

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA  
ZAKONA O DRŽAVNOJ KOMISIJI ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE,  
S KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA**

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA  
ZAKONA O DRŽAVNOJ KOMISIJI ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE,  
S KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA**

**I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Ustavna osnova za donošenje ovoga zakona sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/2010 – pročišćeni tekst, 5/2014 – odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.).

**II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI  
ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI**

**Ocjena stanja**

Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/2013. i 127/2013.) uređena je nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu: Državna komisija) i druga pitanja vezana za rad Državne komisije. Navedeni Zakon sadrži rješenja koja su u skladu s Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano za poboljšanu učinkovitost postupaka pravne zaštite u vezi sa sklapanjem ugovora o javnoj nabavi (Službeni list, broj L 335, od 20. prosinca 2007., str. 31).

Državna komisija je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. U žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave. Uz to Državna komisija odlučuje i o drugim zahtjevima koje su u žalbenim postupcima ovlaštene postaviti stranke, a što između ostalog obuhvaća i odlučivanje u pogledu zahtjeva za naknadu troškova žalbenog postupka.

Pravo na žalbu u postupcima javne nabave ima svaka fizička osoba, pravna osoba i zajednica fizičkih i/ili pravnih osoba koja ima ili je imala pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili natječaja i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava. Broj žalbi vezanih za postupke javne nabave (bez koncesija) u nekoliko posljednjih godina kreće se okvirno na razini od oko 1.800 žalbi godišnje, time da je u 2013. godini zaprimljeno ukupno 2098 žalbi.

U pogledu vrijednosti predmeta žalbenog postupka u odnosu na koju se utvrđuje naknada troškova postupka na zahtjev stranke, a što uključuje i odvjetničke troškove, činjenica je da sada važećim propisima nije definirano pitanje (ne)procjenjivosti predmeta tih postupaka pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave. U vezi s pravnim definiranjem troškova žalbenog postupka, ista pitanja ranije su bila uređena pobliže člankom 8. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine broj 117/2003) koji je bio na snazi do 23. veljače 2010. godine, u kojim odredbama nije bilo izriječno propisano je li žalbeni postupak pred Državnom komisijom procjenjiv ili neprocjenjiv predmet.

Sukladno pravnom shvaćanju Upravnog suda Republike Hrvatske iz presude poslovni broj Us-10922/2005-8 od 27. travnja 2006. i presude poslovni broj Us-2449/08-11 od 2. rujna 2010., postupak javnog nadmetanja po Zakonu o javnoj nabavi je neprocjenjivi predmet. Shodno tom stajalištu Upravnog suda, u žalbenom postupku drugostupanjsko tijelo ocjenjuje pravilnost i zakonitost provođenja postupka javne nabave i odabira najpovoljnijeg ponuditelja, pa je stoga taj predmet neprocjenjiv.

Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 110/2007 i 125/2008) koji je bio na snazi do 1. siječnja 2012. godine, bilo je propisano da će se radi donošenja odluke o troškovima žalbenog postupka, vrijednost predmeta računati prema procijenjenoj vrijednosti nabave. Sada važeći Zakon o javnoj nabavi koji je objavljen u Narodnim novinama broj 90/2011 od 02. kolovoza 2011. godine i koji je stupio na snagu 01. siječnja 2012. godine, ne propisuje posebno pitanje vrijednosti predmeta u tim postupcima vezano za određivanje spomenute naknade troškova u smislu (ne)procjenjivosti istog. U pogledu istog pitanja, u navedenom razdoblju prije stupanja na snagu „novog“ Zakona, Financijsko i radno-pravni odjel Upravnog suda Republike Hrvatske usvojio je Zaključak broj 6.Su-1025/2011 od 24. listopada 2011. godine, prema kojem je u postupcima javne nabave predmet spora procjenjiv.

Sada važeći Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/2013 i 127/2013), za razliku od prije spomenutog, ne propisuje je li žalbeni postupak procjenjiv ili neprocjenjiv predmet. Obzirom na tu činjenicu, Državna komisija o naknadi troškova žalbenog postupka odlučuje sukladno prethodno navedenom Zaključku broj 6.Su-1025/2011 iz listopada 2011. godine, odnosno o visini naknade odvjetničkih troškova u žalbenim postupcima odlučuje sa stajališta da je vrijednost predmeta u tim postupcima jednaka procijenjenoj vrijednosti nabave. Shodno tome, u žalbenim postupcima pred Državnom komisijom naknada troškova odvjetnika u žalbenim postupcima određuje se prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 142/2012). Obzirom na postupke javne nabave u kojima su procijenjene vrijednosti nabava čine veliki novčani iznosi, primjena spomenute Tarife rezultira da odvjetnička naknada za sastav žalbe u žalbenom postupku pred Državnom komisijom u određenim slučajevima iznose i preko sto tisuća kuna po jednoj žalbi. Takve vrijednosti tih naknada cijene se previsokim i neopravdanim, odnosno neprimjerenim u odnosu na sadržaj postupka u kojem se ocjenjuju pitanja dokumentacije za nadmetanje u pogledu pravilnosti i zakonitosti iste.

U posljednje vrijeme primjetan je trend značajnog povećanja broja žalbi isključivo na dokumentaciju za nadmetanje, a sagledavajući određene okolnosti, nameće se pretpostavka da je isto postupanje prvenstveno s ciljem naplate naknade za odvjetničke usluge. Takav zaključak se izvodi iz činjenice da određeni žalitelji prije izjavljivanja žalbe ne postupaju u dobroj vjeri i ne koristi mehanizme Zakona o javnoj nabavi kako bi naručitelj ispravio nepravilnost u dokumentaciji za nadmetanje i na taj način utjecali na provođenje formalno ispravnog i zakonitog postupka javne nabave. Naime, za vrijeme roka za dostavu ponuda gospodarski subjekti mogu zahtijevati objašnjenje i izmjene vezane za dokumentaciju, a naručitelji mogu do isteka roka za dostavu ponuda mijenjati dokumentaciju za nadmetanje. Rezultat žalbe na dokumentaciju za nadmetanje ispred Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u pravilu je poništenje dijela dokumentacije za nadmetanje koji je zahvaćen nezakonitošću, a ne poništenje postupka javne nabave. Stoga se ispravak dokumentacije za nadmetanje može postići i bez korištenja instituta žalbe, kada bi žalitelj postupao u dobroj vjeri.

U protekloj godini uočeni su veliku (milijunski) novčani iznos isplaćeni za naknade troškova na ime odvjetničkih usluga temeljem žalbi izjavljenih u fazi dokumentacije za nadmetanje, a što dovodi u sumnju da se institut prava na žalbu koristi kako bi se prvenstveno naplatili ti veliki iznosi

troškova, a ne zaštitila prava subjekata koji su pretrpjeli ili mogli pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava u postupcima javne nabave.

S druge strane, isplata vrlo visokih iznosa naknada na ime naknada odvjetničkih troškova ima nesumnjivog utjecaja na financijske resurse obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi, a posebice na proračune jedinica lokalne samouprave, čime se smanjuje mogućnost provedbe planiranih investicija. Osim toga, takvim načinom korištenja instituta prava na žalbu dodatno se opterećuje sustav pravne zaštite i vremenski produžuje proces odlučivanja u žalbenim postupcima pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave. Posljedica je dugotrajan postupak pravne zaštite te nepotrebno angažiranje administrativnih i financijskih resursa Državne komisije, odgoda dovršetka postupka javne nabave, a samim time i odgoda u izvršenju ugovora što rezultira prolongiranjem početka izvedbe investicijskih projekta. Sve to u konačnici ima utjecaja na dinamiku realizacije projekta što se reflektira na gospodarske aktivnosti.

Kako se cijeni da sadržajno nema temelja za izjednačavanje vrijednosti predmeta žalbenog postupka s procijenjenom vrijednosti nabave, koja u suštini, na način kako je to uređeno spomenutom Tarifom, ne može biti osnovica za određivanje visine naknade za odvjetničku uslugu, potrebno je to pitanje zakonski definirati sukladno gledištu Upravnog suda iz 2006. godine čime se vrijednost predmeta žalbenog postupka definira neprocjenjivim predmetom. Isto se obrazlaže sagledavajući činjenicu da se u tom postupku u suštini ocjenjuje formalna ispravnost i zakonitost provođenja postupka javnog nadmetanja, a ne radi se o vrijednostima neke pretrpljene štete ili iznosu potencijalne dobiti određenog subjekta koja je izgubljena, imajući u vidu da u ugovorima sklopljenima u postupku javne nabave, obzirom na primjerice troškove materijala, energenata, rada i drugih elemenata na temelju kojih se utvrđuje ukupna ponuđena cijena, dobit trgovačkog društva ili drugog gospodarskog subjekta nije i nikako ne može biti jednaka ukupnoj procijenjenoj vrijednosti nabave.

U pogledu pitanja zastare u vezi s prekršajima propisanim Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, važećim Prekršajnim zakonom uređen je institut zastare na način da ne postoji mogućnost propisivanja posebnih zastarnih rokova već je to u isključivoj nadležnosti Prekršajnog zakona, te više ne postoji razlika između relativne i apsolutne zastare (članak 6. citiranog Zakona). Stoga se nalazi potrebnim uskladiti odredbu članka 20. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave s odredbama Prekršajnog zakona.

### **Osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom, te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći**

Ovim zakonskim izmjenama pobliže se definira pitanje nadležnosti Državne komisije, na način da se u okviru drugih zahtjeva koje su u žalbenim postupcima ovlaštene postaviti stranke izrijekom određuje da to obuhvaća i odlučivanje o zahtjevima za naknadu troškova žalbenog postupka, te da vrijednost tih postupaka, što se vezuje na pitanje određivanja visine naknade troškova, nije procjenjiva. Obzirom da se u tom žalbenom postupku ocjenjuje formalna ispravnost i zakonitost provođenja postupka javne nabave, propisuje se da vrijednost predmeta u tim žalbenim postupcima nije procjenjiva. U pogledu rješenja koje se predlaže predmetnim Prijedlogom zakona da u tim postupcima u kojima odluka po žalbi nije donesena do stupanja na snagu ovoga zakona Državna komisija odlučuje u skladu s odredbom članka 1. istog Zakona, cijeni da postoje osobito opravdani razlozi da se na taj način uredi predmetno pitanje. Naime, kako se ne radi o vrijednostima neke pretrpljene štete ili potencijalno izgubljenoj dobiti određenog subjekta, izvodi se zaključak da nema utemeljenosti da vrijednost predmeta žalbenog postupka u vezi s dokumentacijom za nadmetanje bude jednaka procijenjenoj vrijednosti nabave, posebice što žalitelji u postupcima žalbe na dokumentaciju nisu još niti sudionici u postupku javnog nadmetanja, a prijeporno je da li uopće

udovoljavaju uvjetima da sudjeluju u konkretnom postupku javne nabave. Naglašava se da se isto primjenjuje samo na postupke pred Državnom komisijom koji nisu dovršeni, odnosno za koje Državna komisija nije donijela odluku po žalbi, čime se otklanjaju dvojbe i popunjava pravna praznina u vezi s istim pitanjem. Kao jedna od posljedica takvog zakonskog rješenja trebalo bi biti i sprječavanje zlouporabe korištenja instituta pravne zaštite isključivo radi naplate troškova postupka.

### **III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA**

Ocjenjuje se da provođenje ovoga zakona neće zahtijevati osiguranje posebnih, odnosno dodatnih sredstava u Državnom proračunu Republike Hrvatske.

### **VI. OBRAZLOŽENJE PRIJEDLOGA ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU**

Sukladno odredbi članku 204. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/2013), predlaže se donošenje ovoga Zakona po hitnom postupku obzirom da se radi o osobito opravdanim razlozima, koje su u osnovi gospodarskog karaktera. Naime, korištenje mehanizama pravne zaštite s primarnim ciljem naplate troškova postupka ima neposredan i značajan utjecaj na provedu postupaka javne nabave i realizaciju projekata, obzirom da isto vremenski prolongira početak realizacije projekata i bitno utječe na financijske resurse naručitelja u smislu neplaniranih troškova javne nabave, što uključuje i proračunske korisnike, a posebno manje jedinice lokalne samouprave i druge „manje“ naručitelje. Time se direktno utječe na planirane nabave i investicije te posljedično na ukupnu gospodarsku aktivnost.

**V. TEKST PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA ZAKONA O  
DRŽAVNOJ KOMISIJI ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

**Članak 1.**

U Zakonu o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/2013 i 127/2013) u članku 3. stavak 3. mijenja se i glasi:

„Državna komisija odlučuje o naknadi troškova žalbenog postupka i drugim zahtjevima koje su ovlaštene postaviti stranke u žalbenim postupcima. U tim postupcima vrijednost predmeta nije procjenjiva.“

**Članak 2.**

U članku 20. stavak 3. mijenja se i glasi:

„U pogledu zastara u vezi s prekršajima propisanim ovim Zakonom primjenjuju se odredbe Prekršajnog zakona.“

Stavak 4. briše se.

**Članak 3.**

U žalbenim postupcima u kojima odluka po žalbi nije donesena do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, Državna komisija odlučit će u skladu s člankom 1. ovoga Zakona.

**Članak 4.**

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u „Narodnim novinama“.

## **VI. OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBI PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA ZAKONA O DRŽAVNOJ KOMISIJI ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

### Uz članak 1.

Ovom odredbom propisuje se da Državna komisija odlučuje o naknadi troškova žalbenog postupka kao i o drugim zahtjevima koje su u žalbenim postupcima ovlaštene postaviti stranke te se definira da vrijednost predmeta tih žalbenih postupka nije procjenjiva.

### Uz članak 2.

Ovim člankom se u vezi s prekršajima propisanih Zakonom uređuje pitanje zastare u skladu s odredbama Prekršajnog zakona („Narodne novine“ 107/07 i 39/13).

### Uz članak 3.

Ovom odredbom se propisuje da u žalbenim postupcima koji nisu završeni, odnosno u kojima do stupanja na snagu ovoga Zakona nije donesena odluka po žalbi, Državna komisija odlučiti će u skladu s ovim Zakonom.

### Uz članak 4.

Ovim člankom se na uobičajeni način uređuje pitanje stupanja na snagu ovoga Zakona.

## VII. ODREDBE ZAKONA O DRŽAVNOJ KOMISIJI ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE (Narodne novine, broj 18/2013 i 127/2013) KOJE SE MIJENJAJU

### *Nadležnost Državne komisije*

#### Članak 3.

- (1) Državna komisija je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.
- (2) Državna komisija u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave.
- (3) Državna komisija odlučuje i o drugim zahtjevima koje su u žalbenim postupcima ovlaštene postaviti stranke.
- (4) Državna komisija podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane ovim zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave.
- (5) U postupcima javne nabave u kojima je Državna komisija naručitelj nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. Tužba ima odgodni učinak u onim slučajevima u kojima žalba sukladno Zakonu o javnoj nabavi sprječava nastavak postupka javne nabave ili nastanak ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma.

### *Prekršajne odredbe*

#### Članak 20.

- (1) Novčanom kaznom od 50.000,00 do 1.000.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ako postupaju suprotno odredbama članka 6. ovoga Zakona.
- (2) Novčanom kaznom od 10.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se fizička osoba, odgovorna osoba u pravnoj osobi, odgovorna osoba u državnom tijelu i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka.
- (3) Prekršajni postupak se ne može pokrenuti nakon proteka tri godine od dana počinjenja prekršaja.
- (4) Apsolutna zastara nastupa kada protekne dvostruko vrijeme od dana počinjenja prekršaja određeno stavkom 3. ovoga članka.