

E-NABAVA I UGOVORI O JAVNOJ NABAVI

ZJN 2016 s pojmovnim kazalom

Zagreb, ožujak 2018.

TEB – POSLOVNO SAVJETOVANJE d.o.o.

TRG ŽRTAVA FAŠIZMA 15/I, ZAGREB
Tel: 01/46 11 211, Fax: 01/46 11 411, e-mail: teb@teb.hr
www.teb.hr

Za izdavača:
mr. sc. Mladen Štahan

Urednici:
Ljubica Đukanović i Vedran Jelinović

Nakladnički savjet:
mr. sc. Mladen Štahan, mr. sc. Mirjana Paić Ćirić,
Nikolina Bičanić, Domagoj Zaloker, Ljubica Đukanović

Grafička urednica:
Katja Dobrec Radić

Tisak:
SVEUČILIŠNA TISKARA d.o.o, Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14

*CIP zapis dostupan u računalnome katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 000989224
ISBN 978-953-329-068-3*

Predgovor

Zakonodavni sustav javne nabave u Republici Hrvatskoj kompletiran je zaključno s I.I.2018. godine. Od toga datuma su u punoj primjeni Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, te Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi (*Nar. nov., br. 101/17*).

Navedeni pravilnici teme se o kojima prvo pišemo u ovom priručniku, sve uz prikaz praktične primjene novih modula u sustavu Elektroničkog oglasnika javne nabave RH.

Kao elektronički proces vodi se i dinamički sustav nabave; jedan od još neprepoznatih instituta javne nabave od strane naručitelja u RH. Riječ je o tehnici nabave koja se može koristiti za nabavu uobičajenih predmeta nabave koji su općedostupni na tržištu. Uz prikaz faza dinamičkog sustava nabave kroz dijagrame, autori na temelju vlastitih iskustava ukazuju na njegove prednosti i izazove s kojima se naručitelji mogu susresti prilikom njegove uspostave i provedbe.

Postupak pregleda i ocjene ponuda je faza postupka javne nabave u odnosu na koju se izjavljuje najviše žalbi. Budući da je veliki broj žalbenih navoda usmjeren na (ne)zakonito traženje pojašnjenja i upotpunjavanja odnosno ažuriranih popratnih dokumenata, prilikom obrade ove teme se poseban osvrt stavlja na korištenje upravo tih instituta. U radu se dodatno skreće pažnja i na okolnost da će se počevši od 18.4.2018. ESPD obrazac dostavljati isključivo u elektroničkom obliku.

U javnonabavnoj praksi primjetan je porast pitanja i nejasnoća u vezi s nastankom ugovora i okvirnih sporazuma, njihovim izvršenjem, te dopuštenim odnosno nedopuštenim izmjenama koje zahtijevaju raskid ugovora i provedbu novog postupka javne nabave. Ovim temama se bavimo u završnom autorskom dijelu knjige.

Za potrebe izrade radova sadržanih u ovoj knjizi obrađen je veliki broj odluka Državne komisije i Suda Europske unije. Na temelju istih, kao i na osobnim iskustvima autora, u radovima se daju i preporuke za praktično postupanje. Ipak, napominjemo kako su stavovi i mišljenja iznesena u ovoj knjizi osobna stajališta autora i ne predstavljaju mišljenje institucija i pravnih osoba u kojima su zaposleni.

Priručnik sadrži i cjelovit urednički pročišćeni tekst Zakona o javnoj nabavi (*Nar. nov., br. 120/16*) s abecednim kazalom pojmova kao i ogledne primjere zahtjeva upućenih ponuditeljima u postupku pregleda i ocjene ponuda.

Urednici

Sadržaj:

NOVI PRAVILNICI U PODRUČJU JAVNE NABAVE I PRIMJENA ELEKTRONIČKOG OGLASNIKA JAVNE NABAVE RH U PRAKSI <i>(Ivan Palčić)</i>	15
1. Uvod	15
2. Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi	18
2.1. Plan nabave – općenito	19
2.2. Plan nabave u EOJN-u	19
2.3. Registar ugovora – općenito	24
2.4. Registar ugovora u EOJN-u	26
2.5. Analiza tržišta	29
2.6. Prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima	29
2.7. Prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima u EOJN-u	30
3. Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi	35
3.1. Pravilnik o e-žalbi – općenito	35
3.2. Pravilnik o e-žalbi u EOJN-u	36
3.2.1. Sažeci žalbenih navoda	39
4. Umjesto zaključka	45
DINAMIČKI SUSTAV NABAVE <i>(Nikolina Bačurin, Zoran Turuk)</i>	47
1. Što je dinamički sustav nabave?	47
1.1. O dinamičkom sustavu nabave u prošlosti	47
1.2. Novo zakonsko uređenje dinamičkih sustava nabave	48
2. Priprema dinamičkog sustava nabave	50
2.1. Podjela predmeta nabave i izračun procijenjene vrijednosti	50
2.2. Prethodna analiza tržišta	51
3. Provedba dinamičkog sustava nabave	51
3.1. Prva faza – uspostava dinamičkog sustava nabave	52
3.2. Druga faza – sklapanje ugovora u okviru dinamičkog sustava nabave	55
3.3. Uspostava dinamičkog sustava od strane središnjeg tijela za nabavu	57
4. Rokovi za izjavljivanje žalbe u dinamičkom sustavu nabave	58
5. Zaključno	58

PREGLED I OCJENA PONUDA U POSTUPKU JAVNE NABAVE	
<i>(Ivica Pranjčić, Ante Loboja)</i>	61
1. Početak postupka pregleda i ocjene ponuda	61
2. Ponuda	62
2.1. Ponudbeni list	63
2.2. Troškovnik	63
2.3. ESPD obrazac	66
2.3.1. <i>Iznimke od obveze prilaganja ESPD-a u ponudi</i>	67
2.3.2. <i>Format ESPD obrasca (prijelazno razdoblje do 18.4.2018. i nakon toga)</i>	69
2.4. Jamstvo za ozbiljnost ponude	75
3. Način provedbe postupka pregleda i ocjene ponuda	79
4. Komunikacija tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda	80
5. Provjera informacija tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda	85
6. Pojašnjenje i upotpunjavanje informacija i dokumentacije	85
7. Usporedba ponuda i računska provjera ispravnosti ponude	91
8. Nepravilna, neprikladna i neprihvatljiva ponuda, te rangiranje valjanih ponuda prema kriteriju za odabir	92
9. Izuzetno niska ponuda	94
10. Dostava ažuriranih popratnih dokumenata	99
11. Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda	102
12. Ogledni primjeri iz prakse naručitelja	104
12.1. Zahtjev za prihvrat ispravka računске pogreške	104
12.2. Zahtjev za pojašnjenje izuzetno niske ponude	105
12.3. Zahtjev za pojašnjenje i upotpunjavanje ponude	107
12.4. Zahtjev za pojašnjenje jamstva za ozbiljnost ponude	111
SKLAPANJE I IZVRŠENJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVI	
<i>(Vedran Jelinović)</i>	113
1. Nastanak ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma	113
1.1. Dostava odluke o odabiru	113
1.2. Sklapanje ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma	115
1.3. Objava obavijesti o sklopljenom ugovoru o javnoj nabavi i okvirnom sporazumu	116
1.4. Izvješće o postupku javne nabave	117
2. Izvršenje ugovora o javnoj nabavi	117
2.1. Upravljanje ugovorima	118
2.1.1. <i>Upravljanje isporukom</i>	118
2.1.2. <i>Upravljanje odnosima</i>	121

2.1.3. Administracija ugovora	121
3. Uvod u mogućnosti izmjene ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma uz pregled prakse Suda EU	122
4. Izmjene ugovora i okvirnog sporazuma tijekom trajanja prema ZJN 2016	126
4.1. Dopuštene izmjene	127
4.1.1. Izmjene predviđene u dokumentaciji o nabavi na jasan, precizan i nedvosmislen način	127
4.1.2. Dodatni radovi, robe ili usluge	129
4.1.3. Nepredvidive okolnosti	130
4.1.4. Zamjena prvotnog ugovaratelja	133
4.1.5. Neznatne izmjene vrijednosti ugovora („de minimis“ pragovi)	134
4.1.6. Druge dopuštene izmjene	135
4.2. Značajne izmjene – mora se provesti postupak javne nabave	136
4.2.1. Novi uvjeti	136
4.2.2. Izmjena ekonomske ravnoteže ugovora u korist ugovaratelja	137
4.2.3. Značajno povećanje opsega ugovora	138
4.2.4. Promjena ugovaratelja	139
4.3. Promjena i/ili uvođenje novih podugovaratelja	140
4.4. Preuzimanje izvršenja dijela ugovora o javnoj nabavi koji je prethodno dan u podugovor od strane glavnog ugovaratelja	140
4.5. Do kada se mogu mijenjati ugovor o javnoj nabavi i okvirni sporazum?	140
4.6. U kojem obliku se sklapaju izmjene ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma?	141
5. Raskid ugovora o javnoj nabavi	142
5.1. Raskid ugovora prema ZJN 2016	143
5.2. Raskid ugovora prema ZOO-u	145
5.2.1. Raskid ugovora na temelju stranačke volje	145
5.2.2. Raskid ugovora na temelju zakona	146
5.3. Učinak raskida	149
6. Rješavanje sporova i mjerodavno pravo	150
7. Posljedice sklapanja nezakonitih izmjena ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma	151
7.1. Žalba u slučaju nezakonitih izmjena	151
7.2. Prekršajna odgovornost	153

ZAKON O JAVNOJ NABAVI	155
DIO PRVI OSNOVNE ODREDBE	155
GLAVA I. Opće odredbe (čl. 1. - 28.)	155
POGLAVLJE 1. Predmet, pravni akti Europske Unije, pojmovi i načela	155
POGLAVLJE 2. Naručitelji	160
POGLAVLJE 3. Mješovita nabava	162
POGLAVLJE 4. Pragovi	163
POGLAVLJE 5. Procijenjena vrijednost nabave	164
ODJELJAK A Opće odredbe	164
ODJELJAK B Posebne odredbe	165
POGLAVLJE 6. Plan nabave i registar ugovora	167
GLAVA II. Izuzeća (čl. 29. - 47.)	167
POGLAVLJE 1. Opća izuzeća	167
POGLAVLJE 2. Posebna izuzeća za javne naručitelje	169
ODJELJAK A Posebna izuzeća u području poštanskih usluga	169
ODJELJAK B Posebna izuzeća u području elektroničkih komunikacija	170
ODJELJAK C Ugovori između subjekata u javnom sektoru	170
POGLAVLJE 3. Posebna izuzeća za sektorske naručitelje	171
POGLAVLJE 4. Posebne situacije	172
POGLAVLJE 5. Obrana i sigurnost	173
ODJELJAK A Zajedničke odredbe	173
ODJELJAK B Nabava koja uključuje obrambene ili sigurnosne značajke	173
ODJELJAK C Mješovita nabava koja uključuje sigurnosne ili obrambene značajke	175
GLAVA III. Opća pravila (čl. 48. - 84.)	176
POGLAVLJE 1. Gospodarski subjekti	176
POGLAVLJE 2. Rezervirani ugovori	176
POGLAVLJE 3. Tajnost podataka	177
POGLAVLJE 4. Računanje rokova	177
POGLAVLJE 5. Komunikacija naručitelja i gospodarskih subjekata	178
POGLAVLJE 6. Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske	180
POGLAVLJE 7. Jedinstveni rječnik javne nabave (CPV)	182
POGLAVLJE 8. Sukob interesa	182
POGLAVLJE 9. Uvjeti povezani sa Sporazumom o javnoj nabavi (GPA) te drugim međunarodnim sporazumima	184

DIO DRUGI SKLAPANJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVI ZA JAVNE NARUČITELJE	184
GLAVA I. Postupci javne nabave (čl. 85. - 145.)	184
POGLAVLJE 1. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave	184
POGLAVLJE 2. Otvoreni postupak	185
POGLAVLJE 3. Ograničeni postupak	185
POGLAVLJE 4. Natjecateljski postupak uz pregovore	186
POGLAVLJE 5. Natjecateljski dijalog	188
POGLAVLJE 6. Partnerstvo za inovacije	190
POGLAVLJE 7. Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje	192
POGLAVLJE 8. Smanjenje broja sposobnih natjecatelja, ponuda i rješenja	195
ODJELJAK A Smanjenje broja sposobnih natjecatelja	195
ODJELJAK B Poziv odabranim natjecateljima	196
ODJELJAK C Smanjenje broja ponuda i rješenja	196
GLAVA II. Tehnike i instrumenti za elektroničku i zbirnu nabavu (čl. 146. - 196.)	196
POGLAVLJE 1. Okvirni sporazum	196
POGLAVLJE 2. Dinamički sustav nabave	199
POGLAVLJE 3. Elektronička dražba	201
POGLAVLJE 4. Elektronički katalog	203
POGLAVLJE 5. Aktivnosti središnje nabave i središnja tijela za nabavu	204
POGLAVLJE 6. Povremena zajednička nabava	205
POGLAVLJE 7. Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica	205
GLAVA III. Provedba postupka (čl. 197. - 322.)	207
POGLAVLJE 1. Stručno povjerenstvo za javnu nabavu	207
POGLAVLJE 2. Priprema	207
ODJELJAK A Istraživanje tržišta	207
ODJELJAK B Dokumentacija o nabavi	208
ODJELJAK C Određivanje predmeta nabave i podjela predmeta na grupe	209
ODJELJAK D Opis predmeta nabave i tehničke specifikacije	210
<i>Pododjeljak 1. – Opis predmeta nabave</i>	210
<i>Pododjeljak 2. – Tehničke specifikacije</i>	210
<i>Pododjeljak 3. – Oznake</i>	212
<i>Pododjeljak 4. – Izvješća o testiranju, potvrde i drugi načini dokazivanja</i>	213
ODJELJAK E Jamstva	213
ODJELJAK F Uvjeti za izvršenje ugovora	215
ODJELJAK G Podugovaranje	215
ODJELJAK H Određivanje rokova	217
POGLAVLJE 3. Objavljivanje i transparentnost	220
POGLAVLJE 4. Kriteriji za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta	223

ODJELJAK A Osnove za isključenje gospodarskog subjekta	223
ODJELJAK B Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta (uvjeti sposobnosti)	226
ODJELJAK C Dokazivanje kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta	228
<i>Pododjeljak 1. – Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi</i>	228
<i>Pododjeljak 2. – Načini dokazivanja</i>	230
<i>Pododjeljak 3. – Internetsko spremište potvrda (e-Certis)</i>	232
<i>Pododjeljak 4. – Norme osiguranja kvalitete i norme upravljanja okolišem</i>	233
<i>Pododjeljak 5. – Oslanjanje na sposobnost drugih subjekata</i>	233
<i>Pododjeljak 6. – Službeni popisi odobrenih gospodarskih subjekata i potvrđivanje od nadležnih tijela</i>	234
POGLAVLJE 5. Ponuda	235
ODJELJAK A Odredbe o ponudi	235
ODJELJAK B Otvaranje ponuda	236
ODJELJAK C Kriteriji za odabir ponude	237
<i>Pododjeljak 1. – Kriteriji za odabir ponude</i>	237
<i>Pododjeljak 2. – Trošak životnog vijeka</i>	238
ODJELJAK D Izuzetno niske ponude	239
POGLAVLJE 6. Dodjela ugovora o javnoj nabavi	240
ODJELJAK A Postupak pregleda i ocjene	240
ODJELJAK B Razlozi za poništenje postupka javne nabave	242
ODJELJAK C Odluke javnog naručitelja	243
ODJELJAK D Rok mirovanja i pravni učinci odluka	245
ODJELJAK E Uvid u dokumentaciju postupka javne nabave	246
ODJELJAK F Završetak postupka javne nabave	247
POGLAVLJE 7. Ugovor o javnoj nabavi i okvirni sporazum	247
ODJELJAK A Sklapanje i izvršenje ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma	247
ODJELJAK B Izmjene ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma tijekom njegova trajanja	248
ODJELJAK C Raskid ugovora	250
GLAVA IV. Posebni režimi nabave (čl. 323. - 331.)	251
POGLAVLJE 1. Društvene i druge posebne usluge	251
POGLAVLJE 2. Pravila kojima se uređuju projektni natječaji	252
GLAVA V. Izvještavanje i arhiviranje (čl. 332. - 334.)	254
POGLAVLJE 1. Izvješće o postupku javne nabave	254
POGLAVLJE 2. pohrana dokumentacije	255
DIO TREĆI SKLAPANJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVI ZA SEKTORSKE NARUČITELJE	256
GLAVA I. Opće odredbe (čl. 335. - 355.)	256
POGLAVLJE 1. Područje primjene	256
POGLAVLJE 2. Nabava koja obuhvaća nekoliko djelatnosti	256

POGLAVLJE 3. Djelatnosti	257
POGLAVLJE 4. Obrana i sigurnost	260
ODJELJAK A Opća odredba	260
ODJELJAK B Nabava koja obuhvaća nekoliko djelatnosti i uključuje obrambene i sigurnosne značajke	260
POGLAVLJE 5. Posebni odnosi (suradnja, povezana društva i zajednički pothvati)	261
ODJELJAK A Dodjela ugovora povezanim društvima	261
ODJELJAK B Dodjela ugovora o zajedničkom pothvatu (joint venture) ili sektorskom naručitelju koji čini njegov sastavni dio	262
ODJELJAK C Djelatnosti izravno izložene tržišnom natjecanju i postupovne odredbe koje se na njih odnose	262
GLAVA II. Postupci javne nabave (čl. 356. - 361.)	264
POGLAVLJE 1. Vrste i odabir postupka javne nabave	264
POGLAVLJE 2. Pregovarački postupak s prethodnom objavom poziva na nadmetanje	265
POGLAVLJE 3. Partnerstvo za inovacije	265
POGLAVLJE 4. Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje	265
POGLAVLJE 5. Poziv odabranim natjecateljima	266
GLAVA III. Tehnike i instrumenti za elektroničku i zbirnu nabavu (čl. 362. - 367.)	266
POGLAVLJE 1. Okvirni sporazum	266
POGLAVLJE 2. Dinamički sustav nabave	266
POGLAVLJE 3. Elektronička dražba	267
POGLAVLJE 4. Elektronički katalog	267
POGLAVLJE 5. Aktivnosti središnje nabave i središnja tijela za nabavu	267
POGLAVLJE 6. Nabave koje uključuju sektorske naručitelje iz različitih država članica	267
GLAVA IV. Provedba postupka (čl. 368. - 396.)	268
POGLAVLJE 1. Priprema	268
ODJELJAK A Stavljanje na raspolaganje tehničkih specifikacija	268
ODJELJAK B Određivanje predmeta nabave i podjela predmeta na grupe	268
ODJELJAK C Podugovaranje	269
ODJELJAK D Određivanje rokova	269
POGLAVLJE 2. Objavljivanje i transparentnost	270
POGLAVLJE 3. Sustav kvalifikacije	273
POGLAVLJE 4. Kriteriji za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta	274
ODJELJAK A Objektivna pravila i kriteriji za kvalitativni odabir	274
ODJELJAK B Primjena osnova za isključenje	274
ODJELJAK C Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta (uvjeti sposobnosti)	275
ODJELJAK D Dokazivanje kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta	275

<i>Pododjeljak 1. – Načini dokazivanja</i>	275
<i>Pododjeljak 2. – Oslanjanje na sposobnosti drugih subjekata</i>	275
ODJELJAK E Kvalitativni odabir sudionika	276
POGLAVLJE 5. Ponuda	277
ODJELJAK A Kriteriji za odabir ponude	277
ODJELJAK B Ponude koje obuhvaćaju proizvode podrijetlom iz trećih zemalja i odnosi s tim zemljama	277
Glava v. izvještavanje (čl. 397.)	278
DIO ČETVRTI PRAVNA ZAŠTITA	279
GLAVA I. Opće odredbe (čl. 398. - 404.)	279
GLAVA II. Izjavljivanje žalbe (čl. 405. - 419.)	281
GLAVA III. Sadržaj i učinak žalbe (čl. 420. - 424.)	286
GLAVA IV. Odlučivanje Državne komisije (čl. 425. - 433.)	288
GLAVA V. Sudska zaštita i građanskopravne odredbe (čl. 434. - 435.)	293
DIO PETI POLITIKA JAVNE NABAVE	293
GLAVA I. Nadležnosti središnjeg tijela državne uprave za politiku javne nabave (čl. 436.)	293
GLAVA II. Nadzor (čl. 437. - 439.)	294
GLAVA III. Izobrazba, statistička izvješća i administrativna suradnja (čl. 440. - 442.)	295
POGLAVLJE 1. Izobrazba u području javne nabave	295
POGLAVLJE 2. Statistička izvješća o javnoj nabavi	295
POGLAVLJE 3. Administrativna suradnja i obveza dostavljanja dokumentacije	296
DIO ŠESTI PREKRŠAJNE ODREDBE	296
DIO SEDMI PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE	298
PRILOG I. Popis državnih tijela i tijela središnje državne uprave	299
PRILOG II. Popis djelatnosti u graditeljstvu	300
PRILOG III.	306
PRILOG III.A Popis vojne opreme	306
PRILOG III.B Popis proizvoda koje nabavljaju javni naručitelji u području obrane	307
PRILOG IV. Zahtjevi vezani uz alate i uređaje za elektroničko zaprimanje ponuda, zahtjeva za sudjelovanje, zahtjeva za kvalifikaciju te planova i projekata u projektnim natječajima	311
PRILOG V. Sadržaj obavijesti javne nabave	312
V. A. Prethodna informacijska obavijest	312
V. B. Periodična indikativna obavijest	313
V. C. Obavijest o nadmetanju	315

V. D. Obavijest o dodjeli ugovora	322
V. E. Obavijest o projektnom natječaju	235
V. F. Obavijest o rezultatima natječaja	326
V. G. Obavijest o izmjenama ugovora tijekom njegova trajanja	327
V. H. Obavijest o nadmetanju – društvene i druge posebne usluge	327
DIO I Periodične indikativne obavijesti i obavijesti o postojanju kvalifikacijskog sustava – društvene i druge posebne usluge	328
V. J. Obavijest o dodjeli ugovora – društvene i druge posebne usluge	328
V. K. Obavijest o postojanju kvalifikacijskog sustava	329
V. L. Obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost	330
PRIOLOG VI. Sadržaj dokumentacije o nabavi u vezi s elektroničkom dražbom	330
PRIOLOG VII. Tehničke specifikacije	331
PRIOLOG VIII. Obilježja objava	332
PRIOLOG IX. Sadržaj poziva na dostavu ponude, na sudjelovanje u dijalogu ili na potvrdu interesa sposobnim natjecateljima	332
PRIOLOG X. Društvene i druge posebne usluge	334
PRIOLOG XI. Popis međunarodnih društvenih konvencija i konvencija o zaštiti okoliša	336
PRIOLOG XII. Registri	336
ABECEDNO KAZALO POJMOVA	339