

## Razlozi za isključenje poduzetnika iz postupaka javne nabave

Ninoslav Gregurić-Bajza<sup>1</sup>, Mijo Čavlina<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Veleučilište Baltazar Zaprešić, Vladimira Novaka 23, Zaprešić, Hrvatska, nbajza@bak.hr

<sup>2</sup> Veleučilište Baltazar Zaprešić, Vladimira Novaka 23, Zaprešić, Hrvatska, mcavlina@gmail.com

### Sažetak

Za normalno funkcioniranje i obavljanje djelatnosti svaki poduzetnik mora na slobodnom tržištu nabavljati različitu robu, usluge ili radove. Pri nabavi, javni i sektorski poduzetnici troše većinom sredstva prikupljena od građana, koja su dobrim dijelom i proračunska sredstva. Kako bi se u tome prevenirale zloporabe, valjalo je proces i postupke javne nabave urediti brojnim propisima. S tim u vezi Zakon o javnoj nabavi, koji je temeljni zakon u području javne nabave, između ostaloga uređuje i kriterije temeljem kojih javni naručitelji mogu smanjiti broj poduzetnika koji se mogu javiti kao potencijalni ponuditelji u postupcima javne nabave. Zakon propisuje i situacije u kojima su javni naručitelji obvezni ili imaju mogućnost iz već pokrenutih postupaka javne nabave isključiti one poduzetnike koji su se u svom prethodnom djelovanju neprimjereno i/ili nezakonito ponašali ili su se tako ponašale njihove odgovorne odnosno ovlaštene osobe. Međutim, Zakon o javnoj nabavi nije mogao predvidjeti i urediti sve situacije do kojih u praksi može doći. Stoga je svrha ovoga rada ukazati na zakonom propisane razloge za isključenje poduzetnika iz postupaka javne nabave i dovesti ih u vezu s primjerima praktičnog postupanja nadležnih hrvatskih i europskih institucija u žalbenim postupcima, koji su uslijedili povodom isključenja poduzetnika iz postupaka javne nabave. Cilj je ovoga rada doprinijeti većoj pravnoj sigurnosti svih sudionika javne nabave u primjeni zakonom propisanih razloga za isključenje poduzetnika iz postupaka javne nabave. U ovom stručnom radu primijenit će se stožerno metodološko načelo usporedbe teorije i prakse te metode deskripcije, klasifikacije i komparacije.

### Ključne riječi

isključenje, javna nabava, postupci, praksa

### Abstract

For smooth operation of their business, each entrepreneur needs to procure various goods, services or contract works. In the process of procurement, entrepreneurs from both the public and real sectors mostly use funds raised from citizens, which are for the most part budgetary funds as well. In order to prevent misuses in this area, public procurement procedures had to be regulated by numerous regulations. In relation to this, the Public Procurement Act, which is the fundamental law in the area of public procurement, among other things also regulates the criteria on the basis of which contracting authorities may reduce the number of entrepreneurs that may be potential bidders in public procurement procedures. The Act also regulates the situations where contracting authorities have the obligation or the possibility to exclude from an already established procedure those entrepreneurs whose behaviours were inappropriate/illegal in their previous operation or such behaviours were displayed by their responsible or authorised person. However, the Public Procurement Act could not foresee and

*regulate all situations that might occur in practice. This is why the purpose of this paper is to point to the reasons for the exclusion of entrepreneurs from public procurement procedures and relate them to the examples of how competent Croatian and European institutions act in appeal proceedings that have resulted from the exclusion of entrepreneurs from public procurement procedures. The aim of this paper is to contribute to creating a higher level of legal certainty for all the participants in public procurement in the application of reasons regulated by law for the exclusion of entrepreneurs from public procurement procedures. In this professional paper, the core methodological principle of comparison of theory and practice and the methods of description, classification and comparison will be applied.*

**Keywords**

*exclusion, public procurement, procedures, practice*

## Uvod

Obavljajući svoje djelatnosti u pravnom prometu sve su fizičke i prave osobe u potrebi nabavljati različita dobra, usluge ili radove. Nabava se obavlja kupnjom navedenih dobara, usluga ili radova temeljem ugovornog odnosa naručitelja i odabranih dobavljača kao ponuditelja. Pri toj kupnji naručitelji - fizičke osobe koriste svoja vlastita sredstva zadovoljavajući pri tome prije svega svoje osobne interese. Naručitelji - pravne privatne osobe pri kupnji također koriste vlastita sredstva i ostvaruju svoje privatne interese, ali je njihova nabava ipak podređena formalnijem postupku, koji mora uvažavati volju vlasnika tih pravnih osoba, zaštićenu kroz zakonom utvrđena prava i ovlasti njihovih nadležnih tijela (organa). Nasuprot tome, postupak nabave dobara, usluga ili radova od strane javnih pravnih osoba kao naručitelja usmjeren je na zadovoljavanje javnog interesa jer javne pravne osobe državne, regionalne ili lokalne razine, u toj nabavi koriste javna odnosno proračunska sredstva. Javne pravne osobe trebale bi stoga u nabavi dobara, usluga ili radova nastojati ostvariti najbolju kvalitetu i vrijednost uz najmanji mogući trošak, što podrazumijeva najekonomičniji način trošenja proračunskih sredstava. Takav način gospodarenja javnim novcem može se postići samo tržišnim natjecanjem, koje pak podrazumijeva da će se u postupke javne nabave, kao potencijalni dobavljači radova, usluga ili roba, uključivati i gospodarski subjekti koji su se u svom prethodnom djelovanju neprimjereno i/ili nezakonito ponašali ili su se tako ponašale njihove odgovorne odnosno ovlaštene osobe. Iz tih razloga, a s ciljem preveniranja zlouporaba u javnoj nabavi pa i isključenja prethodno spomenutih gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave, ti postupci moraju biti transparentni, učinkoviti i strogo formalni što predmnijeva da moraju biti pravnim normama potanko uređeni. Formalnost i normativna uređenost postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj postignuta je nizom propisa od kojih je *lex specialis* Zakon o javnoj nabavi.

Sukladno nazivu ovog stručnog rada, posebna pozornost rada usmjerena je na kriterije kojima se javni naručitelji koriste u odabiru gospodarskog subjekta koji će sudjelovati u raspisanom postupku javne nabave, a napose na obvezne i neobvezne razloge (osnove) za isključenje onih gospodarskih subjekata iz postupka javne nabave, koji su se u svom prethodnom djelovanju neprimjereno i/ili nezakonito ponašali ili su se tako ponašale njihove odgovorne odnosno ovlaštene osobe. S obzirom da isključenje

gospodarskih subjekata iz postupka javne nabave često dovodi do žalbenog postupka, u drugom će se dijelu ovoga rada, zakonom propisani razlozi za isključenje dovesti u vezu s primjerima praktičnog postupanja hrvatskih i europskih institucija tj. tijela nadležnih za rješavanje žalbi povodom isključenja pojedinih gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave. Praksa nadležnih tijela u žalbenim postupcima i praksa nadležnih sudova u postupcima koji se povodom toga vode pred njima, u svim granama prava predstavlja neizravan izvor prava. Tumačeći apstraktne, nejasne i dvojbene pravne norme, neizravni izvori prava olakšavaju korisnicima pravih normi zakonito i pravilno postupanje. Tako će i u postupcima javne nabave praksa hrvatskih i europskih žalbenih tijela i praksa nadležnih sudova, neprijeporno doprinijeti većoj pravnoj sigurnosti svih sudionika javne nabave u primjeni zakona, posebice u primjeni zakonom propisanih razloga za isključenje gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave. To bi u konačnici trebalo doprinijeti većoj pravnoj sigurnosti svih sudionika javne nabave u primjeni obveznih i neobveznih razloga za isključenje pojedinih gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave.

## 1. Javna nabava

Pod javnom nabavom se sukladno Zakonu o javnoj nabavi smatra „nabava putem ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu ili roba, radovi ili usluge namijenjene javnoj svrsi.“<sup>3</sup>

Primarni ciljevi javne nabave su prema Turudiću (2017) „ostvarenje tržišnog natjecanja, učinkovitost postupka i suzbijanje korupcije.“ Tržišno natjecanje podrazumijeva kontinuiranu i sustavnu objavu javnonabavnih natječaja, sudjelovanje velikog broja ponuditelja i sklapanje ugovora o javnoj nabavi s kvalitetnim i sposobnim ponuditeljem koji javnom naručitelju daje najbolju vrijednost za njegov novac. Punopravno članstvo Republike Hrvatske (RH) u Europskoj uniji (EU) dodatno potencira tržišno natjecanje kao jedan od ciljeva javne nabave, jer omogućuje da se u javnonabavne natječaje raspisane u bilo kojoj članici EU mogu ravnopravno uključiti i gospodarski subjekti iz drugih država članica EU. Učinkovitost postupka kao drugi cilj javne nabave, utječe na kvalitetu korištenja proračunskih sredstava u svrhu nabave dobara, usluga i radova od strane javnih naručitelja, ali istovremeno utječe i na

<sup>3</sup> <https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

količinu resursa koje će privatni ponuditelji koristiti u javn nabavnim postupcima pa je stoga ovaj cilj javne nabave važan za obje strane tih postupaka. „Postupcima javne nabave alocira se znatan dio sredstava svake države. Upravo zbog tolike alokacije javnih resursa, postupci javne nabave iznimno su osjetljivi na koruptivne djelatnosti, što čini snažan pravni antikoruptivni okvir ključnim za njihovu učinkoviti i zakonito korištenje“ (Turudić, 2017:15). Suzbijanje korupcije, kao treći cilj javne nabave, u RH se pokušava realizirati striktnom primjenom Zakona o javnoj nabavi, Kaznenog zakona i Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

Proces i postupke javne nabave u RH izravno ili neizravno uređuju brojni propisi. Najznačajniji među njima svakako je Zakon o javnoj nabavi (ZJN) kojim se „utvrđuju pravila o postupku javne nabave koji provodi javni ili sektorski naručitelj, ili drugi subjekt u slučajevima određenim ovim Zakonom, radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga, okvirnog sporazuma te provedbe projektnog natječaja.“<sup>4</sup> Pojedina područja javne nabave uređuju i: Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Zakon o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi, Zakon o koncesijama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Zakon o upravnim sporovima, Zakon o općem upravnom postupku itd. Osim zakona, pravni okvir javne nabave u RH čini i niz podzakonskih propisa, a neki od njih su: Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave; Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi; Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi; Pravilnik o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi itd.

Prema članku 4. ZJN<sup>5</sup> „Naručitelj je u primjeni ovoga Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti. Javna nabava ne smije biti osmišljena s namjerom izbjegavanja primjene ovoga Zakona ili izbjegavanja primjene pravila o javnoj nabavi male, odnosno velike vrijednosti ili s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj. Naručitelj je obvezan primjenjivati odredbe ovoga Zakona na način koji

omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava.“

Pod naručiteljima se u smislu članka 5. i 6. ZJN, a time i obveznicima primjene ZJN, smatraju „javni i sektorski naručitelji. Javni naručitelji su: Republika Hrvatska, odnosno državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava i udruženja koje je osnovalo jedno ili više prethodno navedenih tijela. Sektorski naručitelji su: javni naručitelji koji obavljaju jednu od sektorskih 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 sektorskih djelatnosti, drugi subjekti koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo.“<sup>6</sup>

Važnost javne nabave i nužnost ostvarenja njenih ciljeva, najbolje oslikavaju podaci iz Statističkog izvješća o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2020. godinu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Uprave za trgovinu i politiku javne nabave, Sektora za politiku javne nabave. Prema tom izvješću „ukupna vrijednost javne nabave u 2020. godini iznosi 58.867.283.775 kn bez PDV-a. Ukupna vrijednost nabave u 2020. godini porasla je 8,8% u odnosu na ukupnu vrijednost javne nabave u 2019. godini (54.105.927.158 kn).“<sup>7</sup> Prema istom izvoru uočava se da je u strukturi naručitelja, koji su u 2020. godini u RH objavljivali natječaje za javnu nabavu dobara, usluga ili radova, sudjelovalo gotovo 90% javnih naručitelja i samo nešto više od 10% sektorskih.

Ukupna vrijednost javne nabave u RH i prikazana struktura naručitelja u kojoj s 90% sudjeluju javni naručitelji, koji za nabavu dobara, usluga i/ili radova koriste proračunski novac, dodatno opravdava činjenicu da je hrvatski zakonodavac u temeljni zakon koji regulira javnu nabavu ugradio i pravne norme koje se odnose na kriterije za odabir gospodarskog subjekta koji će sudjelovati u raspisanom postupku javne nabave, odnosno na razloge za isključenje onih gospodarskih subjekata iz postupka javne nabave, koji su se u svom prethodnom djelovanju neprimjereno i/ili nezakonito ponašali ili su se tako ponašale njihove odgovorne tj. ovlaštene osobe.

<sup>4</sup> <https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>5</sup> <https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>6</sup> <https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>7</sup> <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3425>

## 2. Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta

S ciljem maksimalne transparentnosti i učinkovitosti postupaka javne nabave, a time i zakonite uporabe javnih sredstava, ZJN kao temeljni zakon u području javne nabave, između ostaloga uređuje i kriterije temeljem kojih javni naručitelji mogu smanjiti broj poduzetnika koji se mogu javiti kao potencijalni ponuditelji u postupcima javne nabave. S tim u vezi četvrto poglavlje ZJN nosi naziv „Kriteriji za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta“<sup>8</sup>. „Kriteriji za odabir mogu se podijeliti u tri glavne kategorije: osnove za (obvezno ili neobvezno) isključenje gospodarskih subjekata iz postupka, propisivanje uvjeta sposobnosti i dokazivanje ispunjavaju li te uvjete gospodarski subjekti“ (Turudić, 2017:125). ZJN propisuje i situacije u kojima su javni naručitelji obvezni ili imaju mogućnost iz već pokrenutih postupaka javne nabave isključiti one poduzetnike koji su se u svom prethodnom djelovanju neprimjereno i/ili nezakonito ponašali ili su se tako ponašale njihove odgovorne odnosno ovlaštene osobe.

### 2.1 Osnove za isključenje gospodarskog subjekta

Zbog činjenice da u nabavi koriste javna odnosno proračunska sredstva, javni bi naručitelji trebali u nabavi dobara, usluga ili radova nastojati ostvariti najbolju kvalitetu i vrijednost uz najmanji mogući trošak, što podrazumijeva najekonomičniji način trošenja proračunskih sredstava. Takav način gospodarenja javnim novcem može se postići samo tržišnim natjecanjem, koje pak podrazumijeva da će se u postupke javne nabave, kao potencijalni ponuditelji dobara, usluga ili roba, uključivati i gospodarski subjekti koji su se u svom prethodnom djelovanju neprimjereno i/ili nezakonito ponašali ili su se tako ponašale njihove odgovorne odnosno ovlaštene osobe. Stoga „javni naručitelj mora imati mogućnost iz postupka isključiti gospodarske subjekte čije daljnje sudjelovanje u postupku javne nabave ne bi bilo primjereno zbog prijašnjeg nezakonitog ili neprimjerenog djelovanja odgovornih osoba ili gospodarskog subjekta u cjelini“ (Turudić, 2017:126). Valja napomenuti da ZJN razlikuje dvije vrste isključenja gospodarskih subjekata pa tako u člancima 251. i 252. propisuje kada je javni naručitelj obvezan isključiti gospodarski subjekt iz postupka javne nabave, a u članku 254. propisuje kada to javni naručitelj može učiniti, sukladno slobodnoj procjeni svakog pojedinog javnog naručitelja.

### 2.1.1 Obveza isključenja gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave

Prema članku 251. točka 1 ZJN<sup>9</sup> „javni naručitelj je obvezan u bilo kojem trenutku postupka javne nabave isključiti gospodarski subjekt iz postupka javne nabave ako utvrdi da je gospodarski subjekt koji ima poslovni nastan u Republici Hrvatskoj ili osoba koja je član upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela ili ima ovlasti zastupanja, donošenja odluka ili nadzora toga gospodarskog subjekta i koja je državljanin Republike Hrvatske, pravomoćnom presudom osuđena za:

sudjelovanje u zločinačkoj organizaciji, na temelju čl. 328. (zločinačko udruženje) i čl. 329. (počinjenje kaznenog djela u sastavu zločinačkog udruženja) Kaznenog zakona i na temelju čl. 333. (udruživanje za počinjenje kaznenih djela), iz Kaznenog zakona korupciju na temelju čl. 252. (primanje mita u gospodarskom poslovanju), čl. 253. (davanje mita u gospodarskom poslovanju), čl. 254. (zlouporaba u postupku javne nabave), čl. 291. (zlouporaba položaja i ovlasti), čl. 292. (nezakonito pogodovanje), čl. 293. (primanje mita), čl. 294. (davanje mita), čl. 295. (trgovanje utjecajem) i čl. 296. (davanje mita za trgovanje utjecajem) Kaznenog zakona; te na temelju čl. 294.a (primanje mita u gospodarskom poslovanju), čl. 294.b (davanje mita u gospodarskom poslovanju), čl. 337. (zlouporaba položaja i ovlasti), čl. 338. (zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti), čl. 343. (protuzakonito posredovanje), čl. 347. (primanje mita) i čl. 348. (davanje mita) iz Kaznenog zakona prijevaru na temelju čl. 236. (prijeara), čl. 247. (prijeara u gospodarskom poslovanju), čl. 256. (utaja poreza ili carine) i čl. 258. (subvencijska prijevara) Kaznenog zakona; te na temelju čl. 224. (prijeara), čl. 293. (prijeara u gospodarskom poslovanju) i čl. 286. (utaja poreza i drugih davanja) iz Kaznenog zakona

terorizam ili kaznena djela povezana s terorističkim aktivnostima na temelju na temelju čl. 97. (terorizam), čl. 99. (javno poticanje na terorizam), čl. 100. (novačenje za terorizam), čl. 101. (obuka za terorizam) i čl. 102. (terorističko udruženje) Kaznenog zakona; te na temelju čl. 169. (terorizam), čl. 169.a (javno poticanje na terorizam) i čl. 169.b (novačenje i obuka za terorizam) iz Kaznenog zakona pranje novca ili financiranje terorizma na temelju čl. 98. (financiranje terorizma) i čl. 265. (pranje novca) Kaznenog zakona te na temelju čl. 279. (pranje novca) iz Kaznenog zakona dječji rad ili druge oblike trgovanja ljudima, na temelju čl. 106. (trgovanje ljudima) Kaznenog zakona

<sup>8</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>9</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

i čl. 175. (trgovanje ljudima i ropstvo) iz Kaznenog zakona“

Sukladno članku 251. točka 2 ZJN10 „javni naručitelj je obvezan u bilo kojem trenutku postupka javne nabave isključiti gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave ako utvrdi da je gospodarski subjekt koji nema poslovni nastan u Republici Hrvatskoj ili osoba koja je član upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela ili ima ovlasti zastupanja, donošenja odluka ili nadzora toga gospodarskog subjekta i koja nije državljanin Republike Hrvatske, pravomoćnom presudom osuđena za kaznena djela iz točke 1. podtočaka od a) do f) ovoga stavka i za odgovarajuća kaznena djela koja, prema nacionalnim propisima države poslovnog nastana gospodarskog subjekta, odnosno države čiji je osoba državljanin, obuhvaćaju razloge za isključenje iz članka 57. stavka 1. točaka od (a) do (f) Direktive 2014/24/EU.“

Shodno članku 252. ZJN11 „javni naručitelj je obvezan isključiti gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave ako utvrdi da gospodarski subjekt nije ispunio obveze plaćanja dospjelih poreznih obveza i obveza za mirovinsko i zdravstveno osiguranje u Republici Hrvatskoj, ako gospodarski subjekt ima poslovni nastan u Republici Hrvatskoj, ili u Republici Hrvatskoj ili u državi poslovnog nastana gospodarskog subjekta, ako gospodarski subjekt nema poslovni nastan u Republici Hrvatskoj“. Ako sukladno posebnom propisu gospodarskom subjektu nije dopušteno plaćanje obveza ili mu je odobrena odgoda toga plaćanja, javni naručitelj ga neće isključiti iz postupka javne nabave.

### **2.1.2 Mogućnost isključenja gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave**

Prema članku 254. stavku 1. ZJN12 „javni naručitelj može isključiti gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave ako:

može na odgovarajući način dokazati kršenje primjenjivih obveza u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. ovoga Zakona

je nad gospodarskim subjektom otvoren stečajni postupak, ako je nesposoban za plaćanje ili prezadužen, ili u postupku likvidacije, ako njegovom imovinom upravlja stečajni upravitelj ili sud, ako je u

nagodbi s vjerovnicima, ako je obustavio poslovne aktivnosti ili je u bilo kakvoj istovrsnoj situaciji koja proizlazi iz sličnog postupka prema nacionalnim zakonima i propisima

može dokazati odgovarajućim sredstvima da je gospodarski subjekt kriv za teški profesionalni propust koji dovodi u pitanje njegov integritet ima dovoljno vjerojatnih pokazatelja da zaključi da je gospodarski subjekt sklopio sporazum s drugim gospodarskim subjektima kojem je cilj narušavanje tržišnog natjecanja

se sukob interesa u smislu poglavlja 8. glave III. dijela prvog ovoga Zakona ne može učinkovito ukloniti drugim, manje drastičnim mjerama se narušavanje tržišnog natjecanja, zbog prethodnog sudjelovanja gospodarskog subjekta u pripremi postupka nabave, kako je navedeno u članku 199. ovoga Zakona, ne može ukloniti drugim, manje drastičnim mjerama

gospodarski subjekt pokaže značajne ili opetovane nedostatke tijekom provedbe bitnih zahtjeva iz prethodnog ugovora o javnoj nabavi ili prethodnog ugovora o koncesiji čija je posljedica bila prijevremeni raskid tog ugovora, naknada štete ili druga slična sankcija

je gospodarski subjekt kriv za ozbiljno pogrešno prikazivanje činjenica pri dostavljanju podataka potrebnih za provjeru odsutnosti osnova za isključenje ili za ispunjenje kriterija za odabir gospodarskog subjekta, ako je prikrivio takve informacije ili nije u stanju priložiti popratne dokumente u skladu s pododjeljkom 1. odjeljkom C ovoga poglavlja, ili

je gospodarski subjekt pokušao na nepropisan način utjecati na postupak odlučivanja javnog naručitelja, doći do povjerljivih podataka koji bi mu mogli omogućiti nepoštenu prednost u postupku nabave ili je iz nemara dostavio pogrešnu informaciju koja može imati materijalni utjecaj na odluke koje se tiču isključenja, odabira gospodarskog subjekta ili dodjele ugovora.“

Postupajući po članku 254. stavku 2 ZJN13 „javni naručitelj iznimno može, ako je tako odredio u dokumentaciji o nabavi, odustati od isključenja gospodarskog subjekta u slučaju kada je nad gospodarskim subjektom otvoren stečajni postupak, ako je nesposoban za plaćanje ili prezadužen, ili u postupku likvidacije, ako njegovom imovinom upravlja stečajni upravitelj ili sud, ako je u nagodbi s vjerovnicima, ako je obustavio poslovne aktivnosti ili je u bilo kakvoj istovrsnoj situaciji koja proizlazi iz sličnog postupka prema nacionalnim zakonima i

<sup>10</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>11</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>12</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>13</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

propisima ako utvrdi da će taj gospodarski subjekt biti sposoban izvršiti ugovor o javnoj nabavi, uzimajući u obzir primjenjiva nacionalna pravila i mjere za nastavak poslovanja.“

Javni naručitelj može, ali ne mora, dokumentacijom o nabavi ili zahtjevom za sudjelovanje propisati sve, nekoliko ili samo jedan neobvezni razlog zbog kojega može isključiti gospodarski subjekt iz postupka javne nabave. Međutim, ukoliko te razloge propiše tada ih mora provjeravati u fazi pregleda i ocjene ponude/zahtjeva u odnosu na sve gospodarske subjekte. Primjenu neobveznih razloga za isključenje gospodarskog subjekta, javni naručitelj može proširiti i na ostale subjekte u ponudi (podugovaratelje i ostale gospodarske subjekte na čiju sposobnost se gospodarski subjekt kao ponuditelj oslanja). U tom smislu javni naručitelj je obvezan provjeriti ispunjavaju li ti drugi subjekti relevantne kriterije za odabir gospodarskog subjekta te postoje li osnove za njihovo isključenje. Sukladno članku 275. stavak 2 ZJN14 „javni naručitelj može od gospodarskog subjekta zahtijevati da zamijeni subjekt na čiju se sposobnost oslonio radi dokazivanja kriterija za odabir ako, na temelju provjere utvrdi da kod tog subjekta postoje osnove za isključenje ili da ne udovoljava relevantnim kriterijima za odabir gospodarskog subjekta.“

## **2.2. Dokazivanje pouzdanosti gospodarskog subjekta – samokorigiranje**

Unatoč postojanju preduvjeta za isključenje gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave, svaki gospodarski subjekt kao potencijalni ponuditelj može javnom naručitelju dokazati svoju pouzdanost za daljnje sudjelovanje u postupku javne nabave.

Sukladno članku 255. stavku 1. i 2. ZJN15 „gospodarski subjekt kod kojeg su ostvarene osnove za isključenje iz članka 251. stavka 1. i članka 254. stavka 1. ovoga Zakona može javnom naručitelju dostaviti dokaze o mjerama koje je poduzeo kako bi dokazao svoju pouzdanost bez obzira na postojanje relevantne osnove za isključenje. Poduzimanje mjera iz stavka 1. ovoga članka gospodarski subjekt dokazuje:

plaćanjem naknade štete ili poduzimanjem drugih odgovarajućih mjera u cilju plaćanja naknade štete prouzročene kaznenim djelom ili propustom aktivnom suradnjom s nadležnim istražnim tijelima radi potpunog razjašnjenja činjenica i okolnosti u

vezi s kaznenim djelom ili propustom odgovarajućim tehničkim, organizacijskim i kadrovskim mjerama radi sprječavanja daljnjih kaznenih djela ili propusta.“

Naprijed navedenu zakonsku mogućnost ne može koristiti gospodarski subjekt kojem je pravomoćnom presudom određena zabrana sudjelovanja u postupcima javne nabave ili postupcima davanja koncesija na određeno vrijeme i to sve do isteka roka zabrane u državi u kojoj je presuda na snazi.

Nakon što mu gospodarski subjekt dostavi dokaze o mjerama koje je poduzeo u cilju jamčenja svoje pouzdanosti, javni naručitelj će te dokaze razmotriti i ocijeniti uvažavajući težinu i posebne okolnosti kaznenog djela ili propusta tog gospodarskog subjekta. Sukladno tome, javni naručitelj će odlučiti hoće li ili neće taj gospodarski subjekt isključiti iz postupka javne nabave. Svoju odluku javni naručitelj je obvezan gospodarskom subjektu valjano obrazložiti.

Direktivom 2014/24/EU, koja je implementirana i u hrvatski ZJN, uvedena je i mogućnost samokorigiranja onih gospodarskih subjekata kod kojih je utvrđeno postojanje preduvjeta za njihovo obvezno ili neobvezno isključenje iz postupka javne nabave. Time je ovim gospodarskim subjektima pružena mogućnost svojevrsne rehabilitacije. Prema toj Direktivi „svaki gospodarski subjekt u kojem postoji neka od situacija za obvezno ili fakultativno isključenje može pružiti dokaze kako bi dokazao da su mjere koje je poduzeo dovoljne da pokažu njegovu pouzdanost bez obzira na postojanje nekog ključnog razloga za isključenje. U tu svrhu gospodarski subjekt dokazuje da je platio ili poduzeo akciju plaćanja naknade bilo kakve moguće štete prouzročene kažnjivim djelom ili propustom, da je u potpunosti razjasnio činjenice i okolnosti uz aktivnu suradnju s tijelima nadležnima za provedbu istrage te da je poduzeo konkretne mjere tehničke i organizacijske prirode te mjere za osoblje primjerene za sprječavanje daljnjih kriminalnih djela ili propusta“.16 Državama članicama Europske unije Direktiva nameće maksimalno razdoblje trajanja isključenja gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave ovisno o obvezujućim ili neobvezujućim osnovama za isključenje. Uvažavajući takvu obvezu iz Direktive, ZJN ta razdoblja isključenja utvrđuje u trajanjima od pet ili dvije godine. Ako javni naručitelj odluči isključiti gospodarski subjekt iz postupka javne nabave zbog postojanja obveznih osnova za isključenje iz članka 251. stavka 1. ZJN,

<sup>14</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>15</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>16</sup><https://informativator.hr/strucni-clanci/razlozi-isključenja-i->

[samokorigiranje-izravan-ucinak-direktive-2014-24-eu-s-osvrtom-na-nacrtr-prijedloga-zakona-o-javnoj-nabavi](https://informativator.hr/strucni-clanci/samokorigiranje-izravan-ucinak-direktive-2014-24-eu-s-osvrtom-na-nacrtr-prijedloga-zakona-o-javnoj-nabavi)

zakonom utvrđeno razdoblje isključenja je pet godina od dana pravomoćnosti presude, osim ako pravomoćnom presudom nije određeno drukčije, a ako ga isključuje zbog postojanja neobveznih osnova za isključenje iz članka 254. ZJN, zakonom utvrđeno razdoblje isključenja je dvije godine od dana dotičnog događaja.

Iako se izraz samokorigiranje izrijekom ne spominje u Direktivi 2014/24/EU, on se koristi u standardnom obrascu Europske jedinstvene dokumentacije o nabavi (ESP17). Prema članku 260. stavku 1. ZJN radi se o „ažuriranoj formalnoj izjavi gospodarskog subjekta, koja služi kao preliminarni dokaz umjesto potvrda koje izdaju tijela javne vlasti ili treće strane, a kojima se potvrđuje da taj gospodarski subjekt: nije u jednoj od situacija zbog koje se gospodarski subjekt isključuje ili može isključiti iz postupka javne nabave (osnove za isključenje) ispunjava tražene kriterije za odabir gospodarskog subjekta ispunjava objektivna pravila i kriterije određene za smanjenje broja sposobnih natjecatelja, ako je primjenjivo“<sup>18</sup>.

Za potrebe dokazivanja da je poduzeo mjere kako bi dokazao svoju pouzdanost bez obzira na postojanje relevantne osnove za isključenje, gospodarski subjekt u svojoj ponudi također dostavlja ispunjeni ESPD standardni obrazac na način da u Dijelu III. Osnove za isključenje, Odjeljak A: Osnove povezane s kaznenim presudama, opiše mjere koje je poduzeo vezano uz samokorigiranje i/ili da u Odjeljku C: Osnove povezane s insolventnošću, sukobima interesa ili poslovnim prekršajem, opiše mjere koje je poduzeo vezano uz samokorigiranje u primjenjivim točkama.

### 3. Primjeri iz prakse nadležnih žalbenih institucija i tijela

Praksa nadležnih tijela u žalbenim postupcima i praksa nadležnih sudova u postupcima koji se povodom toga vode pred njima, u svim granama prava predstavlja neizravan izvor prava, koji tumačeći apstraktne, nejasne i dvojbene pravne norme, olakšava korisnicima tih normi zakonito i pravilno postupanje. Slijedom toga će i u postupcima javne nabave praksa hrvatskih i europskih žalbenih tijela i praksa nadležnih sudova, neprijeporno doprinijeti većoj pravnoj sigurnosti svih sudionika

javne nabave u primjeni zakona, posebice u primjeni zakonom propisanih razloga za isključenje gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave. S tim u vezi, za potrebe ovoga stručnog rada, u nastavku su izdvojeni primjeri iz prakse temeljeni na odlukama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) i/ili presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (VUS RH) te presude Suda Europske unije (SEU).

#### 3.1. Praksa Državne komisije za kontrolu postupaka

##### *javne nabave i Visokog upravnog suda glede obveznih osnova za isključenje gospodarskog subjekta*

*Dokazivanje nekažnjavanosti gospodarskog subjekta s poslovnim nastanom izvan Republike Hrvatske ili ovlaštene osobe koja nije državljanin Republike Hrvatske*

Rješenjem DKOM-a KLASA: UP/II-034-02/19-01/92 od 1. ožujka 2019. g. 19 potvrđenim presudom VUS RH poslovni broj: UsII-216/19-7 od 31. svibnja 2019. g. razjašnjeno je da se nepostojanje okolnosti iz članka 251. stavka 1. ZJN za gospodarske subjekte i njihove ovlaštene osobe dokazuje i izjavom o nepostojanju tih okolnosti.

Žalitelj u svojoj žalbi na odluku naručitelja o odabiru ponude navodi da je iz internetskog spremišta potvrda e-Certis20 razvidno da se u SR Njemačkoj izdaje potvrda nadležnog tijela kao dokaz nepostojanja okolnosti iz članka 251. ZJN pa da stoga naručitelj na temelju dostavljenih izjava o nekažnjavanju nije mogao utvrditi nepostojanje okolnosti iz članka 251., jer nije poštivan propisan prioritetni red. Međutim, naručitelj je u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda izvršio provjeru u e-Certisu temeljem koje je utvrdio da se u SR Njemačkoj okolnost da gospodarski subjekt ili osoba koja je član upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela ili ima ovlasti zastupanja, donošenja odluka ili nadzora toga gospodarskog subjekta nije pravomoćnom presudom osuđena za kaznena djela prema nacionalnim propisima države poslovnog nastana gospodarskog subjekta, odnosno države čiji je osoba državljanin, dokazuje i izjavom da ne postoji predmetna osnova za isključenje. Kako je tu vrstu i oblik dokaza odabrani ponuditelj i dostavio postupajući po zahtjevu naručitelja od 10. prosinca

<sup>17</sup>ESPD, eng. *European Single Procurement Document*

<sup>18</sup><https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>

<sup>19</sup> <https://www.nabava.info>

<sup>20</sup>e-Certis je elektronički sustav Europske komisije s bazom



2018., ne postoji obvezna osnova za isključenje propisana člankom 251. stavkom 1. točka 2. ZJN, pa je DKOM žalbeni navod žalitelja ocijenio kao neosnovan. Žalitelj je bio nezadovoljan takvim rješenjem DKOM, te je protiv tog rješenja pokrenuo upravni spor tužbom pred VUS RH. Dana 31. svibnja 2019. VUS RH je donio presudu u kojoj je obrazložio kako je tuženik (DKOM) osnovano zaključio da je odabrani ponuditelj dostavio pravno relevantne dokaze kojima je dokazao nepostojanje osnove za isključenje iz članka 251. ZJN. Ovakvim rješenjem DKOM i presudom VUS RH razjašnjeno je da se za gospodarski subjekt s poslovnim nastanom u SR Njemačkoj i ovlaštene osobe koje su državljani SR Njemačke, pravomoćna neosuđenost za kaznena djela prema nacionalnim propisima države njihova poslovnog nastana može dokazati ili potvrdom nadležnog tijela ili izjavom, odnosno da su oba dokaza pravovaljana i primjenjiva.

*Dokazivanje plaćenih dospjelih poreznih obveza i obveza za socijalno osiguranje*

Rješenjem DKOM-a KLASA: UP/II-034-02/19-01/1157 od 21. siječnja 2020.g.<sup>21</sup> razjašnjeno je dokazivanje plaćenih dospjelih poreznih obveza i obveza za socijalna osiguranja.

Na pitanja je li ispunio sve svoje obveze plaćanja poreza te doprinosu za socijalno osiguranje, odabrani ponuditelj je u ESPD obrascu dostavljenom u ponudi odgovorio potvrdno. Međutim, također je odgovarao i na pitanja za koja u obrascu stoji napomena da se na njih odgovara samo ukoliko je na prethodno pitanje dan negativan odgovor. Stranke žalbenog postupka ne spore ove činjenice, u odnosu na koje naručitelj i odabrani ponuditelj navode da je riječ o nenamjernoj omašci prilikom ispunjavanja obrasca. Nadalje, odabrani ponuditelj je u ponudi dostavio Potvrdu Porezne uprave iz koje je razvidno da subjekt nema duga na dan 7. studenog 2019. godine, glede koje je nesporno među strankama žalbenog postupka da nije mogla biti korištena kao dokaz jer je starija od dana na koji je padao rok za dostavu ponuda te se ne smatra ažuriranim dokumentom u smislu odredaba članka 20. stavka 9. Pravilnika. Konačno, iz podataka o predmetnom postupku javne nabave dostupnih na Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (EOJN RH) razvidno je da je naručitelj dohvatom dokaza iz registra i evidencija Republike Hrvatske zatražio podatke iz porezne evidencije te da je dohvat bio neuspješan. Iz utvrđenih činjenica za ocijeniti je da je u pravu žalitelj kada navodi da nije jasno kako je naručitelj

utvrdio nepostojanje razloga za isključenje odabranog ponuditelja iz postupka javne nabave glede pitanja postojanja poreznog duga i duga za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Naime, u konkretnom slučaju, kada ESPD obrazac odabranog ponuditelja sadrži kontradiktorne podatke glede pitanja postojanja poreznog i duga za socijalne doprinose, kada njegova ponuda sadrži dokument koji se ne može smatrati ažuriranim, a uostalom i naručitelj potvrđuje da ga nije uzimao u obzir kao dokaz te kada naručitelj nije uspio putem dohvata iz registra pribaviti potvrdu iz porezne evidencije, činjenično stanje iz kojega bi trebalo ocijeniti postoje li razlozi za isključenje ponuditelja iz postupka javne nabave ostalo je nepotpuno utvrđeno. Slijedom navedenog, DKOM je žalbeni navod ocijenio osnovanim.

Iz navedenog rješenja DKOM-a razvidno je kako je naručitelj pogrešno postupio jer nije iscrpio sve mogućnosti pribavljanja ažuriranog popratnog dokumenta o plaćanju dospjelih poreznih obveza i obveza za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te je bez dokaza samo na temelju preliminarne izjave (ESPD obrasca) odabrao ponuditelja. Naručitelj je imao dvije mogućnosti. Mogao je kroz zapisnik o pregledu i ocijeni ponuda konstatirati kako se nije mogao pribaviti adekvatan dokaz te je takav dokaz trebao pokušati ponovno dohvatiti kroz EOJN RH ili je mogao pozvati najpovoljnijeg ponuditelja da dostavi dokaz o plaćanju dospjelih poreznih obveza i obveza za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, koji nije stariji od dana kada je istjecao rok za dostavu ponuda.

**3.2. Praksa Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i Suda Europske unije glede neobveznih osnova za isključenje gospodarskog subjekta**

*Dokazivanje krivnje gospodarskog subjekta za teški profesionalni propust koji dovodi u pitanje njegov integritet*

Rješenjem DKOM-a KLASA: UP/II-034-02/21-01/744 od 12. listopada 2021.g.<sup>22</sup> razjašnjeno je da je naručitelj u obvezi dokazati nepostojanje profesionalnog propusta odabranog ponuditelja čak i kada se sumnja na takav propust zasniva i na medijskim informacijama.

Naručitelj je dokumentacijom o nabavi propisao da će isključiti gospodarski subjekt iz postupka javne nabave ako može dokazati odgovarajućim sredstvima

<sup>21</sup><https://www.nabava.info>

<sup>22</sup><https://www.nabava.info>

da je gospodarski subjekt kriv za teški profesionalni propust koji dovodi u pitanje njegov integritet, sukladno članku 254. stavak 1. točka 3. Naručitelj je navedenom točkom obrazložio da je profesionalni propust postupanje gospodarskog subjekta suprotno odredbama Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka. Smatrajući da naručitelj nije postupio sukladno naprijed navedenom te je odabrao upravo takvog ponuditelja, drugi ponuditelj kao žalitelj u svojoj žalbi navodi da je prema javno dostupnim informacijama iz medija, odabrani ponuditelj ranije te godine kažnjen od strane Agencije za zaštitu osobnih podataka (AZOP) novčanom kaznom u iznosu od cca 500.000,00 kuna, upravo zbog teške povrede postupka zaštite osobnih podataka. U odgovoru na žalbu naručitelj iznosi da ne može postupati na temelju pretpostavki iznesenih u medijima budući da su isti često senzacionalističke naravi te da je upitno koliko su utemeljeni na stvarnom činjeničnom i pravnom stanju pa kao takvi ne predstavljaju dokument koji ima određeni pravni učinak. Također, naručitelj ističe da u konkretnom slučaju nije mogao postupiti niti temeljem skraćene i djelomične objave AZOP-a objavljene na mrežnim stranicama, budući da ista ne predstavlja javnu objavu odluke, već je anonimizirana pa da je nejasno na koga se odnosi te da ne predstavlja službeni dokument, odnosno da ne predstavlja odgovarajuće sredstvo kojim bi naručitelj mogao dokazati postojanje teškog profesionalnog propusta. DKOM je svojim rješenjem prihvatio žalbene navode s obrazloženjem da je žalitelj dostavom ispisa novinskih članaka pobudio sumnju na moguće nezakonito postupanje odabranog ponuditelja, a da je teret dokazivanja osnovanosti takve sumnje na naručitelju. Prema stavu DKOM-a iako naručitelj u trenutku pregleda i ocjene ponuda nije imao saznanja o činjenicama koje bi upućivale na propuste u poslovanju odabranog ponuditelja, žalitelj je u predmetnom žalbenom postupku ukazao i naznačio moguće propuste, a naručitelj u svom odgovoru na žalbu nije dokazao da takvih propusta nije bilo. Stoga je DKOM naručitelju vratio ponudu na ponovni pregled i ocjenu.

*Dokazivanje krivnje gospodarskog subjekta za povredu pravila tržišnog natjecanja – teški profesionalni propust*

Prema presudi Suda Europske unije (SEU) u predmetu C\_425/18 od 4. lipnja 2019.g.<sup>23</sup> Consorzio Nazionale Servizi Societa Cooperativa (CNS) protiv Gruppo Torinese Trasporti GTT SpA povreda pravila o

tržišnom natjecanju, osobito kada je ta povreda bila sankcionirana novčanom kaznom, razlog je za isključenje iz postupka obuhvaćen člankom 45. st. 2. prvim podstavkom točkom (d) Direktive (težak profesionalni propust). Međutim, odluka nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, kojom se utvrđuje kršenje pravila o tržišnom natjecanju, ne bi smjela rezultirati automatskim isključenjem gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave. Poštujući načelo proporcionalnosti, utvrđivanje postojanja „teške povrede” zahtijeva, u načelu, konkretnu i individualiziranu procjenu ponašanja dotičnog gospodarskog subjekta. Ako bi se automatizmom isključivao takav gospodarski subjekt, javnim naručiteljima bi bilo oduzeto pravo da samostalno ocjenjuju povrede, za potrebe mogućeg isključenja tog gospodarskog subjekta iz nadmetanja za dodjelu ugovora o javnoj nabavi.

### **3.3. Praksa Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave glede samokorigiranja**

Rješenje DKOM-a KLASA: UP/II-034-02/18-01/132 od 21. ožujka 2018.<sup>24</sup> govori o postupanju naručitelja pri izradi zapisnika o pregledu i ocijeni ponuda iz kojeg nije razvidno prihvaćanje ili neprihvatanje mjera samokorigiranja. U navedenom Rješenju DKOM-a navodi se kako slijedi. Prema članku 290. stavak 1. ZJN naručitelj nakon otvaranja ponuda pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi. Između ostalog dokumentacijom o nabavi navedene su i neobvezne osnove za isključenje propisane člankom 254. stavak 1. točka 7. (prijevremeni raskid ugovora). Slijedom navedenog, nije u pravu naručitelj kada navodi u odgovoru na žalbu da nije mjerodavan za utvrđivanje činjeničnog stanja iz nekog drugog pravnog odnosa na temelju kojeg bi se mogla utvrditi opravdanost razloga za raskid ugovora, s obzirom da je propisano dokumentacijom da će se provjeravati. Naručitelj mora ispitati (ne)postojanje osnove za isključenje, te ukoliko utvrdi postojanje propisane osnove za isključenje mora ocijeniti poduzete mjere kojima gospodarski subjekt dokazuje svoju pouzdanost te obvezno obrazložiti razloge prihvaćanja ili prihvaćanja mjera. Ukoliko javni naručitelj ocijeni da su poduzete mjere primjerene, neće isključiti gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave.

Načelo transparentnosti kod pregleda i ocjene ponuda nalaže naručitelju da postupak pregleda ponuda učini vidljivim ostalim ponuditeljima kako bi

<sup>23</sup><https://www.dkom.hr/izbor-presuda-suda-europske-unije/1233>

<sup>24</sup><https://www.nabava.info>

bilo jasno na temelju čega je utvrdio valjanost ponude odabranog ponuditelja, a što nije ovdje slučaj. U zapisniku o pregledu ponuda za grupu II predmeta nabave (na koju je izjavljena žalba DKOM-U) naručitelj je za odabranog ponuditelja kod postojanja razloga isključenja iz dokumentacije o nabavi (prijevremeni raskid ugovora), stavio oznaku „/“, što znači da isti ne postoje, iako je odabrani ponuditelj u ESPD obrascu naveo da je imao iskustva s prijevremenim raskidom ugovora. Naručitelj dakle, u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda nije ocijenio okolnosti koje je odabrani ponuditelj naveo u ESPD obrascu vezano za osnove isključenja (prijevremeni raskid), niti je ocijenio poduzete mjere samokorigiranja iako je u odnosu na njih tražio detaljnije pojašnjenje odabranog ponuditelja. Postupajući na opisani način naručitelj nije učinio transparentnim postupak pregleda i ocjene ponuda. Uvažavajući odredbe materijalnog prava i dokumentacije o nabavi, temeljem gore navedenih činjeničnih utvrđenja, naručitelj nije pravilno proveo postupak pregleda i ocjene ponuda, odnos nepotpuno i netočno je utvrdio činjenično stanje. Iz navedenog zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda nije razvidno koje je mjere samokorigiranja odabrani ponuditelj poduzeo niti kako ih je naručitelj ocijenio prihvatljivim.

#### 4. Zaključak

Postupak nabave dobara, usluga ili radova od strane javnih pravnih osoba usmjeren je na zadovoljavanje javnog interesa pri čemu se koriste javna odnosno proračunska sredstva. Od javnih pravnih osoba očekuje se da u nabavi dobara, usluga ili radova ostvare najbolju kvalitetu i vrijednost uz najekonomičniji način trošenja proračunskih sredstava. Takav način gospodarenja javnim novcem može se postići samo tržišnim natjecanjem, u okviru kojega u postupcima javne nabave kao potencijalni dobavljači roba, usluga i/ili radova mogu sudjelovati i gospodarski subjekti koji su se u svom prethodnom djelovanju neprimjereno i/ili nezakonito ponašali ili su se tako ponašale njihove odgovorne odnosno ovlaštene osobe. Iz tih razloga, a s ciljem preveniranja zlouporaba u javnoj nabavi pa i isključenja prethodno spomenutih gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave, ti postupci moraju biti transparentni, učinkoviti i strogo formalni što predmnijeva da moraju biti pravnim normama potanko uređeni. Stoga, zakonodavni okvir javne nabave čini niz propisa od kojih je *lex specialis* Zakon o javnoj nabavi, koji u smislu naprijed navedenog između ostaloga uređuje i kriterije temeljem kojih javni naručitelji mogu smanjiti broj poduzetnika koji

se mogu javiti kao potencijalni ponuditelji u postupcima javne nabave. Međutim, Zakon o javnoj nabavi nije mogao predvidjeti i urediti sve situacije do kojih u praksi može doći. Takve nejasne i dvojbene situacije mogu se učinkovito riješiti sustavnim praćenjem i primjenom odluka i rješenja koje su u takvim situacijama donosila nadležna tijela i institucije. Praksa nadležnih tijela u žalbenim postupcima i praksa nadležnih sudova u postupcima koji se povodom toga vode pred njima, u svim granama prava predstavlja neizravan izvor prava, koji tumačeći apstraktne, nejasne i dvojbene pravne norme, olakšava korisnicima tih normi zakonito i pravilno postupanje. Slijedom toga će i u postupcima javne nabave praksa Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave te praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i praksa Suda Europske unije, neprijeporno doprinijeti većoj pravnoj sigurnosti svih sudionika javne nabave u primjeni zakona, posebice u primjeni zakonom propisanih razloga za isključenje gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave. Postupanje u dvojbena i nejasnim situacijama slijedom navedene prakse, zasigurno će u konačnici doprinijeti većoj pravnoj sigurnosti svih sudionika javne nabave u primjeni obveznih i neobveznih razloga za isključenje pojedinih gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave.

#### Literatura

- [1] Presuda Suda Europske unije u predmetu C-425/18 od dana 4. lipnja 2019., <https://www.dkom.hr/izbor-presuda-suda-europske-unije/1233> (24.06.2022.)
- [2] Razlozi isključenja i „samokorigiranje“ – izravan učinak Direktive 2014/24/EU, s osvrtom na Nacrt prijedloga Zakona o javnoj nabavi, <https://informator.hr/> (14.06.2022.)
- [3] Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave KLASA: UP/II-034-02/19-01/92 od 1. ožujka 2019., <https://www.nabava.info> (24.06.2022.)
- [4] Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave KLASA: UP/II-034-02/19-01/1157 od 21. siječnja 2020., <https://www.nabava.info> (24.06.2022.)
- [5] Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave KLASA: UP/II-034-02/21-01/744 od 12. listopada 2021., <https://www.nabava.info> (24.06.2022.)
- [6] Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave KLASA: UP/II-034-02/18-01/132 od 21. ožujka 2018., <https://www.nabava.info> (24.06.2022.)
- [7] Statistička izvješća o javnoj nabavi, <http://www.javnabava.hr/> (12.06.2022.)
- [8] Turudić, M. (2017): Pravo javne nabave. Zagreb: Narodne novine
- [9] Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16, 114/22