

# Novi Zakon o javnoj nabavi

Božo Prelević, dipl. iur.

Na drugoj sjednici Hrvatskog sabora održanoj 9. prosinca 2016. usvojen je dugo najavljivani novi Zakon o javnoj nabavi. Prenošenje novih direktiva Europske unije u zakon, kao i potreba mijenjanja nekih odredbi kao što je uvođenje principa ekonomski najpovoljnije ponude, glavni su razlozi za donošenje novog Zakona o javnoj nabavi. Autor u stručnom članku ističe neke važne segmente novina u zakonu.

## 1. Uvod

Novi, dugo očekivani Zakon o javnoj nabavi<sup>1</sup> (u nastavku teksta: Zakon) konačno je usvojen na drugoj sjednici Hrvatskog sabora, 9. prosinca 2016. Glavni razlozi za donošenje novog Zakona leže, s jedne strane, u potrebi njegovog usklađivanja s odredbama novih direktiva Europske unije koje uređuju sustav javne nabave u državama članicama pa i u Republici Hrvatskoj. S druge strane, razlog za novelu Zakona leži u potrebi ispravljanja nekih nedostataka koji su se javili u praksi primjene dosadašnjeg Zakona o javnoj nabavi<sup>2</sup> (u nastavku teksta: stari Zakon).

Pri tome prije svega mislimo na uvođenje principa ekonomski najpovoljnije ponude kod odabira javnih naručitelja. Većina odredbi novog Zakona stupila je na snagu 1. siječnja 2017., osim odredbi čl. 284. st. 4. i 5. Zakona koji stupaju na snagu 1. srpnja 2017., čl. 261. Zakona koji stupa na snagu 18. travnja 2018. i čl. 269. Zakona koji stupa na snagu 18. listopada 2018.<sup>3</sup> Obzirom na izuzetnu obimnost novog Zakona koji sadrži čak 452 članka, za razliku od starog Zakona koji je imao 188 članaka, u nastavku teksta upoznat ćemo se samo sa osnovnim novinama odnosno važnijim odredbama u Zakonu, a detaljniju analizu najvažnijih odredbi Zakona objavit ćemo u sljedećim brojevima RiPup-a.

## 2. Pragovi javne nabave

### 2.1. Primjena Zakona

Zakon se ne primjenjuje na nabavu<sup>4</sup>:

- robe i usluga te provedbu projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kuna
- radova procijenjene vrijednosti manje od 500.000,00 kuna.

Zakon se ne primjenjuje niti na nabavu u diplomatskim misijama i konzularnim uredima RH u inozemstvu:

- robe i usluga te provedbu projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 950.000,00 kuna;
- radova procijenjene vrijednosti manje od 4.000.000,00 kuna.

Naručitelj je obavezan primijeniti odredbe Zakona za nabavu robe, radova, ili usluga te provedbu projektnih natječaja čija je procijenjena vrijednost jednaka, ili veća od navedenih pragova.

### 2.2. Nabava velike vrijednosti

Nabava velike vrijednosti je nabava čija je procijenjena vrijednost jednaka, ili veća od vrijednosti europskih pragova iz čl. 4. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ<sup>5</sup> (u nastavku teksta: Direktiva 2014/24/EU) i čl. 15. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ<sup>6</sup> ovisno o vrsti naručitelja i vrsti ugovora, izraženih u odgovarajuće vrijednosti u kunama sukladno važećoj Komunikaciji Europske komisije objavljenoj u Službenom listu EU (europski prag)<sup>7</sup>. U slučaju iz nabave robe iz Priloga III. A Zakona, nabava velike vrijednosti je nabava čija je procijenjena vrijednost jednaka, ili veća od vrijednosti europskih pragova iz čl. 8. Direktive 2009/81/EZ, izraženih u odgovarajuće vrijednosti u kunama sukladno važećoj Komunikaciji EK objavljenoj u Službenom listu EU (europski prag).

U slučaju nabave robe iz Priloga III. B Zakona od strane javnog naručitelja koji djeluje u području obrane i sigurnosti, nabava velike vrijednosti je nabava čija je procijenjena vrijednost jednaka, ili veća od vrijednosti europskih pragova iz čl. 4. st. 1. t. (b) Direktive 2014/24/EU, dok u slučaju nabave proizvoda koji nisu na tom popisu od strane javnih naručitelja iz Priloga I. Zakona koji djeluje u području obrane i sigurnosti, nabava velike vrijednosti je nabava čija je procijenjena vrijednost jednaka, ili veća od vrijednosti europskih pragova iz čl. 4. st. 1. t. (c) Direktive 2014/24/EU, izraženih u odgovarajuće vrijednosti u kunama sukladno važećoj Komunikaciji EK objavljenoj u Službenom listu EU (europski prag). Obavijest o važećim vrijednostima europskih pragova središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave objavljuje na Portalu javne nabave.

1 Nar. nov., br. 120/16 od 21. prosinca 2016.

2 Nar. nov., br. 90/11, 83/11, 143/11 i 13/14-Odluka Ustavnog suda RH.

3 Čl. 452. Zakona.

4 Čl. 12. st. 1. Zakona.

5 Sl. list, L 94/14, od 28. ožujka 2014.

6 Ibid.

7 Čl. 13. st. 1. Zakona.



### 2.3. Nabava male vrijednosti



#### ističemo...

Nabava male vrijednosti<sup>8</sup> je nabava čija je procijenjena vrijednost jednaka, ili veća od vrijednosti pragova iz čl. 12. Zakona<sup>9</sup>, a manja od vrijednosti iz čl. 13. Zakona<sup>10</sup>.

### 2.4. Jednostavna nabava

Sukladno čl. 15. Zakona, jednostavna nabava je nabava do vrijednosti pragova iz čl. 12. st. 1. Zakona.



#### ističemo...

Pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave utvrđuje naručitelj općim aktom, uzimajući u obzir načela javne nabave te mogućnost primjene elektroničkih sredstava komunikacije.

Naručitelj je obavezan navedeni opći akt te sve njegove kasnije promjene objaviti na internetskim stranicama.

Iznimno od navedenog, pravila, postupke i način provedbe jednostavne nabave u diplomatskim misijama i konzularnim uredima RH u inozemstvu do pragova iz čl. 12. st. 1. t. 2. Zakona propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za vanjske poslove, pravilnikom. Navedena novina u Zakonu omogućit će svim potencijalnim ponuditeljima da unaprijed budu upoznati sa postupcima koje će naručitelj primijeniti prilikom odabira najpovoljnijeg ponuditelja kod jednostavne nabave.

### 3. Izuzeća od primjene Zakona

Novinu u Zakonu predstavljanju neka nova izuzeća od njegove primjene za ugovore o javnoj nabavi. Sukladno čl. 30. st. 1. t. 5.-7. Zakona, nova izuzeća su usluge:

- pravnog zastupanja stranaka od strane odvjetnika u;
- arbitraži, ili mirenju u državi članici, trećoj zemlji, ili pred međunarodnom instancijom arbitraže ili, mirenja, ili,
- postupku pred sudovima, tribunalima, ili tijelima javne vlasti u državi članici, ili trećoj zemlji, ili pred međunarodnim sudovima, tribunalima, ili institucijama;
- pravnog savjetovanja koje odvjetnik pruža tijekom pripreme bilo kojeg od postupaka iz čl. 30. st. 1. t. 5. Zakona, ili ako postoji konkretna naznaka i velika vjerojatnost da će pravna stvar na koju se savjet odnosi postati predmet takvih postupaka;
- ovjeravanja i potvrđivanja dokumenata koje pružaju javni bilježnici.

Novo izuzeće odnosi se i na usluge zajmova i kredita, bez obzira na to jesu li povezani s izdavanjem, prodajom, kupnjom, ili prijenosom vrijednosnih papira, ili drugih financijskih instrumenata<sup>11</sup>.

### 3.1. Izuzeća kod ugovora između subjekata u javnom sektoru

Posebno važnu novinu pre dstavlja odredba čl. 33. st. 1. Zakona, temeljem koje se Zakon ne primjenjuje se na ugovore o javnoj nabavi koje javni naručitelj dodjeljuje drugoj pravnoj osobi ako:

- nad tom pravnom osobom javni naručitelj samostalno, ili zajedno s drugim javnim naručiteljima obavlja kontrolu sličnu onoj koju provodi nad svojim poslovnim jedinicama;
- pravna osoba pod kontrolom obavlja više od 80 % svojih djelatnosti u izvršavanju zadataka koje joj je povjerio jedan, ili više javnih naručitelja koji nad njome provode kontrolu ili koje su joj povjerile druge pravne osobe nad kojima jedan ili više tih javnih naručitelja provode kontrolu;
- nema izravnog udjela privatnog kapitala u pravnoj osobi pod kontrolom, osim sudjelovanja privatnog kapitala koje je obvezno na temelju odredaba posebnog zakona, u skladu s osnivačkim Ugovorima, a koji nema značajke kontroliranja i blokiranja i koji ne vrši odlučujući utjecaj na tu pravnu osobu.

### 4. Komunikacija naručitelja i gospodarskih subjekata

Novine u Zakonu odnose se i na način komunikacije između naručitelja i gospodarskih subjekata. Naručitelj i gospodarski subjekti komuniciraju i razmjenjuju podatke elektroničkim sredstvima komunikacije<sup>12</sup>. Naručitelj samo izuzetno, u Zakonom predviđenim slučajevima, može odstupiti od elektroničkog načina komunikacije. Elektronička komunikacija se obavlja putem elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (u nastavku teksta: EOJN).

EOJN je usluga od općeg negospodarskog interesa. Javnu ovlast za pružanje usluge EOJN imaju Narodne novine d.d. Sukladno čl. 72. Zakona, korisnici su obvezni upotrebljavati EOJN sukladno Zakonu, podzakonskim propisima donesenim temeljem Zakona te uvjetima poslovanja i uputama za korištenje te su isključivo odgovorni za istinitost unesenih podataka.

### 5. Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje

U čl. 131.-134. Zakona definiraju se slučajevi kada javni naručitelj može koristiti pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje za dodjelu ugovora o javnoj nabavi. Javni naručitelj koji namjerava dodijeliti ugovor o javnoj nabavi u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje obavezan je u pisanom obliku pozvati jednog ili, ako je moguće, više gospodarskih subjekata na dostavu inicijalne ponude<sup>13</sup>. Pozivu na dostavu inicijalne ponude prilaže se dokumentacija o nabavi.



#### ističemo...

Inicijalnu ponudu mogu dostaviti samo oni gospodarski subjekti koje javni naručitelj pozove na dostavu inicijalne ponude<sup>14</sup>.

Javni naručitelj pregovara o inicijalnim i svim sljedećim ponudama s ponuditeljima kako bi poboljšali njihov sadržaj, osim u slučaju konačne ponude, te o tome sastavlja zapisnik. Iznimno od stavka 1.

8 Čl. 14. Zakona.

9 Vidjeti pod 2.1.

10 Vidjeti pod 2.2.

11 Čl. 30. st. 1. t. 11. Zakona.

12 Čl. 59. st. 1. Zakona.

13 Čl. 135. st. 1. Zakona.

14 Čl. 136. Zakona.



ovoga članka, javni naručitelj može dodijeliti ugovor o javnoj nabavi na temelju inicijalnih ponuda, bez vođenja pregovora, ako je takvu mogućnost predvidio u dokumentaciji o nabavi.

Sukladno čl. 141. Zakona, nakon donošenja odluke o odabiru javni naručitelj može poslati obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost na objavu. Objava obavijesti za dobrovoljnu ex ante transparentnost ima učinak dostave odluke o odabiru. U ovom slučaju, odluka se smatra dostavljenom istekom dana objave. U slučaju da javni naručitelj ne pošalje na objavu obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost, obavezan je odluku o odabiru dostaviti ponuditeljima.

## 6. Rokovi za dostavu zahtjeva za sudjelovanje i ponuda

Rokovi za dostavu ponuda sadržani su u čl. 227.-242. Zakona. Novinu u Zakonu predstavljaju kraći rokovi za dostavu ponuda i zahtjeva za sudjelovanje. Rokovi za dostavu zahtjeva za sudjelovanje i ponuda se, kao i prema starom Zakonu, određuju tako da se utvrdi točan datum i vrijeme do kojeg se zahtjevi za sudjelovanje i ponude mogu pravodobno dostaviti.

U otvorenom postupku velike vrijednosti minimalni rok za dostavu ponuda će biti 35 dana od dana slanja poziva na nadmetanje u elektronički oglasnik. U postupcima javne nabave male vrijednosti minimalni rokovi mogu se skratiti na 20 dana.

## 7. Ekonomski najpovoljnija ponuda

Svakako najekspoziranija u javnosti je novina koja se odnosi na novo rješenje u vezi s kriterijem odabira najpovoljnije ponude.



### ističemo...

Jedini kriterij za odabir ponude u postupcima javne nabave je ekonomski najpovoljnija ponuda<sup>15</sup>.

Ekonomski najpovoljnija ponuda utvrđuje se na temelju cijene, ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, sukladno zakonskim odredbama te 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>16</sup>.

### 7.1. Kriteriji za odabir ekonomski najpovoljnije ponude

Navedeni kriteriji mogu npr. obuhvaćati:

- kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja;
- organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora, ili;
- usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Element troška može biti i u obliku fiksne cijene, ili troška na temelju čega se gospodarski subjekti natječu samo po kriterijima kvalitete. Javni naručitelj ne smije odrediti samo cijenu, ili samo trošak

kao jedini kriterij za odabir ponude te u tom slučaju relativni ponder cijene ili troška ne smije biti veći od 90 %.

Iznimno od navedenog, u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje, postupku sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma, postupku dodjele ugovora za društvene i druge posebne usluge te u slučaju javne nabave za potrebe obrane i sigurnosti ili za potrebe diplomatskih misija i konzularnih ureda RH u inozemstvu, relativni ponder cijene, ili troška smije biti veći od 90 %. Međutim, ako je cijena određene robe, ili naknada za određene usluge propisana zakonom, ili drugim propisom, javni naručitelj ne smije u postupcima javne nabave koristiti cijenu kao kriterij za odabir ponude. Pri određivanju kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude u kojima su predmet nabave poljoprivredno-prehrambeni proizvodi i hrana, naručitelj treba uzeti u obzir kriterije kojima se vrednuju proizvodi koji su proizvedeni u sustavima kvalitete poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (sezonski, ekološki, integrirani proizvodi i dr.), hrana proizvedena po standardima kvalitete za hranu utvrđenim u nacionalnim propisima o poljoprivredi i hrani, te hrana koja je održivo proizvedena i prerađena, čime je stvorena hrana više vrijednosti u pogledu veće svježine ili nižeg opterećenja okoliša (kraćeg prijevoza, manje transporta, manje opterećena materijalima za pakiranje te u pakiranjima koja su izrađena od okolišu prihvatljivih / ili recikliranih materijala i dr.). Čelnik središnjeg tijela državne uprave može javnim naručiteljima iz svog djelokruga odlukom odrediti relativne pondere za pojedine vrste predmeta nabave, s time da relativni ponder cijene, ili troška ne smije biti veći od 90%.



### ističemo...

Sukladno čl. 285. Zakona, kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje.

Javni naručitelj mora u dokumentaciji o nabavi odrediti relativni ponder koji dodjeljuje svakom pojedinom kriteriju koji je odabran u svrhu određivanja ekonomski najpovoljnije ponude, osim kada se on utvrđuje samo na temelju cijene<sup>17</sup>. Ponderi se mogu izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom, a ako ponderiranje nije moguće zbog objektivnih razloga, javni naručitelj navodi kriterije od najvažnijeg prema manje važnom.

## 8. Zaključak

Radi obimnosti zakonskih izmjena u stručnom članku smo obradili samo neke važne novine u Zakonu. Tako npr. moramo istaknuti i odredbe o Europskoj jedinstvenoj dokumentaciji o nabavi (ESPD) kao značajnu novinu. ESPD predstavlja formalnu izjavu gospodarskog subjekta da udovoljava svim traženim uvjetima sposobnosti te da ne postoje razlozi za isključenje, a dostavlja se u ponudi ili zahtjevu za sudjelovanje i služi kao preliminarni dokaz umjesto izvadaka i potvrda koje izdaju nadležna tijela.

Struktura novog Zakona u odnosu na stari Zakon potpuno je drugačija. Radi toga novi Zakon sadrži gotovo trostruko više članaka nego stari Zakon. U svakom slučaju, praksa primjene novog Zakona u narednim godinama pokazat će sve njegove dobre strane i stvari koje treba popraviti.

15 Čl. 283. Zakona.

16 Čl. 284. st. 1. Zakona.

17 Čl. 286. st. 1. Zakona.

