

# broj 4 BILTEN JAVNE NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

- Planiranje javne nabave
- Upravljanje javnom nabavom

- Postupci – ograničeni, natjecateljski, partnerstvo za inovacije

Javna nabava:

- Revizija učinkovitosti
- Financijske korekcije

Za ponuditelje:

- Presude Suda EU
- Zajednica ponuditelja i podizvoditelji – praksa



➡ UČINKOVITOST SUSTAVA JAVNE NABAVE

## TEMPORIS

Temporis savjetovanje d.o.o., Zagreb, prosinac 2016.

ISSN 2459-5829



# RIJEČ UREDNIKA

**Bilten javne nabave u Republici Hrvatskoj** prva je redovita stručna publikacija u RH namijenjena svim naručiteljima i ponuditeljima. Pred vama je četvrti broj Biltena u kojemu smo za Vas pripremili članke vezane za očekivane promjene koje su pred nama.

**Prijedlog ZJN-a** usvojen je na sjednici Vlade RH, 24. studenog 2016. godine te je poslan u proceduru pred Hrvatski sabor. U trenutku dovršavanja ovog broja Biltena, nismo imali priliku vidjeti da li se ovaj prijedlog ZJN-a razlikuje od prijedloga ZJN-a koji je usvojen od strane prethodne Vlade RH. Ukoliko je došlo do nekih znatnih promjena, moguće je kako ćemo neke članke iz ovog broja morati nadopuniti ili promijeniti i ponovno objaviti tijekom 2017. godine, kako bi članci bili aktualni i primjenjivi u praksi.

**Godina 2016.** predstavlja turbulentnu godinu koja ipak završava s gospodarskim rastom. Pred nama su novi poslovni izazovi za koje se treba pripremiti. Javna nabava treba biti jedan od generatora nastavka gospodarskog rasta, ali to može biti samo ako je zakonita i učinkovita. Uz zakonito provođenje postupaka javne nabave potrebna su i upravljačka znanja i vještine kako bi se nabavom moglo upravljati radi izvršenja strateških ciljeva. Nabava naručitelja i strateški ciljevi usko su povezani. U ovom broju bavimo se i problemima u upravljanju javnom nabavom.

**Zajednica ponuditelja i podizvoditelji.** U 2016. godini RH je postala jedna od rijetkih zemalja u EU koja ima sustav e-nabave obavezan za sve naručitelje i ponuditelje. Napravili smo jedan veliki korak, prešli smo s papirnatih ponuda na e-ponude. Prelazak na e-nabavu, međutim, bio je po poslovici „tresla su se brda, rodio se miš“. Imamo unaprijeđeni sustav javne nabave, međutim većina naših problema ostala je ista. Primjerice ostali su nam problemi u praksi vezani za primjenu odredbi o zajednici ponuditelja i podizvoditeljima, koji se sve češće pojavljuju u javnim nadmetanjima. Jedan članak na ovu temu sastavljen je kako bi se ponuditeljima olakšala priprema i dostava ponuda u slučaju da koriste ove zakonom dozvoljene oblike udruživanja, te kako bi se naručiteljima pomoglo da zakonito izvrše pregled i ocjenu tako dostavljenih ponuda.

**FIDIC** se u građevinarstvu u Republici Hrvatskoj zadnjih godina primjenjuje sve više. U ovom broju Biltena nastavljamo s člancima vezanim za FIDIC – konkretno, dajemo osnovne informacije o „Crvenoj knjizi“. „Crvena knjiga“ namijenjena je za građenje na osnovi projektne dokumentacije koju je pripremio naručitelj, odnosno projektant u njegovo ime. Radi se o najčešće korištenom ugovoru o građenju u javno financiranim projektima.

**Učinkovitost javne nabave** predstavlja cilj koji nam je svima bitan, naručiteljima, ponuditeljima i krajnjima korisnicima. U ovom broju bavimo se i učinkovitošću javne nabave te kako je postići. Objašnjava se uloga državne revizije u sustavu javne nabave, te najčešće pogreške koje su vezane za učinkovitost javne nabave utvrđene u nalazima Državnog ureda za reviziju RH.

**Autori stručnih radova** naši su predavači i standardni autori, a kao i uvijek imamo i nekoliko novih autora. U ovom broju Biltena novi autori su: mr. Ivan Klešić, glavni državni revizor RH i Marija Cvrle, bivša zamjenica predsjednika DKOM-a.

**Zahvaljujemo Vam** svima na povjerenju pruženom tijekom 2016. godine. Nadamo se da smo uspjeli opravdati Vaša očekivanja. Ovo je prva godina Biltena javne nabave, sljedeće godine nastojat ćemo biti bolji. Kao i do sada, slobodno nam pišite na [bilten@temporis.hr](mailto:bilten@temporis.hr) o novim temama/problemima, o kojima želite čitati stručne članke. U ime zaposlenika i suradnika Temporis savjetovanja d.o.o. te u svoje osobno ime, želimo Vam svima sretan Božić i uspješnu novu 2017. godinu. Za predstojeće blagdane želimo Vam da ih provedete u krugu najmilijih, u zdravlju, veselju i ljubavi – i da zaboravite malo na javnu nabavu.

Zagreb, prosinac 2016.

Glorija Raguž i Zoran Blažević  
Temporis savjetovanje d.o.o, Zagreb

## IMPRESUM

GLAVNI UREDNIK  
Glorija Raguž

IZVRŠNI UREDNIK  
Zoran Blažević

UREDNIŠTVO  
Glorija Raguž, Zoran Blažević

SURADNICI/AUTORI  
Glorija Raguž, Zoran Blažević, Sanda Božičević, Miljenko Cvitanović, Marija Cvrle, Nina Čavlina-Zrinščak, Nina Čulina, Martina Franković, Ivančica Franković, Predrag Jovanović, Martina Juričić, Ivan Klešić, Ante Loboja, Maja Leskovic, Mihaela Matokanović, Džimbeg, Aleksij Mužina, Mislav Polić, Siniša Radaković, Marijana Raguž, Estera Rakić, Anđelko Rukelj, Daliborka Srečković, Valentina Turkalj, Mario Turković, Zoran Turuk, Saša Varinac, Tomaž Vesel, Zoran Vuić, Kristina Zovko, Ivan Žilić, Lidija Žunić.

DIZAJN: Iva Denona Vusić  
LEKTURA: dr. sc. Boris Beck  
TISAK: Denona d.o.o, Zagreb  
IZRADA WEB-SUSTAVA: Perpetuum.hr

IZDAVAČ: Temporis savjetovanje d.o.o,  
Kutnjački put 2a, 10000 Zagreb  
UPRAVA: Zoran Blažević i Glorija Raguž  
TEMELJNI KAPITAL: 20.000,00 kuna,  
uplaćen u cijelosti  
MBS: 080845415  
OIB: 80885983918  
IBAN: HR53 2340 0091 1106 1551 9,  
Privredna banka Zagreb d.d, Zagreb

T: +385 (0)1 6431 871  
T: +385 (0)1 6431 872  
F: +385 (0)1 6431 870  
E: [info@temporis.hr](mailto:info@temporis.hr)

Bilten javne nabave u Republici Hrvatskoj,  
ISSN 1849-9376 (Online)  
ISSN 2459-5829 (Tisak)



# SADRŽAJ

|                                                                                                              |           |                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. PLANIRANJE JAVNE NABAVE</b>                                                                            | <b>5</b>  | <b>3. NATJECATELJSKI POSTUPAK UZ PREGOVORE PREMA PRIJEDLOGU NOVOG ZAKONA O JAVNOJ NABAVI</b> | <b>29</b> |
| 1.1 Proces javne nabave                                                                                      | 5         | 3.1 Natjecateljski postupak uz pregovore nije novi postupak javne nabave                     | 29        |
| 1.2 Što je planiranje                                                                                        | 7         | 3.2 Primjena pregovaračkog postupka s prethodnom objavom u 2015. godini                      | 30        |
| 1.3 Planiranje u sustavu javne nabave                                                                        | 7         | 3.3 Kada javni naručitelji mogu provoditi natjecateljski postupak uz pregovore               | 30        |
| 1.4 Vrijednosni pragovi za primjenu Zakona o javnoj nabavi i proces planiranja                               | 8         | 3.4 Nepravilna i neprihvatljiva ponuda – sadržaj pojmova                                     | 31        |
| 1.5 Plan nabave sukladno Zakonu o javnoj nabavi                                                              | 9         | 3.5 Tijek postupka                                                                           | 31        |
| 1.6 Sadržaj plana nabave                                                                                     | 10        | <b>4. NATJECATELJSKI DIJALOG</b>                                                             | <b>41</b> |
| 1.6.1 Predmet nabave                                                                                         | 10        | 4.1 Uvjeti za korištenje natjecateljskog dijaloga                                            | 41        |
| 1.6.2 Evidencijski broj nabave                                                                               | 11        | 4.2 Procijenjena vrijednost nabave                                                           | 42        |
| 1.6.3 Procijenjena vrijednost nabave                                                                         | 12        | 4.3 Tajnost podataka                                                                         | 42        |
| 1.6.4 Vrsta postupka javne nabave                                                                            | 15        | 4.4 Radnje naručitelja prije početka postupka                                                | 42        |
| 1.6.5 Navod – ugovor ili okvirni sporazum                                                                    | 15        | 4.5 Početak natjecateljskog dijaloga, rokovi i pravila objavljivanja                         | 43        |
| 1.6.6 Planirani početak postupka                                                                             | 16        | 4.6 Tijek natjecateljskog dijaloga                                                           | 44        |
| 1.6.7 Planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma                                      | 17        | <b>5. PARTNERSTVO ZA INOVACIJE PREMA PRIJEDLOGU NOVOG ZAKONA O JAVNOJ NABAVI</b>             | <b>51</b> |
| 1.7 Objava plana nabave                                                                                      | 18        | 5.1 Uvodno o partnerstvu za inovacije                                                        | 51        |
| 1.8 Zaključak                                                                                                | 19        | 5.2 Priprema postupka                                                                        | 52        |
| <b>2. OGRANIČENI POSTUPAK JAVNE NABAVE PREMA PRIJEDLOGU NOVOG ZAKONA O JAVNOJ NABAVI (JAVNI NARUČITELJI)</b> | <b>20</b> | 5.3 Provođenje postupka                                                                      | 53        |
| 2.1 Uvod                                                                                                     | 20        | 5.4 Izvršavanje ugovora o partnerstvu za inovacije                                           | 55        |
| 2.1 Ograničeni postupak javne nabave                                                                         | 21        |                                                                                              |           |
| 2.2.1 Radnje naručitelja prije početka postupka                                                              | 21        |                                                                                              |           |
| 2.2.2 Tijek ograničenog postupka javne nabave                                                                | 22        |                                                                                              |           |

|           |                                                                                                                     |           |            |                                                                                                                                                                                 |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>6.</b> | <b>PRESUDE EUROPSKOG SUDA –<br/>MOGUĆNOST OSLANJANJA NA<br/>SPOSOBNOSTI DRUGIH GOSPODARSKIH<br/>SUBJEKATA</b>       | <b>57</b> | <b>10.</b> | <b>UPRAVLJANJE JAVNOM NABAVOM IZ<br/>OKVIRA MENADŽMENTA</b>                                                                                                                     | <b>87</b>  |
| 6.1       | Presuda Europskog suda, predmet<br>C-324/14                                                                         | 57        | 10.1       | Uvod                                                                                                                                                                            | 87         |
| 6.2       | Presuda Europskog suda, predmet C-27/15                                                                             | 63        | 10.2       | Javna nabava u trgovačkom društvu                                                                                                                                               | 88         |
| <b>7.</b> | <b>ZAJEDNICA PONUDITELJA I<br/>PODIZVODITELJI – ZAKONSKI OKVIR I<br/>PRAKSA</b>                                     | <b>66</b> | 10.3       | Planiranje nabave                                                                                                                                                               | 88         |
| 7.1       | Načela javne nabave i zakoniti oblici<br>udruživanja                                                                | 66        | 10.4       | Priprema dokumentacije                                                                                                                                                          | 90         |
| 7.2       | Zajednica ponuditelja – zakonodavni okvir i<br>pravna praksa Državne komisije za kontrolu<br>postupaka javne nabave | 67        | 10.5       | Postupak analize ponuda i odabir                                                                                                                                                | 91         |
| 7.3       | Podizvoditelji – zakonodavni okvir i praksa<br>Državne komisije za kontrolu postupaka<br>javne nabave               | 70        | 10.6       | Praćenje izvršenja ugovora                                                                                                                                                      | 92         |
| <b>8.</b> | <b>NABAVA GEODETSKIH USLUGA</b>                                                                                     | <b>73</b> | 10.7       | Zaključak – Kako ostvariti učinkovitu i<br>efikasnu javnu nabavu?                                                                                                               | 93         |
| 8.1       | Uvod                                                                                                                | 73        | <b>11.</b> | <b>REVIZIJA UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE<br/>NABAVE U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA U<br/>VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE</b>                                                               | <b>95</b>  |
| 8.2       | Organizacijski oblici obavljanja stručnih<br>geodetskih poslova                                                     | 73        | 11.1       | Uvod                                                                                                                                                                            | 95         |
| 8.3       | Suglasnost za obavljanje stručnih<br>geodetskih poslova – zakonodavstvo i<br>primjena u praksi                      | 74        | 11.2       | Predmet i ciljevi revizije                                                                                                                                                      | 96         |
| 8.4       | Stare i nove suglasnosti – primjena u praksi                                                                        | 76        | 11.3       | Metode revizije                                                                                                                                                                 | 96         |
| 8.5       | Uvjeti i mjerila za dobivanje i oduzimanje<br>suglasnosti                                                           | 79        | 11.4       | Kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava<br>javne nabave                                                                                                                       | 96         |
| <b>9.</b> | <b>JPP I KONCESIJE KAO SASTAVNI DIO<br/>SUSTAVA JAVNE NABAVE</b>                                                    | <b>80</b> | 11.5       | Sažetak nalaza revizije                                                                                                                                                         | 99         |
| 9.1       | Uvod                                                                                                                | 80        | 11.6       | Zaključak – Očekivani učinci provedbe<br>danih preporuka                                                                                                                        | 102        |
| 9.2       | Zakonodavni okvir za JPP i koncesije                                                                                | 81        | <b>12.</b> | <b>FINANCIJSKE KOREKCIJE I JAVNA NABAVA</b>                                                                                                                                     | <b>103</b> |
| 9.2.1     | Javno-privatno partnerstvo                                                                                          | 81        | 12.1       | Uvod                                                                                                                                                                            | 103        |
| 9.2.2     | Sustav koncesija u Republici Hrvatskoj                                                                              | 82        | 12.2       | Financiranje projekata iz EU fondova i javna<br>nabava                                                                                                                          | 104        |
| 9.3       | Institucionalni okvir za JPP i koncesije                                                                            | 84        | 12.3       | Administrativne pogreške koje mogu<br>uzrokovati financijske korekcije                                                                                                          | 104        |
| 9.3.1     | Tijela i institucije u sustavu JPP-a                                                                                | 84        | 12.4       | Smjernice za praktičare o izbjegavanju<br>najčešćih pogrešaka u postupcima javne<br>nabave u okviru projekata financiranih iz<br>europskih strukturnih i investicijskih fondova | 107        |
| 9.3.2     | Tijela i institucije u sustavu koncesija                                                                            | 85        | 12.5       | Zaključak                                                                                                                                                                       | 108        |
| 9.4       | Novosti u sustavu JPP i koncesija                                                                                   | 86        | <b>13.</b> | <b>FIDIC – UVJETI UGOVORA O GRAĐENJU<br/>„CRVENA KNJIGA”</b>                                                                                                                    | <b>109</b> |
| 9.5       | Zaključak                                                                                                           | 86        | 13.1       | Opće značajke i struktura „Crvene knjige”                                                                                                                                       | 109        |
|           |                                                                                                                     |           | 13.2       | Specifičnosti „Crvene knjige” u odnosu na<br>druge ugovore                                                                                                                      | 111        |
|           |                                                                                                                     |           | 13.3       | Prednosti i nedostaci FIDIC-ove „Crvene<br>knjige”                                                                                                                              | 113        |
|           |                                                                                                                     |           | 13.4       | Primjena FIDIC-ove „Crvene knjige” u<br>Republici Hrvatskoj                                                                                                                     | 114        |
|           |                                                                                                                     |           | 13.5       | Zaključno                                                                                                                                                                       | 114        |