</sup> Postupak provodi stručno povjerenstvo za javnu nabavu sukladno uvjetima i zahtjevima predviđenim dokumentacijom o nabavi,<sup>125</sup> unutar kojeg barem jedan član mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave.<sup>126</sup> U postupak će biti uključene i druge stručne osobe koje se smatraju predstavnicima javnog naručitelja.<sup>127</sup> Postupak pregleda i ocjene ponuda, odnosno zahtjeva za sudjelovanje tajni su do konačne odluke naručitelja.<sup>128</sup> Dalje, javni naručitelj „može ograničiti broj sposobnih natjecatelja koje će se pozvati na sudjelovanje u partnerstvu.“<sup>129</sup> Kada ograničava broj natjecatelja, javni naručitelj mora imati na raspolaganju dovoljan broj gospodarskih subjekata.<sup>130</sup> U slučaju da se koristi potonje predstavljenom mogućnošću, javni naručitelj ju mora predvidjeti pozivom na nadmetanje kojim će navesti objektivne i nediskrimirajuće kriterije ili pravila koja namjerava

---

<sup>117</sup> Ibid., čl. 17 st. 1

<sup>118</sup> Ibid., čl. 17 st. 2

<sup>119</sup> Ibid., čl. 17 st. 3

<sup>120</sup> Ibid., čl. 17 st. 4

<sup>121</sup> Ibid., čl. 17 st. 5

<sup>122</sup> Ibid., čl. 17 st. 6

<sup>123</sup> Ibid., čl. 17 st. 7

<sup>124</sup> Ibid., čl. 17 st. 8

<sup>125</sup> Ibid., čl. 19 st. 1

<sup>126</sup> Ibid., čl. 19 st. 2

<sup>127</sup> Ibid., čl. 19 st. 3

<sup>128</sup> Ibid., čl. 19 st. 4

<sup>129</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 121 st. 2

<sup>130</sup> Ibid., čl. 143 st. 1

primjenjivati u postupku ograničavanja natjecatelja, kao i minimalan broj sposobnih natjecatelja koje namjerava pozvati te, kada potreba nalaže, maksimalan broj.<sup>131</sup> Javni naručitelj ima obvezu pozvati minimalno tri sposobna natjecatelja, pod uvjetom da je taj broj dovoljan da bi se osiguralo istinsko natjecanje.<sup>132</sup> Iznimno, ako je broj sposobnih natjecatelja manji od minimalnog broja navedenog u pozivu na nadmetanje, javni naručitelj ima priliku nastaviti pozivanje sposobnih natjecatelja, samo u slučaju kada je takva mogućnost predviđena relevantnom dokumentacijom.<sup>133</sup> Gospodarske subjekte koji nisu dostavili zahtjev za sudjelovanje ili koji nemaju zahtijevane sposobnosti javni naručitelj ne smije pozvati.<sup>134</sup> Nadalje, javni naručitelj „obvezan je natjecateljima koji neće biti pozvani na sudjelovanje u partnerstvu dostaviti odluku od nedopustivosti sudjelovanja.“<sup>135</sup> Odluku o nedopustivosti sudjelovanja donosi javni naručitelj temeljem rezultata pregleda i ocjena zahtjeva za sudjelovanje kada postoji osnova za isključenje gospodarskog subjekta, ili kada gospodarski subjekt ne udovoljava kriterijima za odabir gospodarskog subjekta, ili, ako je primjenjivo, kada ne udovoljava kriterijima primjenjivanim u smanjenju broja sposobnih natjecatelja.<sup>136</sup> Osim ako je javni naručitelj predvidio duži rok, odluka o nedopustivosti sudjelovanja donosi se u roku od 30 dana od isteka roka za dostavu zahtjeva za sudjelovanje.<sup>137</sup> Odluka o nedopustivosti sudjelovanja sadržavat će podatke o javnom naručitelju, predmet nabave ili grupu predmeta nabave, procijenjenu vrijednost predmeta nabave ili grupe nabave, razloge za isključenje natjecatelja, razloge neispunjavanja kriterija za odabir gospodarskog subjekta, razloge kriterija za smanjenje broja sposobnih natjecatelja, kada je primjenjivo, uputu o pravnom lijeku te datum donošenja i potpis odgovorne osobe.<sup>138</sup> U odnosu na odluku o nedopustivosti sudjelovanja, izjavljuje se žalba u roku od 10 dana od primitka odluke o nedopustivosti sudjelovanja, u odnosu na razloge nedopustivosti sudjelovanja.<sup>139</sup> Žalba na odluku o nedopustivosti sudjelovanja gospodarskog subjekta ima suspenzivni učinak, stoga se njom sprječava daljnji nastavak postupka.<sup>140</sup>

Partnerstvo za inovacije „strukturirano je u uzastopnim fazama, poštujući redosljed koraka u procesu istraživanja i inovacija koji mogu uključiti proizvodnju robe, pružanje usluge ili

---

<sup>131</sup> Ibid., čl. 143 st. 2

<sup>132</sup> Ibid., čl. 143 st. 3

<sup>133</sup> Ibid., čl. 143 st. 4

<sup>134</sup> Ibid., čl. 143 st. 5

<sup>135</sup> Ibid., čl. 121 st. 3

<sup>136</sup> Ibid., čl. 304 st. 1

<sup>137</sup> Ibid., čl. 304 st. 2

<sup>138</sup> Ibid., čl. 304 st. 3

<sup>139</sup> Ibid., čl. 407 st. 1

<sup>140</sup> Čulina Nina; Loboja Ante; Palčić Ivan; Vuić, Zoran; Novi Zakon o javnoj nabavi, Zagreb, 2017, str. 98

dovršenje radova.“<sup>141</sup> Provedbom uzastopnih faza, javni naručitelj smanjuje broj ponuda o kojima treba razgovarati te će u svakoj od faza eliminirati neki od gospodarskih subjekata koji sudjeluju.<sup>142</sup> Dalje, u postupku se utvrđuju „privremeni ciljevi koje partneri trebaju ostvariti u pojedinoj fazi te plaćanje naknade u odgovarajućim obrocima.“<sup>143</sup> Kada predmetnom odredbom ne bi bilo predviđeno plaćanje u obrocima, gospodarski subjekti možda ne bi bili skloni sudjelovanju u postupku partnerstva za inovacije, jer bi time postojala šansa da budu isključeni iz kasnijih faza postupka, a da pritom nisu adekvatno kompenzirani za troškove koje su imali u ranijim fazama postupka.<sup>144</sup> Nadalje, na temelju privremenih ciljeva javni naručitelj „nakon svake faze može raskinuti partnerstvo za inovacije ili, u slučaju partnerstva za inovacije s nekoliko partnera, smanjiti broj partnera raskidanjem pojedinačnim ugovora, pod uvjetom da je to naveo u dokumentaciji o nabavi, kao i uvjete za njihovo korištenje“<sup>145</sup>

Nadalje, ZJN navodi da „inicijalnu ponudu mogu dostaviti samo oni natjecatelji koje javni naručitelj pozove na dostavu inicijalne ponude.“<sup>146</sup> Dakle, inicijalna ponuda neće biti razmatrana ako ju je podnio gospodarski subjekt kojemu je dostavljena odluka o nedopustivosti sudjelovanja, ili gospodarski subjekt koji prvotno nije podnio zahtjev za sudjelovanje.<sup>147</sup> Navedenom odredbom određeni su proceduralni preduvjeti dostave ponude pri čemu gospodarski subjekt mora podnijeti zahtjev za sudjelovanje u roku predviđenom zakonom, gospodarski subjekt ne smije biti isključen odlukom o nedopustivosti sudjelovanja te mora biti formalno pozvan na dostavu inicijalne ponude.<sup>148</sup>

Kada relevantnim poglavljem ZJN-a, kojim se uređuje partnerstvo za inovacije, nije drugačije određeno, javni naručitelj „pregovara o inicijalnim i svim sljedećim ponudama s ponuditeljima kako bi poboljšali njihov sadržaj, osim u slučaju konačne ponude“<sup>149</sup> Javni naručitelj određuje primjereni rok za dostavu inicijalnih, svih sljedećih i konačnih ponuda.<sup>150</sup> Predajom konačne ponude postupak pregovaranja o ranijim inačicama ponude je okončan, stoga je pregovaranje o konačnoj ponudi zabranjeno.<sup>151</sup> U slučaju da su informacije ili relevantna dokumentacija, koje je gospodarski subjekt dužan bio dostaviti, nepotpuni ili

---

<sup>141</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 122 st. 1

<sup>142</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 229

<sup>143</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 122 st. 2

<sup>144</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 229

<sup>145</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 122 st. 3

<sup>146</sup> Ibid., čl. 123 st. 1

<sup>147</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 229 - 300

<sup>148</sup> Ibid., str. 300

<sup>149</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 124 st. 1

<sup>150</sup> Ibid., čl. 237 st. 1

<sup>151</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 231



pogrešni ili se čine takvima ili ako nedostaju određeni dokumenti, javni naručitelj može zahtijevati, sukladno standardnima predviđenim načelom jednakosti i transparentnosti, da gospodarski subjekti dopune, razjasne, upotpune ili dostave odgovarajuću informacije ili dokumentaciju u roku koji nije kraći od pet dana.<sup>152</sup> Dalje, ZJN-om je propisano da „o minimalnim zahtjevima i kriterijima za odabir ponude iz dokumentacije o nabavi nije dopušteno pregovarati.“<sup>153</sup> Naime, potonjom odredbom nastojala se spriječiti nezakonita izmjena dokumentacije i, u konačnici, narušavanje načela transparentnosti i jednakog postupanja.<sup>154</sup> U prilog predmetnom članku, Direktiva navodi kako bi javni naručitelji trebali „unaprijed odrediti minimalne zahtjeve koji su u skladu s prirodom nabave te koji se ne bi trebali mijenjati tijekom pregovora“<sup>155</sup> Nadalje, javni naručitelj tijekom postupka vodi zapisnik čiji „sadržaj, način izrade i dostave zapisnika o vođenju pregovora propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave, pravilnikom.“<sup>156</sup> Potrebno je da spomenuti zapisnik sadržava naziv i sjedište naručitelja, predmet nabave ili grupa predmeta nabave, procijenjenu vrijednost predmeta nabave ili grupa predmeta nabave, vrstu postupka javne nabave, evidencijski broj nabave, broj poziva na nadmetanje iz EOJN-a RH i Službenog lista EU-a, ako postoji, datum slanja poziva na pregovaranje, navod vode li se pregovori po fazama, kada je primjenjivo, sažetak pregovora, razloge za smanjivanje broja ponuda, kada je primjenjivo, razloge za odbijanje inicijalne ili neke sljedeće ponude, kada je primjenjivo, razloge za odabir inicijalne ili neke sljedeće ponude, podatke o pojašnjenju ili upotpunjavanju informacija ili dokumentacije, ako ih je bilo, datum zaključenja pregovora, kada je primjenjivo, datum slanja poziva na dostavu konačnih ponuda, kada je primjenjivo, ime i prezime te potpis članova stručnog povjerenstva za javnu nabavu koji su vodili pregovore i popis priloga uz zapisnik.<sup>157</sup> Svakom sudioniku bit će omogućen uvid u onaj dio zapisnika koji se odnosi na njegovu ponudu.<sup>158</sup> Također, javni naručitelj dužan je, na zahtjev natjecatelja ili ponuditelja, omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju postupka, između ostalog i u zapisnike, osim u situacijama kada je dokument označen tajnim ili kada je moguće

---

<sup>152</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 293 st. 1

<sup>153</sup> Ibid., čl. 124 st. 2

<sup>154</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 230

<sup>155</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, rec. 45

<sup>156</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 124 st. 3

<sup>157</sup> Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, čl. 25 st. 1

<sup>158</sup> Ibid., čl. 25 st. 2

izvršiti uvid u željenu dokumentaciju postupka preko EOJN RH.<sup>159</sup> Javni naručitelji su dužni omogućiti uvid u zapisnik nakon donošenja odluke o odabiru ili poništenju.<sup>160</sup>

Javni naručitelj dužan je „osigurati jednako postupanje prema svim ponuditeljima tijekom pregovora te ne smije pružati informacije na diskriminirajući način kojima bi se moglo pogodovati pojedinim ponuditeljima na štetu drugih.“<sup>161</sup> Jednako postupanje pobliže je opisano ranije u radu, a sažima se u tome da gospodarski subjekti mogu podnijeti svoje ponude pod jednakim uvjetima na temelju nepristrano postavljenih kriterija i pravila odabira. Dalje, predmetni članak osvrće se na zabranu usmjerenu prema javnom naručitelju u smislu pružanja informacija jednom ponuditelju naušrb drugog ponuditelja<sup>162</sup> Također, spomenuta zabrana predviđena predmetnim člankom tiče se zaštite tajnosti podataka.<sup>163</sup> Pored ostalog, javni naručitelj „ne smije otkriti podatke dobivene od gospodarskih subjekata koje su oni na temelju zakona, drugog propisa ili općeg akta označili tajnom, uključujući tehničke ili trgovinske tajne te povjerljive značajke ponuda i zahjeva za sudjelovanje.“<sup>164</sup> U prilog tome, gospodarski subjekti smiju „na temelju zakona, drugog propisa ili općeg akta određene podatke označiti tajnom, uključujući tehničke ili trgovinske tajne te povjerljive značajke ponuda i zahjeva za sudjelovanje“<sup>165</sup> te su obvezni „navesti pravnu osnovu na temelju koje su ti podaci označeni tajnama.“<sup>166</sup> Doduše, gospodarski subjekti ne smiju označiti tajnom podatke poput cijene ponude, troškovnika, kataloga, podataka u vezi s kriterijima za odabir ponude, javnih isprava, izvadaka iz javnih registara te drugih podataka koji se prema posebnom zakonu ili podzakonskom propisu moraju javno objaviti ili se ne smiju označiti tajnošću.<sup>167</sup> Dalje, javni naručitelj ne smije drugim sudionicima u javnonabavnom postupku otkriti povjerljive podatke ili rješenja priopćena od strane natjecatelja ili ponuditelja koji sudjeluju u postupku, bez njihove pisane suglasnosti.<sup>168</sup> Pisana suglasnost odnosi se isključivo na namjeravano prosljeđivanje informacija te se ne može dati kao opća zabrana pristupa svim informacijama.<sup>169</sup>

---

<sup>159</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 310 st. 1, 2

<sup>160</sup> Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, čl. 25 st. 3

<sup>161</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 125 st. 1

<sup>162</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 233

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 53 st. 1

<sup>165</sup> Ibid., čl. 52 st. 1

<sup>166</sup> Ibid., čl. 52 st. 2

<sup>167</sup> Ibid., čl. 52 st. 3

<sup>168</sup> Ibid., čl. 53 st. 2

<sup>169</sup> Ibid., čl. 53 st. 3

Javnom naručitelju dana je mogućnost provođenja pregovora „u uzastopnim fazama kako bi se smanjio broj ponuda o kojima treba pregovarati, primjenjujući kriterije za odabir ponude navedene u pozivu za nadmetanje ili u dokumentaciji o nabavi.“<sup>170</sup> U slučaju da se naručitelj odluči za navedenu mogućnost, dužan je u „pozivu na nadmetanje ili dokumentaciji o nabavi odrediti hoće li koristiti tu mogućnost.“<sup>171</sup> Također, javni naručitelj je dužan „ponuditeljima koji neće biti pozvani u sljedeću fazu postupka dostaviti odluku o odbijanju ponude.“<sup>172</sup> Potonja odluka, također, ima suspenzivni učinak zbog čega se nastavak postupka sprječava.<sup>173</sup> Dalje, javni je naručitelj dužan „u pisanom obliku istodobno obavijestiti sve ponuditelje čije ponude nisu odbijene o svim izmjenama tehničkih specifikacija ili druge dokumentacije o nabavi, osim onih koje predstavljaju minimalne zahtjeve, te omogućiti da ponuditelji imaju dovoljno vremena za pripremu i ponovno podnošenje izmijenjenih ponuda, ako je potrebno.“<sup>174</sup>

U daljnoj fazi postupka javni naručitelj dužan je „preostale ponuditelje obavijestiti o zaključenju pregovora te odrediti jedinstveni rok za podnošenje bilo kakvih novih ili revidiranih ponuda.“<sup>175</sup> Inače, sukladno ZJN-u ponuda se smatra izjavom volje „ponuditelja u pisanom obliku da će isporučiti robu, pružiti usluge ili izvesti radove u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi.“<sup>176</sup> Ponuda se smatra jednim od „ključnih koraka u provođenju javne nabave.“<sup>177</sup> Ponuda je „dokument kojim ponuditelj započinje svoje sudjelovanje u postupku“<sup>178</sup> i na temelju kojeg javni naručitelji „ocjenjuju tko će biti odabrani ponuditelj.“<sup>179</sup> Ako nije drugačije određeno dokumentacijom o nabavi, ponuda se podnosi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.<sup>180</sup> Isto tako, cijena se izražava u eurima i navodi se brojkama u apsolutnom iznosu, osim ako je dokumentacijom o nabavi predviđeno iskazivanje u drugoj valuti.<sup>181</sup> Ponuditelji su dužni pridržavati se zahtjeva i uvjeta predviđenih dokumentacijom o nabavi kada izrađuju ponudu.<sup>182</sup> Ako zakonom drugačije nije određeno,

---

<sup>170</sup> Ibid., čl. 126. st. 1

<sup>171</sup> Ibid., čl. 126 st. 2

<sup>172</sup> Ibid., čl. 126 st. 3

<sup>173</sup> Čulina Nina; Loboja Ante; Palčić Ivan; Vuić, Zoran; Novi Zakon o javnoj nabavi, Zagreb, 2017, str. 99

<sup>174</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 126 st. 4

<sup>175</sup> Ibid., čl. 128 st. 1

<sup>176</sup> Ibid., čl. 280 st. 1

<sup>177</sup> Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017, str. 138

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 280 st. 2

<sup>181</sup> Ibid., čl. 280 st. 3

<sup>182</sup> Ibid., čl. 280 st. 4

ponuda se dostavlja elektroničkim sredstvima komunikacije.<sup>183</sup> Tijekom roka za dostavu ponude, ponuditelj ima priliku izmijeniti svoju ponudu ili odustati od nje.<sup>184</sup> Dalje, ako „ponuditelj tijekom roka za dostavu ponude mijenja ponudu, smatra se da je ponuda dostavljena u trenutku dostave posljednje izmjene.“<sup>185</sup> Kada rok za dostavu ponuda istekne, ponude se ne mogu mijenjati.<sup>186</sup> Nadalje, otvaranje konačnih ponuda prilikom provođenja partnerstva za inovacije provodi se javno.<sup>187</sup> Otvaranje ponuda započinje „na naznačenom mjestu i u naznačeno vrijeme, odmah nakon isteka roka za dostavu ponuda.“<sup>188</sup> Javni naručitelj „obvezan je sastaviti zapisnik o otvaranju ponuda.“<sup>189</sup> Zapisnik je javni naručitelj dužan „uručiti svim ovlaštenim predstavnicima ponuditelja nazočnima na javnom otvaranju, a ostalim ponuditeljima zapisnik se dostavlja na njihov pisani zahtjev, osim ako je zapisnik javno objavljen.“<sup>190</sup> Pravilnikom su pobliže određuju pitanja u vezi s otvaranjem ponuda.<sup>191</sup> U ranijem dijelu rada izložene su odredbe Pravilnika primjenjive u dijelu postupku otvaranja ponuda kada su poslone elektroničkim sredstvima komunikacije.

U nastavku, javni naručitelj „pri odabiru natjecatelja posebno primjenjuje kriterije koji se odnose na sposobnost natjecatelja u području istraživanja i razvoja te razvoju i provedbi inovativnih rješenja.“<sup>192</sup> Predmetna odredba doslovno je prenesena iz Direktive kojom nije pobliže definirano područje istraživanja i razvoja zbog čega je javnim naručiteljima onemogućeno jasno određivanje kriterija za odabir natjecatelja što čini pravnu sigurnost upitnom.<sup>193</sup> Dalje, samo „gospodarski subjekti koje javni naručitelj pozove slijedom svoje ocjene zatraženih informacija mogu dostaviti istraživačke i inovativne projekte kojima je cilj udovoljiti potrebama koje je naveo javni naručitelj, a koja postojeća rješenja ne zadovoljavaju.“<sup>194</sup> Ponuda koju dostavi gospodarski subjekt koji nije podnio zahtjev za sudjelovanje ili kojemu je javni naručitelj dostavio odluku o nedopustivosti sudjelovanja neće biti razmatrana.<sup>195</sup> Proceduralni preduvjeti dostavljanja istraživačkog i inovativnog projekta zahtijevaju da je gospodarski subjekt poslao zahtjev za sudjelovanje u zakonom propisanom

---

<sup>183</sup> Ibid., čl. 280 st. 5

<sup>184</sup> Ibid., čl. 280 st. 6

<sup>185</sup> Ibid., čl. 280 st. 7

<sup>186</sup> Ibid., čl. 280 st. 8

<sup>187</sup> Ibid., čl. 282 st. 1

<sup>188</sup> Ibid., čl. 282 st. 4

<sup>189</sup> Ibid., čl. 282 st. 6

<sup>190</sup> Ibid., čl. 282 st. 9

<sup>191</sup> Ibid., čl. 282 st. 11

<sup>192</sup> Ibid., čl. 128 st. 1

<sup>193</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 236

<sup>194</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 128 st. 2

<sup>195</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 236

roku, da gospodarski subjekt nije prethodno bio spriječen sudjelovati u postupku odlukom o nedopustivosti sudjelovanja te da je gospodarski subjekt formalno bio pozvan na podnošenje takvog projekta.<sup>196</sup>

Javni naručitelj dužan je „osigurati strukturu partnerstva, a posebno trajanje i vrijednost pojedinih faza, odražava razinu inovacije ponuđenog rješenja, kao i tijekom aktivnosti istraživanja i razvoja koje su potrebne za razvoj inovativnog rješenja koje još nije dostupno na tržištu.“<sup>197</sup> Trajanje i vrijednost pojedinih faza strukturiranog partnerstva ostavljeno je na diskreciji javnog naručitelja koji provodi postupak.<sup>198</sup> Također, „procijenjena vrijednost robe, usluga ili radova ne smije biti nerazmjerna u odnosu na ulaganja koja su potreba za njihov razvoj.“<sup>199</sup>

Provođenjem postupka partnerstva za inovacije „kriterij za odabir ponude je isključivo najbolji omjer cijene i kvalitete.“<sup>200</sup> Između ostalog, Direktiva naglašava „ugovori bi se trebali dodjeljivati isključivo na temelju najboljeg omjera između cijene i kvalitete, koji je najprikladniji za uspoređivanje ponuda za inovacijska rješenja.“<sup>201</sup> Kriterij najboljeg omjera cijene i kvalitete ne smije se poistovjećivati s pojmom ekonomski najpovoljnije ponude iz Direktive.<sup>202</sup> Naime, kriterij najboljeg omjera cijene i kvalitete treba se gledati u svjetlu ekonomski najpovoljnije ponude predviđene Direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, stoga bi ga se trebalo tumačiti u skladu sa sudskom praksom koja se tiče potonje spomenutih direktiva.<sup>203</sup> Dalje, kada se spominje kriterij najboljeg omjera cijene i kvalitete uzimat će se u obzir razni kriterij koji se tiču sadržaja ugovora o javnoj nabavi „primjerice, kvaliteta, cijena, tehničke vrijednosti, estetske i funkcionalne osobine, ekološke osobine, operativni troškovi, ekonomičnost, usluga nakon prodaje i tehnička pomoć, datum isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.“<sup>204</sup> Međutim, ekonomsko najpovoljnija ponuda „može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne ili društvene značajke, povezanih s predmetom nabave.“<sup>205</sup>

---

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 129 st. 1

<sup>198</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 237

<sup>199</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 129 st. 2

<sup>200</sup> Ibid., čl. 130

<sup>201</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, rec. 49

<sup>202</sup> Turudić, Marko, Zagreb, 2018, Komentar Zakona o javnoj nabavi, str. 238

<sup>203</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, rec. 89

<sup>204</sup> Direktiva 2004/18/EZ, čl. 53 st. 1

<sup>205</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22, čl. 284 st. 1

## 4 ZAKLJUČAK

Javna nabava nije zanemariv udjel državne aktivnosti zbog čega njena uloga ne smije biti zapostavljena. Utjecaj javne nabave na ekonomsku aktivnost tržišnih aktera ne može biti previše istican, a time skup normi koji uređuje područje postupka od iznimne je važnosti. Ciljevi pravila postupka nabave čine neizostavan dio u promišljanju o adekvatnoj primjeni normi javne nabave. Načela koja upravljaju postupkom dodatno osiguravaju da se o normama javne nabave razmišlja u „zdravim“ okvirima. Okruženje u kojem je osmišljeno partnerstvo za inovacije čini se idealnim za provedbom takvog postupka. Kroz poticanje provedbe partnerstva za inovacije s jednim ili više partnera daje se manjim poduzetnicima prilika da sudjeluju u većim i ozbiljnijim projektima. Mali i srednji poduzetnici tako dobivaju iskustvo koje je potrebno da kasnije na tržištu sudjeluju kao ozbiljan pandan svojoj nekad nedostižnoj konkurenciji. Isto tako, tržište tako obiluje raznovršnošću jer ima na raspolaganju više usporedivih ponuditelja raznih usluga ili roba. Strukturiranje partnerstva za inovacije u pojedine faze, u sklopu kojih se trebaju ostvariti određeni rezultati, kao i plaćanje u obrocima, na temelju ostvarenih rezultata, potiče razne poduzetnike da se odluče sudjelovati u ovakvom postupku jer se time osigurava da uloženo vrijeme gospodarskih subjekata bude kompenzirano u slučajevima kada je suradnja prekinuta. Također, odredbama se naglašava jednako postupanje prema svim poduzetnicima koji sudjeluju u postupku koji se može manifestirati u raznim oblicima zbog čega se ovaj postupak može činiti dodatno primaljivim malim i srednjim poduzetnicima. Isto tako, brojne odredbe poglavlja zakona kojima se uređuje partnerstvo za inovacije čine postupak otvorenijim, odnosno transparentnijim čime se osigurava pravilna primjena zakona. Potonja stavka, između ostalog, sprječava društva s velikim tržišnim udjelom da izmanipuliraju postupak u svoju korist. U drugu ruku, provedba ovakvog vida suradnje ponekad je predodređena elementima neizvjesnosti. Javni naručitelji bi u takvom slučaju mogli dobiti dojam da se radi o provedbi javne nabave koja je suviše eksperimentalne naravi. Promišljanje o potrebi inovacije u nekim slučajevima se smatra apstraktnije prirode pri čemu će javni naručitelj teško moći konkretizirati okvire traženog inovativnog rješenja koje nije dostupno na tržištu. U konačnici, vrijeme može biti uzaludno potrošeno zbog toga što su postavke, odnosno obrisi traženog rješenja, na kojima je zasnovana pokrenuta provedba postupka partnerstva za inovacije bile nemoguće za razviti. Ipak, ekonomska snaga javnog sektora i kompetitivna ambicija privatnog čine zajedno plodno tlo za razvitak potencijalnog inovativnog rješenja čiji se pozitivni učinci ne mogu mjeriti. Stoga, javni naručitelji ne bi trebali zazirati od provedbe partnerstva za inovacije.

## LITERATURA

1. Turudić, Marko; Pravo javne nabave, Zagreb, lipanj 2017
2. Turudić, Marko, Zagreb, Komentar Zakona o javnoj nabavi, 2018
3. Šikić Marko; Turudić Marko, Održiva javna nabava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2017
4. Matešić, Goran; Loboja, Ante; Vuić, Zoran; Palčić, Ivan; Jukić, Zvonimir; Lerman, Biljana; Bačurin, Nikolina; Šuler, Iva; Prikaz novog Zakona o javnoj nabavi, Zagreb, veljača 2017
5. Čulina Nina; Loboja Ante; Palčić Ivan; Vuić, Zoran; Novi Zakon o javnoj nabavi, Zagreb, 2017
6. Ljubanović, Boris; Britvić-Vetma, Bosiljka, Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, str. 407 – 417
7. Car, Stjepan, Inovacije, gospodarstvo i lokalne zajednice u zakonskom okviru RH, Polytechnic and Design, 2018
8. Sanchez Graells, Albert; Public procurement and the EU competition rules, Oxford nad Portland, Oregon, 2015
9. L. Schooner, Steven; I. Gordon, Daniel; L. Clark Jessica, GW Law Faculty Publications & Other Works, 2008, Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations
10. Komšić, Nikola, Neiskorišćeni potencijali partnerstva za inovacije – izazovi i preporuke, Nauka i inovacije kao pokretači privrednog razvoja, 2022, str. 56 - 71
11. Službene internetske stranice Europske unija, 4. srpnja 2023., dostupno na web stranici <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/hr/content/javna-nabava>
12. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu, dostupno na web stranici [http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-KONA%C4%8CNO.pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-KONA%C4%8CNO.pdf)
13. Hecimovic, Ana, Who's to Blame for the Public Procurement Reform in Croatia, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2018, str. 48 - 55
14. Blay, Miquel, The Strategic Use of Public Procurement in Support of Innovation, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2018, str. 3 - 11
15. Europa 2020.: europska strategija rasta, dostupno na web stranici <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/>

[Dokumenti%20i%20publikacije/Bro%C5%A1ura%20Europa%202020%20\(EK%202014\).pdf](#)

16. Edquist, Charles, S. Vonortas, Nicholas; Zabala – Iturriagagoitia, Mikel, Jon; Edler, Jakob; Public Procurement for Innovation, 2014

Ostala literatura:

1. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine broj 120/16, 114/22
2. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije
3. Ugovor o funkcioniranju Europske unije [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF)
4. Direktiva 2004/18/EZ
5. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09, 110/21