

Primljen / Received: 20.3.2024.
Ispravljen / Corrected: 3.6.2024.
Prihvaćen / Accepted: 8.6.2024.
Dostupno online / Available online: 10.6.2024.

Javna nabava inženjerskih konzultantskih usluga

Autori:



Tatiana Pavlin, mag.rel.int.
Investinženjering d.o.o., Zagreb
tatiana.pavlin@gin.hr
Autor za korespondenciju



Dr.sc. **Mirko Orešković**, dipl.ing.građ.
Investinženjering d.o.o., Zagreb
mirko.oreskovic@gin.hr



Dejan Dragić, mag.ing.aedif.
Investinženjering d.o.o., Zagreb
dejan.dragic@gin.hr

Pregledni rad

Tatiana Pavlin, Mirko Orešković, Dejan Dragić

Javna nabava inženjerskih konzultantskih usluga

Proces javne nabave usluga i roba te ustupanja građenja i/ili izvođenja radova u Republici Hrvatskoj trajno prate žalopojke i javnih naručitelja i gospodarskih subjekata. Javni naručitelji razumiju rezultat procesa javne nabave prinudom, a ponuditelji rezultat javne nabave prečesto osporavaju žalbama kroz koje traže zaštitu svojih prava, koja su, po njima, narušena u procesu javne nabave. Povremeno se čuje glas s obje pozicije da se primjenom Zakona o javnoj nabavi dobivaju rezultati koji generiraju daljnje nesporzume oko ocjene kvalitete postojećeg Zakona. Posebno drastične pokazatelje iskazuju procesi javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga, gdje je primjena principa ekonomski najpovoljnije ponude iskrivljena do apsurdna, koji kao posljedicu, izravno ili neizravno, uzrokuje društvenu štetu. U radu je istražena i analizirana aktualna legislativa, sučeljene su odredbe pojedinih zakona koji kreiraju prostor obavljanja inženjerskih konzultantskih usluga te je na ilustrativnim primjerima analizirana praksa javne nabave. Izneseni su i prijedlozi mogućeg poboljšanja, kako legislative tako i ponašanja sudionika javne nabave u svakodnevnoj praksi.

Ključne riječi:

javna nabava, inženjerske konzultantske usluge, graditeljski projekt, kriteriji uspješnosti, reference

Subject review

Tatiana Pavlin, Mirko Orešković, Dejan Dragić

Public procurement of engineering consulting services

The process of public procurement of services and goods and the assignment of construction and/or execution of works in the Republic of Croatia is permanently accompanied by complaints from both public contracting authorities and economic operators. Contracting authorities understand the result of the public procurement process by coercion, and bidders too often challenge the result of public procurement by appeals through which they seek the protection of their rights, which, according to them, are violated in the public procurement process. Occasionally, voices from both positions can be heard saying that the application of the Public Procurement Act produces results that generate further misunderstandings about the assessment of the quality of the existing Act. Particularly drastic indicators are expressed by the processes of public procurement of engineering consulting services, where the application of the principle of the most economically advantageous tender is distorted to the point of absurdity, which, as a result, directly or indirectly, causes societal damage. This paper explores and analyses current legislation, confronts the provisions of individual laws that create the space for performing engineering consulting services, and analyses the practice of public procurement on illustrative examples. Proposals for possible improvement of both the legislation and the behaviour of public procurement participants in everyday practice are also presented.

Key words:

public procurement, engineering consulting services, construction project, success criteria, references

1. Uvod

Proces provedbe javne nabave usluga i roba te ustupanja građenja i/ili izvođenja radova u Republici Hrvatskoj, u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi i zahtjevima javnih naručitelja, trajno prate žalopojke obiju strana sudionika procesa, i javnih naručitelja i gospodarskih subjekata koji su trajni ili povremeni nositelji projektnih aktivnosti u razvoju graditeljskih projekata. I jedni i drugi prečesto se žale na Zakonom postavljenu složenost i uvjetovanost procesa javne nabave te na konačni rezultat provedbe procesa.

Javni naručitelji razumiju rezultat procesa javne nabave kao prinudu, a gospodarski subjekti – ponuditelji rezultat prečesto osporavaju žalbama kroz koje traže zaštitu svojih prava, koja su, po njima, narušena u procesu javne nabave.

Posebno drastične pokazatelje iskazuju postupci javnih nabava inženjerskih konzultantskih usluga, gdje je primjena principa ekonomski najpovoljnije ponude dovedena do apsurdna. Rezultati javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga prečesto izravno ili neizravno, kao posljedicu generiraju društvenu štetu. To općepoznata, nevoljko priznata, najčešće ignorirana činjenica. Predugo traje loša praksa za promjenu za koju postoje drastični razlozi, no ne i politička spremnost.

Među ostalim, razlog za promjenu leži u odredbi Zakona koja kaže da omjer pondera cijene odnosno troška i pondera kvalitete smije biti u korist troška najviše do devedeset posto [11]. Primjena te odredbe u redovitoj praksi ne znači ništa drugo do stvarno i činjenično nadmetanje isključivo cijenom. A to je za društvo, za naručitelje i posebno za graditeljsku konzultantsku struku pogubna praksa koja generira društvenu štetu te degradira i uništava inženjersku struku.

Rezultat procesa javne nabave izravno i nesmiljeno utječe na razvoj sljedećih faza provedbe graditeljskog projekta i u konačnosti na završni rezultat graditeljskog projekta, koji je prečesto daleko od planiranih glavnih projektnih ciljeva: kvalitete, roka i troška. To je nezanimariva i mnogo puta dokazana činjenica u praksi i u literaturi. Tu činjenicu pratili su i prate prijedlozi i zahtjevi promjene, više po pitanju primjene Zakona o javnoj nabavi, a manje po pitanju nedorečenosti ili nespretnosti Zakona. U radu istražena je i analizirana aktualna legislativa te interferencija djelovanja odredbi pojedinih zakona u kreiranju prostora obavljanja inženjerskih konzultantskih usluga te analizirana praksa javne nabave na konkretnim primjerima, bez navođenja naziva projekta i adrese naručitelja. Podaci o analiziranim projektima nalaze se u arhivi autora rada. Kod prikazanih primjera citirane su pojedine odredbe iz dokumentacije za nadmetanje, naročito iz ugovora o obavljanju usluga, koje odredbe nisu predmet pregovora, već su nametnute gospodarskim subjektima. Na temelju analize takve prakse dani su komentari i prijedlozi za promjenu aktualnog načina postupanja i ponašanja.

U Zaključku sublimiran je provedeni postupak istraživanja i javnosti su predani na prosudbu prijedlozi za promjenu postojeće prakse javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga, sve s ciljem da se, koliko je to u postojećim društvenim odnosima moguće,

stvari poticajna i pozitivna atmosfera za generiranje promjena.

U teoriji i praksi koncipiranja i provedbe graditeljskih projekata jasno su diferencirani projektna promjena i projektni poremećaj. U postojećoj provedbi javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga, na koje je ovaj rad ciljano ograničen, lako je prepoznati kada se pojavljuje prijetnja promjene, kada prijetnja poremećaja, odnosno kada su prisutni promjena i/ili poremećaj.

2. Zakonodavni okvir ustupanja i obavljanja inženjerskih konzultantskih usluga

Uvjeti provedbe procesa javne nabave određeni su i ograničeni Zakonom o javnoj nabavi, dok drugi zakoni na proces javne nabave djeluju kroz atribuciju zahtjeva kompetitivnosti, stručnosti i kompetencija gospodarskih subjekata i njihovih djelatnika, koji se u procesu javne nabave zahtijevaju u skladu s interesom predmeta javne nabave.

Javni naručitelji više nego često ne prihvaćaju zahtjeve i ograničenja drugih zakona koji utječu na opseg i kvalitetu mjera kojima se osiguravaju neometani i zakoniti uvjeti provedbe ugovora u skladu s rezultatom provedenog procesa javne nabave pa se u realizaciji ugovora događaju nepotrebne projektne promjene, a nerijetko i projektni poremećaji.

Partikularna dokumentacija o nabavi mora, uz prihvaćanje zahtjeva i ograničenja danih u Zakonu o javnoj nabavi, primijeniti i zahtjeve i ograničenja dana u drugim zakonima i zakonskim propisima određujućim za realizaciju predmeta nabave, sve u interesu stabilnog razvoja procesa javne nabave.

Inženjerska konzultantska djelatnost uređena je Zakonom o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19), Zakonom o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/15, 118/18 i 110/19), Zakonom o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (NN 78/15, 114/18 i 110/19), pravilnicima arhitektonske i inženjerskih komora i Pravilnikom o načinu provedbe stručnog nadzora građenja, obrascu, uvjetima i načinu vođenja građevinskog dnevnika te o sadržaju završnog izvješća nadzornog inženjera (NN 111/14, 107/15, 20/17 i 98/19).

Rad je ciljano usmjeren na Zakon o javnoj nabavi, njegove prednosti, osebnosti, ali i nedorečenosti, ponekad i na ne baš najbolje odredbe, bez predlaganja konkretnih promjena ili dopuna, a drugi se zakoni razmatraju kao pokrajnji, ali nezanimarivi čimbenici procesa javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga. Prijedloge izmjena i dopuna Zakona o javnoj nabavi, Zakona o gradnji i Zakona o poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji zainteresirani mogu naći u Konzultiranim i korištenim izvorima.

2.1. Zakon o javnoj nabavi

Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22), koji je od posebnog interesa ovog rada, prošao je kroz zadnje promjene u listopadu 2022., kada je u *Narodnim novinama* objavljen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi. Predmetne izmjene su

se uglavnom vezale uz promjene u žalbenim postupcima i na dopušteni postotak povećanja cijene ugovora u određenim slučajevima (članak 317. ZJN-a).

Autori su uvjereni da je u razumijevanju primjene Zakona neophodno sagledati rezultat provedenog javnog savjetovanja, koje je prethodilo objavi navedenih izmjena Zakona.

Tijekom savjetovanja pristigao je zamjetan broj komentara i prijedloga, kako od javnih naručitelja tako i od gospodarskih subjekata, koji kontinuirano ili povremeno sudjeluju u postupcima javne nabave. Većina komentara nije se odnosila na predloženi odnosno predviđeni i ograničeni prostor izmjena, već su gospodarski subjekti upućivali na nedostatke važećeg Zakona, a koji su prepreka postizanju optimalnih rezultata procesa javne nabave. I javni naručitelji i gospodarski subjekti upućuju na nužnost izmjena i dopuna Zakona, no proces izmjena i dopuna se ne pokreće.

U više prijedloga istaknuta je nužnost promjene članka 289. – Izuzetno niska cijena ponude. Odbijanje ili prihvaćanje ponude s izuzetno niskom cijenom isključivo je svedeno na procjenu naručitelja jesu li dostavljena ponuditeljeva pojašnjenja izuzetno niske cijene prihvatljiva.

Ako se radi o radovima, pojedine troškovničke stavke, ako su izuzetno niske, teško je braniti na bilo koji drugi način osim elaboriranjem kalkulacija i dostavljanjem valjanih ponuda za proizvode i materijale obuhvaćene tim stavkama. Dakle, ako je za radove ponuđena izuzetno niska cijena, to se može braniti samo preciznom matematikom koja se bazira na dokazima i koju je doista jednostavno provjeriti.

Kod inženjerskih konzultantskih usluga stvari su drugačije pa komotno ulazimo u emocionalnu sferu odnosa i tumačenja ponuđene izuzetno niske cijene pred kojom logikom staje zdrava pamet. U opravdanju ponuđene izuzetno niske cijene navode se osjećaji, preguća i želje kao što su "privrženost poslu", "emotivna povezanost s projektom", "želja za sudjelovanjem u projektu pa makar besplatno" i slično. Obrazloženje ponuđene izuzetno niske cijene ne zasniva se na provjerljivim podacima i izračunima, već na emocijama, inspiracijama i aspiracijama.

U skladu s odredbom važećeg Zakona o javnoj nabavi *Javni naručitelj može odbiti ponudu samo ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene*, [11] to jest naručitelji, čak i ako su vrsni psiholozi i poznavatelji duševnih čakri, ne mogu odbiti takva obrazloženja kao irelevantna i moraju prihvatiti ponudu inženjerskih usluga s cijenom ispod bilo kojeg razumnog praga, ako ponuditelj istu daje i brani, jer je to njegov duševni poriv. A s duševnim stanjem ponuditelja javnome naručitelju nije za igrati se!

Je li to neodrživa praksa na Zakonom uređenome tržištu inženjerskih konzultantskih usluga? Jest, ali Zakon ostaje na istome, jer tijekom savjetovanja "izuzetno niska ponuda", odnosno članak 289 nije bio predmet *Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi* te su takvi komentari *primljeni na znanje* [19].

Hoće li ikad institucija izuzetno niske ponude postati predmetom rasprave u postojećim društvenim i tržišnim odnosima ko-

jima se brutalno podcjenjuje društvena vrijednosti inženjerskih konzultantskih usluga? Odgovor na to pitanje traži dubinsku analizu koja mora obuhvatiti društvene, ekonomske, socijalne, strukovne i stručne aspekte silnica djelovanja na hrvatskome otvorenom tržištu inženjerskih konzultantskih usluga.

Za sada možemo tek ustvrditi da se nemala odgovornost za aktualno stanje funkcioniranja tržišta inženjerskih konzultantskih usluga nalazi na adresama pojedinih gospodarskih subjekata, čast izuzecima, koji zloupotrebjavaju Zakonom danu im priliku, ali i na inženjerskoj struci i njezinim pojavnim organizacijskim oblicima.

Nekoliko komentara u procesu javnog savjetovanja odnosilo se na praksu, koju promovira Zakon, oslanjanja na druge gospodarske subjekte radi dokazivanja sposobnosti. Gospodarski subjekti u procesu javne nabave koriste reference drugih gospodarskih subjekata u cilju zadovoljavanja kriterija za sudjelovanje u javnome nadmetanju. Pri tome gospodarskim subjektima, koji su dali bitne reference, u izvršenju sklopljenog ugovora o javnoj nabavi pripada minornih jedan do tri posto cijene.

Iako točka 2. članka 390. ZJN-a nedvojbeno određuje da se *gospodarski subjekt može u postupku javne nabave osloniti na sposobnost drugih subjekata radi dokazivanja ispunjavanja kriterija koji su vezani uz obrazovne i stručne kvalifikacije ili uz relevantno stručno iskustvo, samo ako će ti subjekti izvoditi radove ili pružati usluge za koje se ta sposobnost traži* [11], u praksi se to često svodi na dodjeljivanje tim subjektima uloge "savjetnika" na projektu, za malu novčanu naknadu, to jest, usluge u biti može izvršavati bilo koji gospodarski subjekt koji nema tražene kompetencije ako pronađe partnera koji će mu ustupiti referencu.

Neprikladnost zakonskih rješenja s jedne strane te izostanak primjene mehanizma provjere i utvrđivanja sudjeluje li zaista gospodarski subjekt na kojeg se ponuditelj oslonio u procesu javne nabave u izvršenju ugovora s druge strane izravno stvaraju preduvjete nastanka društvene štete, odnosno jamče drastično odstupanje od projektnih ciljeva graditeljskog projekta.

Izvršitelj inženjerskih konzultantskih usluga s evidentno neprikladnom razinom znanja i iskustva u poziciji je da bez ozbiljnijih posljedica po sebe šteti ponajprije graditeljskome projektu, posljedično i naručitelju i budućim korisnicima rezultata graditeljskog projekta. Predočeni problem primjene Zakona nadležni su *primili na znanje*, no za sada se konkretno ništa ne poduzima.

Javni naručitelji više nego često ne primjenjuju mjere koje osiguravaju provedbu ugovora u skladu s rezultatom provedenog procesa javne nabave, već trpe neprikladnu, lošu kvalitetu usluge pod egidom da bi primjena prikladnih mjera uvjetovala raskid ugovora, a to znači ponovno otvaranje bolnog procesa javne nabave s vjerojatno sličnim ishodom kao i rezultat javnog nadmetanja koji je doveo do aktualnog stanja provedbe ugovora.

Navedeni su primjeri predstavljeni kao ilustracija neprihvatljivog stanja u praksi primjene Zakona, s njegovim dvojbenim odredbama i njihovom primjenom, kao stanje koje rezultira društvenom štetom, a da pri tome rijetko tko ostvaruje i realnu korist. Aktualno stanje zahtijeva izmjene i dopune Zakona i to se mora dogoditi što prije. Vrijeme čekanja promjene put je trasiran u stvaranje daljnje društvene štete.

2.2. Utjecaj drugih zakona na proces ustupanja i obavljanja inženjerskih usluga

U skladu s praksom javne nabave odredbe koje sadržava dokumentacija o nabavi su od najveće važnosti za posljedični ugovor o javnoj nabavi, odnosno za njegovu provedbenu vjerodostojnost, primjenjivost i poticajnost, uz izostanak ili berem ograničenu prisutnost ugovornih odredbi koje su osnova za pokretanje sporova.

Pri tome dokumentacija o nabavi mora, uz poštovanje zahtjeva i ograničenja Zakona o javnoj nabavi, uzimati u obzir i zahtjeve i ograničenja sadržana u drugim zakonima i zakonskim propisima relevantnima za predmet nabave.

Inženjerska konzultantska djelatnost u osnovi uređuje se Zakonom o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19), Zakonom o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/15, 118/18 i 110/19), Zakonom o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (NN 78/15, 114/18 i 110/19), Pravilnicima takvih komora, Pravilnikom o načinu provedbe stručnog nadzora građenja, obrascu, uvjetima i načinu vođenja građevinskog dnevnika te o sadržaju završnog izvješća nadzornog inženjera (NN 111/14, 107/15, 20/17 i 98/19).

U recentnom je razdoblju, u odnosu na brojnost aktivnih graditeljskih projekata, od velike važnosti i Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije (NN 21/23).

U uvjetima kada naručitelji, pod pritiskom očekivanog ili prisutnog djelovanja kontrolnih tijela, dosljedno i restriktivno primjenjuju odredbe DON-a i ZJN-a, pritom zanemarujući za inženjersku konzultantsku struku zahtjeve i ograničenja relevantnih zakona i pravilnika, redovito se pojavljuje neslaganje između naručitelja i izvršitelja usluga u interpretaciji razumijevanja pa time i tumačenja zahtjeva i ograničenja relevantnih zakona i pravilnika.

Postupke javne nabave i administraciju ugovora o javnoj nabavi javni naručitelji provode angažirajući certificirane djelatnike ili specijalizirane vanjske konzultante, a koji prečesto ne raspolažu relevantnim iskustvom, odnosno odgovarajućim prethodnim informacijama o zahtjevima i ograničenjima predmeta nabave te u dovoljnoj mjeri nisu upoznati sa specifičnim zahtjevima i ograničenjima posebnih propisa koji definiraju uvjete obavljanja usluge, isporuke roba ili izvođenje radova. Na to se gotovo pa redovito nadovezuje i prisilna primjena pojedinih zakonskih odredbi, čiji utjecaj nije pravodobno sagledan, a što izravno vodi u proces pregovaranja, često i u otvaranje procesa spora. Svježi primjer je Zakon o obnovi. Prilikom javnog savjetovanja pretrpio je pojedinačne izmjene teksta te su neke odredbe postale nespretna i u koliziji sa drugim primjenjivim zakonima. Za ilustraciju navodimo članak 30., točku 3.:

(3) Stručni nadzor građenja iz stavka 1. ovoga članka u svojstvu glavnog nadzornog inženjera može obavljati ovlaštenu inženjer građevinarstva koji ima najmanje pet godina radnog

iskustva na projektiranju zgrada i ovlaštenu arhitekt koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u projektiranju, stručnom nadzoru ili izvođenju radova [15].

Ne ulazeći u raspravu o opravdanosti zahtjeva i ograničenja vezanih uz funkciju glavnoga nadzornog inženjera, na ovome mjestu ističemo notornu činjenicu (Zakon o gradnji) da je zadaća glavnoga nadzornog inženjera da prostorno i vremenski koordinira djelovanje ovlaštenih, neovisnih nadzornih inženjera različitih struka i da pri tome nije autoriziran za davanje naloga nadzornim inženjerima za stručno postupanje. Pri tome je autoriziran i za stvaranje uvjeta za neometan i učinkovit rad nadzornih inženjera, uz uzimanje u obzir projektnih i zakonskih ograničenja i zahtjeva.

Nelogičnost odredbe Zakona o obnovi prepoznala je i Komora ovlaštenih inženjera građevinarstva koja je od Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine zahtijevala pojašnjenje, odnosno tumačenja navedene odredbe. Ministarstvo je potvrdilo da u kontekstu predmetnog Zakona poslove glavnoga nadzornog inženjera može obavljati ovlaštenu inženjer građevinarstva ili ovlaštenu arhitekt koji ima ukupno najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima projektiranja, stručnog nadzora ili izvođenja radova. Ono je na taj način reguliralo koji ovlaštenu inženjeri i s kojim vremenski definiranim iskustvom mogu obavljati poslove glavnoga nadzornog inženjera, a bez uvjeta specifičnog iskustva!?

Posao glavnoga nadzornog inženjera većim je dijelom vezan uz gradilište pa bi gradilišno iskustvo (nadzornog inženjera) trebalo biti jedan od isključivih zahtjeva. S obzirom na karakter poslova i dužnosti glavnoga nadzornog inženjera, nema opravdanja za uspostavu ograničenja da poslove glavnoga nadzornog inženjera može obavljati samo osoba s iskustvom u obavljanju upravo tih poslova. Takvo bi ograničenje izravno vodilo u blokadu određenih kompetencija, a to jednostavno u bitnome i praktički nije prihvatljivo.

Zakon o obnovi nije izmijenjen te je sporna odredba ostala nepromijenjena. Javni naručitelji u postupcima nabave usluga stručnog nadzora na projektima obnove zgrada nakon potresa neizmijenjenu odredbu kopiraju u svoju dokumentaciju o nabavi te u provedbi dolazi do nesporazuma oko nominiranja na poziciju glavnoga nadzornog inženjera ovlaštenog inženjera bez iskustva u projektiranju, a sa zavidnim iskustvom u nadzoru (i kao glavni nadzorni inženjer).

To je praksa nepotrebnog trošenja vremena i energije naručitelja i gospodarskih subjekata na rasprave o primjeni nespretno sročene odredbe Zakona o obnovi, uz u javnome prostoru teško dostupno očitovanje Ministarstva o predmetnoj odredbi.

Primjer je donekle i apsurdan, ali, nažalost, ilustrira praksu javne nabave koja zahtijeva promjene kako Zakona tako i ponašanja naručitelja i gospodarskih subjekata. Promjena je zakona puno lakša i jednostavnija, no ponašanje naručitelja i gospodarskih subjekata, ali pri tome vrijedi obrnuta inačica od "praksa zakon mijenja" u "zakon mijenja praksu" prisilom i restrikcijama.

Mnoštvo istraženih provedenih procesa javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga upućuje na vrlo čestu praksu da se

od nadzornih inženjera i glavnoga nadzornog inženjera zahtijeva obavljanje poslova koji nisu njihova zakonska obveza. S razumnim poslovnim rezonom pružatelj usluge prihvaća takve obveze, a njihovo obavljanje najčešće ide na račun kvalitetnog obavljanja zakonske obveze. Uz to praksa iskazuje scenarije u kojima se kroz projektni zadatak od ključnih osoba zahtijeva da istodobno obavljaju poslove glavnoga nadzornog inženjera, inženjera (FIDIC ugovori) i voditelja graditeljskog projekta (u fazi građenja). Zahtjev za sudbinu graditeljskog projekta i nije baš dobro došao.

Glavni nadzorni inženjer ima zadaću vremenski i prostorno koordinirati rad nadzornih inženjera.

Inženjer ima zadaću administrirati ugovore o građenju ili izvođenju radova.

Voditelj graditeljskog projekta ima zadaću upravljati razvojem graditeljskog projekta kroz trajnu kontrolu stanja projektnih aktivnosti i uz neophodnu projektnu inicijativu i anticipaciju mogućih ili prijetućih projektnih promjena ili, još zahtjevnije, projektnih poremećaja.

Je li dobro da fizičku osobu opteretimo pobrojanim obvezama? Obvezujući odgovor na to pitanje zahtijeva ozbiljnu, svrsishodnu dubinsku analizu pa ćemo ga ovdje izbjeći.

Spomenuti scenariji daju razloga mnogima da inženjerske konzultantske usluge ocijene "nužnim zlom" koje im nameću zakoni. Tom i takvom ocjenom ignorira se činjenica o iznimnoj društvenoj važnosti inženjerskih konzultantskih usluga i zanemaruje njihova nemala i neizbježna uloga u provedbi graditeljskih projekata.

Praksa javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga mora biti zasnovana na presumpciji o izuzetnome značaju kapaciteta i kompetitivnosti pružatelja usluga koji će usmjeriti razvoj graditeljskog projekta ka uspjehu projekta.

Zahtijevana i očekivana kvaliteta inženjerske konzultantske usluge mora biti osnova otvaranja procesa javne nabave! Nastojanje u tome cilju mora biti društvena obveza kako zakonodavca tako i javnih naručitelja i gospodarskih subjekata.

3. Društvena vrijednost inženjerskih konzultantskih usluga

Davno je netko od kolega inženjera rekao, a mnogi su to i ponovili, da su inženjerski dosezi izvan fokusa javnosti. Dodali bismo da se ni u kom slučaju društveni interes za rezultate inženjerskih djelovanja ne može mjeriti s interesom javnosti za cijene *zelenja* na glavnoj gradskoj tržnici. Jednostavno i izravno rečeno, društvena valorizacija rezultata obavljene inženjerske konzultantske usluge dramatično je ispod njezine realne društvene vrijednosti i utjecaja na ukupni društveni razvoj.

Postoji li kakva poveznica između objektivnog/subjektivnog doživljaja uspjeha obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga i društvenog, da ne kažemo javnog doživljaja uspjeha graditeljskog projekta, i ocjene stvarne vrijednosti pruženih vrlo složenih i stručno zahtjevnih inženjerskih konzultantskih usluga? Rezultat pruženih inženjerskih konzultantskih usluga izravno utječe

na ekonomske učinke gospodarstva, na udobnost stanovnika, na društvenu i osobnu komunikaciju, na sigurnost u kretanju, na sigurnost od požara, na brzinu savladavanja udaljenosti i drugo. U knjizi *Filozofija uspjeha graditeljskog projekta* autor se bavi istraživanjem funkcionalnog uspjeha graditeljskog projekta, njegovim odnosom s općim i/ili osobnim dojmom o uspjehu.

Objektivni pokazatelji uspjeha graditeljskog projekta bazirani su na uspostavljenome odnosu planiranih, često i očekivanih, glavnih i pobočnih ciljeva graditeljskog projekta i dostignutih ciljeva provedbe projekta, odnosno rezultata projekta. No, objektivne činjenice ili pokazatelje koji su bazirani na činjenicama svatko od nas podvrgava vlastitome dojmu. I na to ima neposredno, legitimno, neotuđivo i neporecivo pravo. Kamo nas to vodi? U usku, jednosmjernu ulicu, u kojoj vrijede isključivo pravila koja je postavila i primjenjuje pojedina osoba sa svojim zahtjevima, ograničenjima, prednostima i slabostima. Gdje je izlaz? U poredbi. U mogućnosti da osoba ima priliku, koja je vrlo često krajnje nedopustivo ograničena, čuti, pročitati, razumjeti, shvatiti, prihvatiti ili odbaciti dojam drugog, trećeg, petog. Kroz taj i takav proces možda bismo stigli do općeprihvatljivog, ne po bilo kome odnosno po bilo kojemu društvenom autoritetu nametnutog, dojma. Ako je to mogućnost, što je realnost? Je li to tek teorijski prijedlog podloge za igru? Vjerojatno jest, ali pokušaj igre uvijek je ili bi trebao biti zasnovan na očekivanoj radosti susreta s drugima. Koji su slični nama, ali istodobno toliko različiti. No, u naslovu poglavlja piše *Društvena vrijednost inženjerskih konzultantskih usluga*. Možda bi bilo bolje da piše *Društvena vrijednost rezultata obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga*. Na taj bi način bili bliži priči o valorizaciji vrijednosti.

Kao prvo, inženjerske konzultantske usluge, njihovo obavljanje i rezultat zasnovani su na znanju, iskustvu i stručnoj i društvenoj odgovornosti, ponekad i na radoznalosti i mašti inženjera u prvim koracima razvoja graditeljskog projekta. Kao drugo, rezultat inženjerskih konzultantskih usluga jest proizvod koji je taj trenutak, kao konačni proizvod, postao uporabna vrijednost svih slučajnih i namjernih, ciljanih korisnika. Kao treće, primjena rezultata inženjerskih konzultantskih usluga s trenutkom početka korištenja prelazi u dnevnu naviku korisnika. Navika nastaje s trenutkom prve primjene rezultata obavljene inženjerske konzultantske usluge. Kao četvrto, prisutna i dobrodošla navika u ropotarnicu povijesti posprema osnovu i podrijetlo same navike. Preko mostova prelazimo svakodnevno, a da ih ne vidimo. Vidimo ih samo ponekad u šetnji obalom rijeke, a to je puno rjeđe no što prelazimo most u hodu ili vozilom.

Bez pomisli na to da je to rezultat sposobnosti i nesebičnog rada inženjera primjenjujemo rezultate pruženih inženjerskih konzultantskih usluga: vozimo se i hodamo ulicama, cestama, mostovima, vijaduktima; letimo zrakoplovima, koristimo sletno-uzletne piste, ulazimo u aerodromske zgrade i izlazimo iz njih; pijemo vodu iz slavina, kupamo se i plivamo u bazenima; penjemo se žičarama na planine, skijamo uređenim skijaškim stazama; proizvodimo i odbacujemo otpad i drugo. Nema smisla dalje navoditi da su rezultati obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga naša svakodnevica. Bez glamura, povika ili uzbuđenja porukom

tek ističemo da su rezultati obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga dio našega svakidašnjeg života. U tome je kvaka!

Nikada društvena vrijednost rezultata obavljene inženjerske usluge neće biti u fokusu javnosti. To se događa i događat će se i dalje jedino kada rezultat ne bude dobar ili, što je još gore, opasan za uporabu ili krajnje neupotrebljiv. Kod inženjerskih katastrofa!

Iz toga i proizlazi valorizacija aktualne društvene vrijednosti rezultata obavljenih inženjerskih usluga, a ona je ispod bilo kakvog realno prihvatljivog minimuma.

Kako savladati kvaku? Nikako se ne miriti sa zatečenim stanjem. Bježati iz anonimnosti, bježati iz stručne i strukovne zatvorenosti i anonimnosti.

Kako to postići? Pristojnom, obazrivom i kontroliranom, dan za danom agresivnošću informacijama o nastojanjima i postignućima inženjerske struke, postignućima koja će koristiti i drugi, koja će biti i dio tuđih života.

Što će biti rezultat tih i takvih aktivnosti? Otvaranje javnog prostora u kojemu se valorizira društvena vrijednost rezultata obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga, utjecaj inženjerske struke.

Posljedica toga bit će i promjena dojma o vrijednosti inženjerskih konzultantskih usluga. Ne treba se nadati da će ikada interes javnosti za dosege rezultata obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga premašiti interes za cijene povrća na tržnici, no važni su i mali pomaci.

Tko je odgovoran za postizanje cilja? Inženjerska udruženja, ali ponajprije svaki inženjer osobno. To mora shvatiti i razumjeti svaki pripadnik inženjerske struke.

Ne, to nije samo preporuka za proboj i izlaženje inženjera iz društvene anonimnosti. To je zahtjev za preispitivanje vlastite društvene uloge, društvene odgovornosti u društvu koje formalno ne priznaje klasne podjele, ali kao neotklonjivu prihvaća činjenicu postojanja usmjerenoga, stupnjevanoga društvenog interesa na temelju kojeg se stječe i obznanjuje dojam o vrijednosti društvenog doprinosa rezultata djelovanja pojedinih društvenih skupina pa tako i inženjera kao i učitelja ili vozača vlakova.

4. Aktualna praksa javne nabave

Aktualnu praksu javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga u Republici Hrvatskoj karakterizira primjena odredbi Zakona o javnoj nabavi na način koji se ne oslanja na moguće drugačije tumačenje i svrsishodnu primjenu zakonskih odredbi pa ni u granicama koje omogućuje Zakon.

Kriteriji ocjena prihvatljivosti ponuda i kriteriji za dodjelu ugovora uspostavljaju se na temelju minimalnih zahtjeva predmeta nabave, a da se pri tome ne primjenjuju kriteriji relevantni za predmetni graditeljski projekt.

Gotovo pa redovito u dokumentaciji za nadmetanje, posebno u tekstu ugovora, na koji ponuditelji ne mogu utjecati, rizik roka pružanja usluge naručitelja prebacuje se na pružatelja usluge, i to bez bilo kakve mogućnosti utjecaja s njegove strane.

I hrvatski sudovi ocjenjuju prihvatljivom odredbu kojom se će-

sto u istoj rečenici, u istome članku i u istome stavku određuje kalendarski rok obavljanja usluge da bi se kalendarski rok učinio upitnim stipulacijom da je rok orijentacijski ili se u drugome slučaju rok utvrđuje opisno, a da kao takav ignorira kalendarski završetak ugovora, odnosno ocjenjuje ga se nerelevantnim.

To je evidentno kod ugovora o obavljanju inženjerskih konzultantskih usluga koje se veže na ugovore o izvođenju radova. U tim i takvim ugovorima, na koje gospodarski subjekti nemaju utjecaja, rizik postizanja roka izvođenja radova prebacuje se na pružatelja usluge.

U ovom poglavlju strukturno će biti razmotreni elementi aktualne prakse javne nabave: rokovi izvršenja ugovora, procjena vrijednosti javna nabave, uvjeti prihvatljivosti ponude, kriteriji dodjele ugovora, provedba žalbenih postupaka te mogući smjernici promjene.

4.1. Aktualni trendovi

Aktualnu praksu javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga obilježava *ziheraška* primjena odredbi Zakona o javnoj nabavi na način koji ne ostavlja prostora za bilo kakvu interpretaciju zahtjeva zakonskih odredbi ni unutar granica koje određuje Zakon, a sve uz korištenje poruke "pleti kotac kao otac".

Kriteriji za ocjenjivanje prihvatljivosti ponuda i kriteriji za dodjelu ugovora uspostavljaju se na temelju minimalnih zahtjeva predmeta nabave (kako to zahtijeva Zakon), a da se pri tome svjesno izbjegava primjena kriterija stvarno i u bitnome relevantnih za pojedini graditeljski projekt, i to zbog mira u kući i izbjegavanja neugodnih propitkivanja i osporavanja u tijeku razvoja javne nabave. Uz to, gotovo pa redovito u dokumentaciji za nadmetanje, posebno u tekstu ugovora, na koji ponuditelji ne mogu utjecati, rizik roka obavljanja usluge naručitelja izravno se transferira na pružatelja usluge.

I kod hrvatskih sudova kao prihvatljiva prolazi ugovorna odredba kojom se, često u istoj rečenici, utvrđuje kalendarski rok obavljanja usluge, a u nastavku rečenice se kalendarski rok obezvređuje odredbom da je rok tek orijentacijski, ili se u drugome slučaju rok određuje opisno, tako da je rok vezan uz završetak ugovorenih usluga, bez obzira na to je li pružatelj usluge svojim radnjama mogao utjecati na postizanje roka. Posebno je to vidljivo kod ugovora o obavljanju inženjerskih konzultantskih usluga koji su povezani s ugovorima o građenju ili izvođenju radova. U tim i takvim ugovorima, na koje gospodarski subjekti nisu mogli utjecati, rizik postizanja roka transferira se na pružatelja usluge. Pri tome se ignorira notorna činjenica da je u kalendarskome roku, po sili logike i tehnologije obavljanja usluga, pružatelj usluge obavezan obaviti sve ugovorene usluge i da u slučaju kada se rok obavljanja usluga prolongira bez njegove odgovornosti ima suštinsko, legitimno pravo na sklapanje dodatka ugovoru kojim se mijenja rok, ali i određuje dodatna financijska naknada za obavljanje usluga nakon kalendarski ugovorenog roka obavljanja inženjerskih konzultantskih usluga.

Posebno suštinski neopravdana, i na neprimijenjenoj logici izbjegavanja sukoba interesa, ugovorna je odredba o plaćanju

obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga, čija je dinamika vezana uz uspješnost treće osobe.

Po prirodi stvari pružatelj usluge je u poziciji da mu je u troškovima obavljanja usluge drastično prisutan, dominantan i neizbježan trošak konzumacije vremena. Uspješnost trećeg najčešće, odnosno redovito, nije kategorija na koju pružatelj inženjerske konzultantske usluge može ozbiljno utjecati, a snosi posljedice neuspjeha trećeg. Posebno je to vidljivo kod obavljanja usluga nadzora i vođenja graditeljskih projekata. Javni naručitelji redovito zanemaruju tu činjenicu i plaćanje obavljenih usluga vežu izravno uz napredak izvođača u izvođenju radova. Čast izuzecima!

Obrazloženje javnog naručitelja je jasno: neuspjeh izvođača neuspjeh je pružatelja usluge. Ta je korelacija vrlo rijetko prisutna u provedbi graditeljskih projekata i kao takva ne smije biti općeprihvaćen model za plaćanje financijske vrijednosti obavljene usluge. Tim se modelom uspostavlja nelegitiman i nepošten odnos naručitelja i pružatelja usluge u kojemu naručitelj grubo i neopravdano transferira svoj rizik projektnog roka na pružatelja usluge. Uz to otvara prostor za moguće manipulacije, a što je društveno neprihvatljivo i kažnjivo.

Posebno neopravdana jest praksa sustava osiguranja činidbenih jamstava, odnosno jamstva za dobro izvršenje posla. Iznos činidbenog jamstva baziran je na očekivanju naručitelja da pružatelj inženjerske konzultantske usluge svojom voljom, suprotno odredbama ugovora, neće izvršiti neke od ugovorenih usluga. Znači, radi se o pokriću projektnog rizika.

Naručitelj ima pravo iz činidbenog jamstva naplatiti razliku između troška koji će snositi angažiranjem treće osobe za obavljanje usluge koju nije obavio ugovoreni pružatelj i troška koji bi, u skladu s ugovorom, platio ugovorenome pružatelju da je on obavio svoju ugovornu obvezu. Ponekad se to odnosi i na obavljanje ugovorene usluge u ugovorenome roku.

Taj se rizik naručitelja smanjuje s napretkom obavljanja ugovorene usluge te kao takav u cijelosti iščezava u trenutku kada je usluga obavljena.

To znači da vjerojatnost pojave rizika tendira nuli, a da jamstvo za sanaciju posljedica pojave rizika, kao apsurdan rezultat prisutnog pristupa, vrijedi u punome iznosu do zatvaranja ugovora. Razumno je očekivati da naručitelji, radi smanjenja ukupnih troškova graditeljskog projekta, kroz napredak projekta smanjuju i zahtjev za visinu činidbenog jamstva sudionika u razvoju graditeljskog projekta. O tome su pisali mnogi pa i autori ovog rada.

Ovdje su tek naznačeni i zabilježeni postojeći drastični pokazatelji negativnih trendova na koje bi u budućnosti trebalo utjecati kroz zahtjeve i ograničenja, ponajprije legislative.

4.2. Dokumentacija za nadmetanje

Sadržaj poruka koje javni naručitelj upućuje gospodarskim subjektima kroz dokumentaciju za nadmetanje i njezine priloge od presudne je važnosti kako za rezultat javnog nadmetanja tako i za uspješnu realizaciju ugovora koji se sklapa na temelju rezultata provedenoga javnog nadmetanja.

Kvaliteta dokumentacije za nadmetanje kojom se artikuliraju zahtjevi i ograničenja predmeta nabave zahtijeva pravodobnu, osjetljivu, ciljno usmjerenu aktivnost osoba i skupina koje su zadužene za pripremu dokumentacije za nadmetanje. Na izradi dokumentacije ne smije se štedjeti vrijeme, a posebno ne novac, jer novac ušteden na pripremi dokumentacije za nadmetanje povući će za sobom nemile daljnje troškove, kako u provedbi procesa javnog nadmetanja tako i u provedi ugovora na temelju rezultata provedenog procesa javne nabave.

U radu je pozornost usmjerena na sadržajne poruke dokumentacije za nadmetanje koje izravno i nezaobilazno uvjetuju ukupni uspjeh procesa javne nabave. Sve u skladu s osnovnim interesom rada, a to je nabava inženjerskih konzultantskih usluga, s time da se rečeno o nabavi usluga jednostavno transferira i u nabavu roba i u ustupanje izvođenja radova. To su:

- rokovi obavljanja usluge
- procjena vrijednosti usluge
- uvjeti prihvatljivosti ponude
- kriteriji dodjele ugovora
- provedba žalbenih postupaka
- mogući smjerovi promjene.

Svaka od pobrojanih poruka koje sadržava dokumentacija za nadmetanje zavređuje dubinsku i sveobuhvatnu analizu postupaka u provedbi javnih nadmetanja, no zbog ograničenog opsega rada oslonit ćemo se na signifikantne pojave prema njihovoj učestalosti u procesima javne nabave i njihovu utjecaju na kvalitetu rezultata procesa javne nabave.

U mogućim smjerovima promjene prikazat ćemo viđenje nužnih i jednostavno izvodljivih izmjena i dopuna Zakona o javnoj nabavi, posebno odredbi o neprihvatljivo niskoj cijeni, kriterijima za odabir ponude, potom umirenju prostora nuđenja inženjerskih konzultantskih usluga, unapređenju stručne odgovornosti i razvoju stručnih i materijalnih kompetencija gospodarskih subjekata, a sve u cilju unapređenja sadržaja i kompetencija poruka koje mora sadržavati dokumentacija za nadmetanje.

4.2.1. Rokovi obavljanja usluge

Među prisutnim znatnim trendovima u procesu javne nabave praksa je javnih naručitelja da prilikom pripreme dokumentacije o nabavi (u daljnjemu tekstu: DoN) inženjerskih konzultantskih usluga u obvezujuće, bez bilo kakvog mogućeg utjecaja gospodarskih subjekata, ni kroz proceduru prethodnog savjetovanja, ni kroz proces pripreme ponuda, odnosno upita gospodarskih subjekata javnome naručitelju, u ugovore o obavljanju usluge stavljaju odredbe kojima rokove obavljanja usluge i dinamiku plaćanja obavljene inženjerske konzultantske usluge vežu uz financijsku realizaciju izvođačkih ugovora koji su predmet usluge. Rizik javnog naručitelja, vezan uz plansku disciplinu izvoditelja, izravno i grubo, bez suštinskog opravdanja, transferiraju na pružatelja inženjerske konzultantske usluge. Pri tome ignoriraju notornu činjenicu da je vremenski angažman stručnjaka u projektome timu pružatelja inženjerskih konzultantskih usluga

osnova vrijednosti obavljene usluge, pa time i osnova za dinamiku plaćanja obavljene inženjerske konzultantske usluge.

Naručitelji kroz projektni zadatak, koji je sastavni dio DoN-a i ugovora o pružanju usluga, vrlo detaljno definiraju zadaće izvršitelja usluge za različite faze projekta (pripremna faza, faza tijekom građenja, faza nakon završetka izgradnje), uz istodobno ignoriranje činjenice da je intenzitet obavljanja usluge vezan uz neumitni protok vremena, a bilo kakvo posustajanje izvoditelja u izvođenju radova zahtijeva nepredviđen dodatan angažman pružatelja inženjerske konzultantske usluge. S jedne se strane zahtjevi naručitelja vežu uz vremenske etape razvoja projekta, a s druge se ta činjenica u ugovorom definiranoj dinamici plaćanja obavljene usluge ignorira. Praksa javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga uključuje i pojedine zahtjeve javnih naručitelja da gospodarski subjekti preuzmu rizik javnog naručitelja u odgovoru na moguće, neizvjesne projektne poremećaje, posebno u području vremenske realizacije graditeljskog projekta. Za takvu praksu nema nikakvog opravdanja i jedino ju se može razumjeti kao argument sile.

Primjer koji će se prikazati u nastavku, a koji ilustrira svu drastičnost pokušaja javnih naručitelja da transferiraju svoje rizike na neprimjerenu adresu konkretan je i bio je na neki način motiv za pripremu ovog rada.

Naručitelj obračun i plaćanja inženjerske konzultantske usluge vezuje izravno uz financijsku realizaciju izvođačkih ugovora te zahtijeva da se vremensko produljenje obavljanja usluge do 15 % nakon ugovorenog vremena smatra isključivim rizikom pružatelja usluge, uz obvezu pružatelja usluge da neodređeno moguće produljenje obavljanja ugovorenog opsega usluge nakon petnaestpostotnog produljenja obavlja za fiksnu naknadu u iznosu od dvadeset posto ugovorene vrijednosti usluge.

Javni naručitelj zahtijeva da pružatelj usluge obavlja uslugu uz preuzimanje financijskog tereta rizika, koji je u domeni naručitelja, na način da je obavezan uz preuzeti definirani rizik (15 % ugovorenog vremena) preuzeti i neizvjestan rizik obavljanja usluge u nepoznatome trajanju za poznati iznos!? To je ugovor kod kojeg nisu poznati ni vrijednost usluge ni rok obavljanja usluge, dvije bitne odrednice bilo kojeg ugovora!?

Gospodarski je subjekt u postupku javne nabave inženjerske konzultantske usluge javnome naručitelju uputio pitanje o opstojnosti takvog zahtjeva: "U objavljenoj Dokumentaciji o nabavi u točki 59. Naručitelj navodi:

U slučaju da dođe do produženja trajanja pojedinačnih ugovora sklopljenih sa izvođačem, kada to produženje prelazi rok izvršenja usluge u svezi sa stavkama Troškovnika o usluzi nadzora, do i uključivo 15 % trajanja navedenog u ovoj DoN, te da ovo produženje ugovora o radovima nije uzrokovano postupanjem izvršitelja usluga nadzora nad građenjem, izvršitelj usluge dužan je prilagoditi se ovoj situaciji i nema pravo dodatnog potraživanja radi ovako produženog roka. U slučaju da dođe do produženja trajanja pojedinačnih ugovora sklopljenih sa izvođačem radova, kada to produženje prelazi rok izvršenja usluge u svezi sa stavkama Troškovnika o usluzi nadzora, preko 15 % trajanja navedenog u ovoj dokumentaciji o nabavi, te da ovo produženje ugovora o radovi-

ma nije uzrokovano postupanjem izvršitelja usluga nadzora nad građenjem, izvršitelj usluge dužan je prilagoditi se ovoj situaciji i ima pravo dodatnog potraživanja radi ovako produženog roka. Dodatno potraživani iznos u ovom slučaju iznosi 20 % vrijednosti koja se izračunava na način da se ugovorena vrijednost nadzora na pojedinim ugovorima sklopljenim s izvođačem radova (stavke Troškovnika o usluzi nadzora), podijeli s inicijalnim trajanjem izvršenja nadzora na tom pojedinom ugovoru o izvođenju radova u mjesecima. Isplata ovog iznosa primjenjuje se na mjesečnoj osnovi nakon što produženje trajanja pojedinačnih ugovora sklopljenih sa izvođačem radova, u svezi sa stavkama Troškovnika o usluzi nadzora, prijeđe 15 % trajanja navedenog u ovoj dokumentaciji o nabavi. (Citat zahtjeva naručitelja) [7]

Iz ovako propisanih odredbi dokumentacije o nabavi proizlazi, da bez obzira na to što izvršitelj usluge nadzora nije odgovoran za produženje roka, produžit će mu se ugovor, bez mogućnosti povećavanja cijene usluge nadzora, koja je u direktnoj ovisnosti o vremenskom angažmanu pojedinih stručnjaka.

Takvom odredbom na izvršitelja se prebacuje obveza anticipiranja i kvantificiranja rizika produljenja pojedinačnih ugovora o izvođenju radova koju nije moguće utvrditi u trenutku izrade ponude te kojom se izvršitelj stavlja u nepovoljan i ograničavajući položaj. Što više odredba u dokumentaciji o nabavi kojom izvršitelj usluge nadzora u slučaju produženja ugovorenog roka do i uključivo 15 % trajanja, nema pravo potraživanja, nije sukladna zakonskim odredbama te se upućuje Naručitelj da navedene odredbe izmijeni.

Nadalje, Naručitelj u slučaju produženja trajanja pojedinačnih ugovora sklopljenih s izvođačem radova preko 15 % trajanja, omogućava izvršitelju dodatno potraživanje, ali samo u iznosu do 20 % vrijednosti usluge nadzora na pojedinim ugovorima o izvođenju koje obuhvaća usluga nadzora. Od Izvršitelja usluge nadzora se traži da i u produženom roku provodi uslugu kvalitetno i bez zaostataka, da zadovoljava minimalan angažman stručnjaka propisan u Knjizi 3., a sve to za maksimalno 20 % vrijednosti nadzora po pojedinom ugovoru. Ovakvom odredbom Naručitelj također stavlja u nepovoljan položaj izvršitelja usluge nadzora, te ograničava pravo potraživanja izvršitelja, a što nije u skladu s odredbama članaka 316. i 317. ZJN 2016, budući da iste predviđaju pravo povećanja cijene do 50 % ukupne vrijednosti prvotnog ugovora usluge nadzora. Isto tako ne postoji pravna osnova za razlikovanje potraživanja dodatne usluge nadzora do 15 % i preko 15 % trajanja pojedinih ugovora o izvođenju.

Uvažavajući navedeno, ovako postavljivi uvjeti nisu u skladu s odredbama ZJN 2016., a pogotovo imajući u vidu da je Naručitelj u dokumentaciji o nabavi odredio primjenu odredbi ZJN 2016 koje se odnose na izmjene ugovora. S obzirom na to da je Naručitelj u dokumentaciji o nabavi propisao da se primjenjuju relevantni članci ZJN 2016, dakle i članci 314. do 321. koji se tiču izmjena ugovora, predlaže se Naručitelju da jasno i na precizan način odredi moguće izmjene ugovora tijekom njegova trajanja, odnosno sukladno relevantnim člancima ZJN 2016 izmjeni navode Dokumentacije o nabavi u dijelu plaćanja usluga nadzora u slučaju produženja trajanja radova na način da odredi:

- U slučaju da dođe do produženja trajanja pojedinačnih ugovora sklopljenih s izvođačem radova prema trajanju navedenom u dokumentaciji o nabavi, te da ovo produženje ugovora o radovima nije uzrokovano postupanjem Izvršitelja usluga nadzora nad građenjem, Izvršitelj usluge dužan je prilagoditi se ovoj situaciji i ima pravo dodatnog potraživanja radi ovako produženog roka primjenjujući odredbe članaka 314. do 320. ZJN 2016 vezane uz ograničenje povećanja cijene [7]."

Odgovor javnog naručitelja bio je sljedeći: *Gospodarski subjekt daje ponudu za uslugu nadzora nad radovima određenog obima - komplet (1 km cjevovoda, 1 UPOV... i sl.), te s obzirom na dinamiku radova koju do određene mjere diktira Izvođač (s obzirom na ugovorne uvjete/rokovu Izvođač – Naručitelj), angažman pojedinih stručnjaka može biti koncentriran u kraćem ili dužem vremenskom periodu.*

Dokumentacijom o nabavi u točki 19. Rok početka i završetka izvršenja ugovora detaljno je navedeno koje su sve okolnosti moguće te da Naručitelj u ovom trenutku ne može točno procijeniti trajanje ugovora.

Primjerice, navodi se da će "Količina aktivnosti Izvršitelja varirati tijekom trajanja ugovora i to je potrebno uzeti u obzir prilikom izrade ponude, predlaganja i regrutiranja stručnog osoblja Izvršitelja" te da "Izvršitelj mora planirati dodjelu aktivnosti nadzora svom osoblju na fleksibilan način kako bi se osigurali ciljevi projekta. Krajnji rok završetka je indikativan i ovisi o izvođačima radova te se očekuje od Izvršitelja usluge da poslove u ovom zadatku izvrši u cijelosti bez obzira na gore naveden indikativan datum završetka ispunjenja usluga"
Gospodarski subjekt podnosi ponudu za po komadu usluge, a ne po vremenskoj jedinici trajanja ugovora, te Naručitelj smatra da ovakav prijedlog dokumentacije nije "u suprotnosti sa zakonskim odredbama". Gospodarski subjekt nudi uslugu za izvršenje kompletne usluge, nezavano za rok izvođenja radova, a u slučaju da se on ipak poveća za neki duži period, tada Naručitelj predviđa način naplate tog produljenja u iznosu koji smatra adekvatnim (iako zakonski nema tu obvezu). Pogrešno je tumačenje odredbi ZJN 2016: Članak 316. predviđa izmjene ugovora u slučaju ako neka usluga nije bila uključena u nabavu (ne odnosi se na produljenje roka, već dodatne usluge), a članak 317. uključuje izmjene zbog okolnosti koje pažljivi naručitelj nije mogao predvidjeti – uz povećanje cijene najviše do 50 % prvotnog ugovora, a budući da je izmjene ugovora u odnosu na produljenje roka Naručitelj predvidio Dokumentacijom o nabavi, odredio je i odgovarajući način obračuna na ime produljenja trajanja pružanja usluge (iako zakonski nema tu obvezu).

Naručitelj smatra da će propisana primjenjivost odredbi članaka 314-320 ZJN 2016 u Dokumentaciji o nabavi omogućiti izvršenje ugovora i u nepredviđenim okolnostima, produljivanju rokova... (a kako je detaljnije propisao u točki 59. Dokumentacije o nabavi), a isti propisani uvjeti odnose se na sve potencijalne ponuditelje [7].

Obavljanje inženjerske konzultantske usluge ne može se svesti pod isporuku roba, a javni naručitelj u svojem odgovoru upravo to čini. Pružanje inženjerske konzultantske usluge ne može se nuditi po komadu jer je činjenično i evidentno vezano uz vremensku jedinicu obavljanja usluge u ugovorenome vremenu.

Javni naručitelj polazi od stava da za ugovor nisu važni ni rok ni vrijednost, već isključivo i jedino obveza izvršitelja usluge da obavlja uslugu u nelimitiranome vremenu, uz ograničenu mogućnost naplate stvarne vrijednosti usluge obavljene u vremenu.

Za sukob stava javnog naručitelja irelevantno jesu li zahtjev i obrazloženje zahtjeva naručitelja proizvod djelatnika javnog naručitelja ili proizvod konzultanata koji pružaju uslugu izrade DoN-ova. Naručitelj u citiranom odgovoru navodi:

Dokumentacijom o nabavi u točki 19. Rok početka i završetka izvršenja ugovora detaljno je navedeno koje su sve okolnosti moguće te da Naručitelj u ovom trenutku ne može točno procijeniti trajanje ugovora... Krajnji rok završetka je indikativan i ovisi o izvođačima radova te se očekuje od Izvršitelja usluge da poslove u ovom zadatku izvrši u cijelosti bez obzira na gore naveden indikativan datum završetka ispunjenja usluga [7].

Iz citiranog teksta proizlazi jednostavan zaključak da naručitelj nije u mogućnosti sagledati krajnji rok obavljanja inženjerske konzultantske usluge. Naručitelj eksplicitno na pružatelja usluge adresira rizik nedefiniranog roka, bez obzira na to hoće li ili neće izvršitelj usluge svojim (ne)djelovanjem utjecati na promjenu roka. Rizik vezan uz vrijeme trajanja obavljanja usluge naručitelj neutemeljeno prebacuje na izvršitelja usluge koji nije u poziciji anticipirati, kvantificirati i vrijednosno unijeti u ugovoreni iznos usluge.

Takav stav javnog naručitelja implicira mogućnost da ponuditelj usluge na temelju vremenske nesigurnosti trajanja obavljanja usluge i rizika od petnaest posto ponudi vrijednost usluge na razini koja neće biti zasnovana na realnim, istinitim i provjerljivim činjenicama, već na spekulaciji, a spekulacija može rezultirati i troškovima javnog naručitelja koje u odgovornome odnosu prema vlastitim obvezama i obvezama pružatelja usluge ne bi imao. Naručitelj svojim zahtjevom i obrazloženjem negira načelo Zakona o javnoj nabavi iz 2016., posebno čl. 200, st. 1.:

Dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, te st. 2.: Dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja. [11].

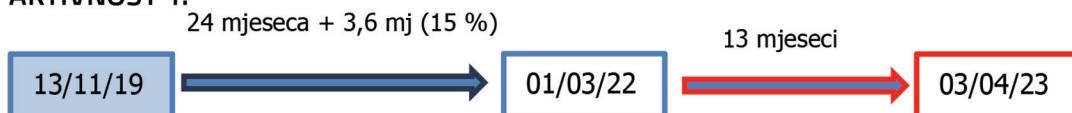
Navedeni primjer provedbe ugovora eklatantno potvrđuje svu provedbenu neodrživost takvih zahtjeva, a što izravno vodi u proces otvaranja spora o razumnome limitu odgovornosti pružatelja usluge za rokove obavljanja ugovorene usluge. Notorna je činjenica da bez utvrđenog roka i vrijednosti usluge ni jedan ugovor nije valjan.

Na slici 1. prikazani su planirani i ostvareni rokovi izvođenja radova na kojima je obavljena inženjerska konzultantska usluga. Izvršitelj usluge imao je zadaću obaviti uslugu na graditeljskome projektu koji je planiran i realiziran kroz dvije bazne aktivnosti unutar jedinstvenog roka dovršenja.

Iz slike 1. je vidljivo da je aktivnost 2. građenja i za istu ugovorenu inženjerska konzultantska usluga aktivirana dvije godine (24 mjeseca) nakon početka aktivnosti 1.

Projektne poremećaj očituje se u činjenici da su stručnjaci izvršitelja usluge u trajanju od 24 mjeseca (od 13. studenoga 2019. do 10. studenoga 2021.) konzumirali ugovoreno (očekivano)

AKTIVNOST 1.



AKTIVNOST 2.



Slika 1. Planirani i ostvareni rokovi izvođenja radova na kojima je obavljena inženjerska konzultantska usluga

vrijeme angažmana u cijelosti na aktivnost 1., a trebali su biti angažirani paralelno na obje aktivnosti.

Trajanje aktivnosti 1. prolongirano je za 17 mjeseci (ugovoreno trajanje 24 mjeseca), a u tom je razdoblju izvršitelj usluge bio obavezan obavljati usluge bez dodatne naknade kroz 3,6 mjeseci (15 % produženja ugovorenog trajanja usluge).

Za aktivnost 1. ugovoreni rok dovršetka radova istekao je 3. travnja 2023. te je naručitelj u skladu s odredbama ugovora o izvođenju radova naplatio izvođaču maksimalan iznos za kašnjenje te obavijestio izvođača da je s danom 1. ožujka 2024. raskinuo ugovor s izvođačem. Poštujući činjenicu da je izvođački ugovor standardizirani tip FIDIC ugovora, bez obzira na njegov raskid s izvođačem, aktivan je ugovor o pružanju usluge nadzora, odnosno izvršitelj usluge obavezan je pružati ugovorenu uslugu i za aktivnost 1., a sve u skladu s ugovorom o obavljanju usluge.

Naručitelj je dopisom obavijestio izvođača da je ugovoreni rok dovršetka za aktivnost 1. istekao te da se izvođač nalazi u nedopuštenome kašnjenju, odnosno da naručitelj nije produljio trajanje predmetnog ugovora o izvođenju jer za isto nije bilo ugovornog osnova.

Za produljenje trajanja, odnosno produljenje roka dovršetka izvođačkih ugovora, vrlo je jasno definirana ugovorna procedura koja implementira odredbe FIDIC-ove Crvene i Žute knjige. Članak 1.1.3.3 OUU-a definira: "Rok dovršetka" je vrijeme potrebno za dovršenje Radova ili Dijela radova (ovisno o slučaju) iz članka 8.2. [Rok dovršetka], kako je to navedeno u Dodatku ponudi (s bilo kojim produljenjem iz članka 8.4. [Produljenje Roka dovršetka]), računajući od Datuma početka [21, 22].

Članak 8.2. OUU-a definira: Izvođač će dovršiti sve Radove i svaki Dio radova (ako postoji) u Roku dovršetka Radova ili Dijela radova (ovisno o tome kakav je slučaj), uključujući:

- uspješan prolazak na Testovima po dovršetku i
- dovršenje svih radova navedenih u Ugovoru kao potrebni za Radove ili Dio radova kako bi se smatrali dovršeni u svrhu preuzimanja prema članku 10.1.

Članak 8.4. OUU-a definira: Na temelju članka 20.1. [Potraživanja Izvođača] Izvođač ima pravo na produljenje Roka dovršetka ako će dovršetak u svrhu članka 10.1. [Preuzimanje Radova i Dijela radova] kasniti zbog bilo kojeg od sljedećih razloga:

- Izmjene (osim ako promjena Roka dovršetka nije dogovorena prema članku 13.3. [Postupak Izmjene])
- uzroka kašnjenja koji daje pravo na 'produljenje roka prema bilo kojem članku ovih Uvjeta ugovora
- iznimno nepovoljnih klimatskih uvjeta
- nepredviđenog manjka osoblja ili Sredstava koji može biti uzrokovan epidemijom ili vladinim akcijama ili
- bilo kojeg kašnjenja, prepreka ili uzroka za koje je odgovoran Naručitelj, Osoblje Naručitelja ili drugi izvođači Naručitelja na Gradilištu.

Ako Izvođač smatra da ima pravo na produljenje Roka dovršetka, obavijestit će Inženjera u skladu s člankom 20.1. [Potraživanja Izvođača]. Kada se određuje produljenje roka prema članku 20.1., Inženjer će pregledati prethodne odluke i može produljiti, ali nikako smanjiti sveukupni rok produljenja.

Nažalost, navedeno razdoblje pružanja usluge nakon isteka roka dovršetka izvođačkih ugovora, a koji su predmet usluge, nije obuhvaćeno ugovorom za uslugu. Činjenica je da javni naručitelj prepoznaje izravnu korelaciju pružanja inženjerskih usluga i vremenskog angažmana stručnjaka koji čine stručni tim koji obavlja ugovorenu uslugu, ali u ugovoru o obavljanju usluga definira obračun i plaćanje obavljene usluge na dijametralno suprotan način. Jednostavno, zahtjev javnog naručitelja za način i kvalitetu obavljanja ugovorene usluge nije u korelaciji s uvjetima obračuna vrijednosti obavljene usluge.

Projektni zadatak kao sastavni dio DoN-a i ugovora o pružanju inženjerske usluge za javnog naručitelja zahtijeva:

Stručno osoblje

Zahtijeva se da stručno osoblje Izvršitelja poznaje sve relevantne zakone i propise Republike Hrvatske i EU koji na bilo koji način mogu utjecati na realizaciju radova i izgradnju vezane uz realizaciju ovog ugovora kao i FIDIC ugovorne uvjete relevantne za izvršenje ovog Ugovora.

Tijekom faze građenja, Izvršitelj mora biti stalno prisutan na lokaciji projekta s dovoljnim brojem osoblja u svako doba, kako bi se osiguralo da se projekti učinkovito provode i nadziru.

Izvršitelj mora prilagoditi svoje radno vrijeme radnom vremenu izvođača radova te nema pravo na naknadu s tog naslova.

U nastavku je za svakog stručnjaka specificirano zahtijevano vrijeme

prisustvovanja na gradilištu - % od ukupnog trajanja Projekta. Izvršitelj mora voditi evidencije prisutnosti stručnjaka na gradilištima, a koje ovjerava Ovlaštenik Naručitelja, te ih Izvršitelj ovjerene obvezno treba priložiti uz situacije koje izdaje Naručitelju. Istim evidencijama mora nedvojbeno dokazati prisutnost stručnjaka sukladno zahtjevi- ma ovog Projektnog zadatka ... [7]

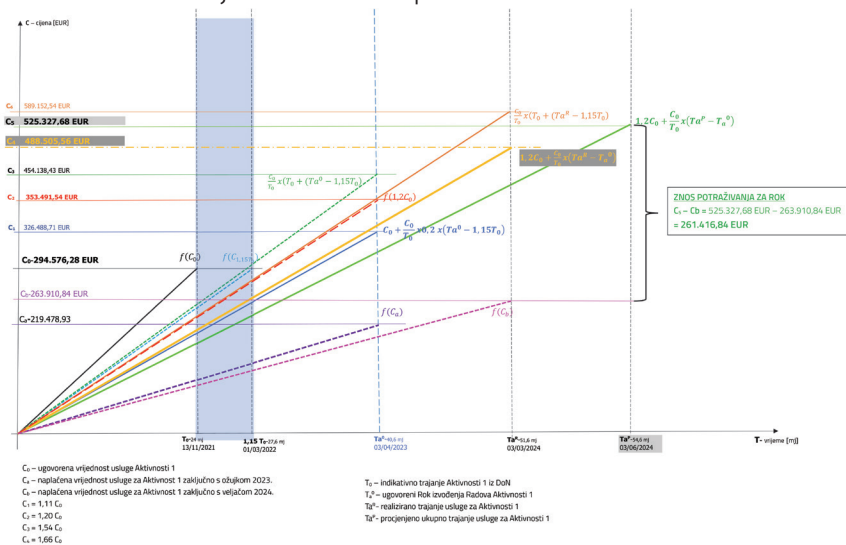
Iz djelomično citiranog teksta projektnog zadatka jasno je vidljivo da javni naručitelj zahtijeva od stručnog osoblja, koje čini tim stručnjaka, vremensku prisutnost na lokaciji projekta i vrlo je jasno specificira za svaku pojedinu poziciju stručnjaka. Nije od male važnosti da se javni naručitelj pri tome veže na ugovoreno vrijeme obavljanja usluge, a da to vrijeme stvarno i činjenično nije ugovorom utvrđeno. Iako je odredba o prisutnosti stručnjaka na lokaciji upitna, s njom se ovdje ne bavimo.

Gospodarski subjekti na temelju zahtijevanoga vremenskog angažmana pojedinih stručnjaka kalkuliraju troškove obavljanja usluge i na temelju njih utvrđuju vrijednosti inženjerske konzultantske usluge za koju očekuju da će ju obavljati.

Kalkuliran izravan trošak inženjerske usluge baziran je na očekivanome vremenu angažmana pojedinih stručnjaka članova projektnog tima izvršitelja usluge. Dodavanjem neizravnih i fiksnih troškova poput troškova jamstva gospodarski subjekt utvrđuje ukupnu financijsku vrijednost inženjerske konzultantske usluge koja se po odgovarajućemu ključu distribuira po aktivnostima predmeta ugovora, a što javni naručitelj redovito zahtijeva kroz DoN.

Gospodarski je subjekt kroz tako stipuliran način ugovaranja roka bez roka obavljanja usluge u poziciji subjekta koji mora na sebe preuzeti posljedice pojave rizika u području odgovornosti javnog naručitelja i da u kalkulaciji vrijednosti usluge polazi od pretpostavki koje mogu biti i ovakve i onakve, i to isključivo na svoju poslovnu odgovornost.

Na slici 2. ilustrirana je objektivna neodrživost takve prakse čiji je krajnji rezultat spor, a sporovi uvijek vode do društvene štete, neovisno o tome na koju se adresu šteta "prikvači".



Slika 2. Odnos vremena, troška i prihoda u obavljanju usluge

Praksa, koja sadržava i primjer koji je ovdje prikazan, upućuje na neodrživost postupaka javne nabave čija se poslovna odgovornost za rok ugovora trećih transferira s jedinog nosioca odgovornosti (uz sve elemente zaštite te i takve pozicije javnog naručitelja), a to je javni naručitelj, na pružatelja usluge u slučajevima produljenja obavljanja usluge i kada pružatelj usluge nije imao nikakvog utjecaja na produljenje roka do kojeg je došlo zbog odgovornosti trećih dionika graditeljskog projekta.

4.2.2. Procijenjena vrijednosti predmeta nabave

Na mnogim stručnim skupovima konstantna se pozornost posvećuje činjenici da je na tržištu inženjerskih konzultantskih usluga, ponajprije usluga stručnog nadzora nad građenjem, prisutno odstupanje između procijenjene vrijednosti nabave i raspa ponuđenih cijena od onih bliskih procijeni do onih dramatično nižih od procjene.

U ovome radu ne razmatraju se slučajevi kada naručitelji objavljuju javnu nabavu za složene inženjerske usluge koje zahtijevaju znatan angažman kako u vremenu tako i u broju stručnjaka, a sa znatno podcijenjenom procijenjenom vrijednošću predmeta javne nabave. U takvim slučajevima gospodarski subjekti, odnosno potencijalni ponuditelji, redovito nemaju mogućnost utjecati na objavljenu procijenjenu vrijednost nabave jer je ona rezultat naručiteljeve pripreme projekta. Čak i u slučaju takvih javnih nadmetanja naručitelj dobiva ponude koje su i ekonomski i poslovno neutemeljeno istaknute ispod procijenjene vrijednosti.

Činjenica da gospodarski subjekti na tržištu inženjerskih konzultantskih usluga nude usluge daleko ispod razine procijenjene vrijednosti usluge i da na temelju takvih ponuda naručitelji sklapaju ugovore upućuje na zaključak da se u procesu javne nabave na ocjenjuje prihvatljivost takove ponude, već se gotovo redovito u procesu ocjene ponude prihvaćaju emotivna odnosno poslovno neutemeljena pojašnjenja ponude. Pojašnjenja su bazirana na istaknutoj presumpciji da će gospodarski subjekt oba-

viti zahtijevanu uslugu uz očekivani poslovni gubitak koji će, u skladu sa svojom odlukom, kompenzirati iz drugih izvora. U pojašnjenju se prešućuje činjenica da će gospodarski subjekt u obavljanju ugovorene usluge biti ponajprije motiviran na smanjenje troškova obavljanja usluge. To znači i na suboptimalno obavljanje ugovorene usluge.

Naručitelji takve scenarije prihvaćaju kao datost koju nisu mogli izbjeći, a to za sobom povlači ozbiljnu upitnost rezultata provedbe na taj način sklopljenog ugovora. Neizbježna posljedica jest upitnost odnosa gospodarskog subjekta, dostave ugovora prema preuzetim ugovornim obvezama, što u krajnjoj liniji rezultira projektnim poremećajima.

Tablica 1. Ugovaranje građevinskih radova i pripadajućih konzultantskih usluga

Grupe građevinskih projekata	GRAĐEVINSKI RADOVI			STRUČNI NADZOR / UPRAVLJANJE PROJEKTOM GRAĐENJA		
	Procijenjena vrijednost (PV)	Ugovorena vrijednost	Postotak od procijenjene vrijednosti	Procijenjena vrijednost (PV)	Ugovorena vrijednost	Postotak od procijenjene vrijednosti
Cestogradnja	300.604.307,93	287.298.194,80	96 %	9.794.854,89	4.285.878,91	44 %
Vodovod i odvodnja	87.602.617,69	108.425.686,22	124 %	5.395.342,41	3.005.794,40	56 %
Drugi infrastrukturni projekti	184.623.487,00	238.684.912,00	129 %	4.001.436,25	2.293.501,00	57 %
Projekti obnove od potresa	104.927.361,86	154.927.361,86	147 %	2.393.457,27	596.096,00	25 %
PROSJEČNO UGOVORENO U % OD PROCJENE			124 %			45 %

Ušteda na krivome mjestu, a o tome se radi u ovome slučaju, ne šteti proračunska sredstva, već ih obezvrjeđuje. Nikako se ne smije zaboraviti da stvarna i odgovorna kvaliteta nikada nije i ne može biti predmet nadmetanja cijenom, posebno ne izuzetno niskom financijskom ponudom.

Kako su već više puta isticali drugi autori u svojim istraživanjima, kod inženjerskih usluga najniža cijena nije u interesu javnog naručitelja obzirom da razina te usluge osigurava razinu kvalitete i definira cijenu cjelokupne investicije [20]. Međutim, najčešće su uvjeti javnog nadmetanja raspisani tako da se bez obzira na bodovnije tehničke vrijednosti ponude evaluacija prihvatljivih ponuda svodi na prihvaćanje ponude s najniže ponuđenom cijenom kao najpovoljnije ponude u predmetnome javnom nadmetanju. Sustavnim prihvaćanjem najniže ponuđene cijene kao meritorne, odnosno dobitne, javni naručitelji prihvaćaju i činjenicu da neće dobiti kvalitetan odgovor takvog ponuditelja na zahtjeve i ograničenja predmeta nabave.

Takvom praksom javni naručitelji nehotice, ali djelotvorno prihvaćaju razinu kvalitete inženjerske konzultantske usluge koja je ispod, u najmanju ruku optimalne, a često i ispod minimalne, predmetom nadmetanja zahtijevane kvalitete. Time se, ne zamenarajući pri tome ni odgovornost gospodarskih subjekata koji sudjeluju u takvoj radnji, kreiraju i ostvaruju uvjeti za sustavan pad odlučujuće kompetitivnosti i sposobnosti gospodarskih subjekata, odnosno podupiru se procesi u kojima je izravno ugrožen društveni interes stvaranja novih vrijednosti uz optimalna ulaganja u graditeljske projekte. Tom se praksom ne potiče ulaganje u unapređenje znanja i sposobnosti gospodarskih subjekata koje vodi prema nadmetanju kvalitetom, već se prihvaća trenutačni pristup pripremi ponuda koji je baziran na imperativu gospodarskog subjekta o dobivanju narudžbe, odnosno ugovora, isključivo na temelju kompetitivnosti ponuđene cijene. Temelj te prakse jesu odredbe koje sadržava članak 289. Odjeljka D Izuzetno niske cijene, poglavlja 5. Procijenjena vrijednost nabave Zakona o javnoj nabavi. Postojeća praksa eksplicitno zahtijeva urgentnu promjenu ne samo članka 289. ZJN-a. Ustupanje građenja i/ili izvođenja radova kroz procese javne nabave nudi drugačiju sliku rezultata procesa. Zašto je to tako? Iz

nekoliko jednostavnih razloga. Proces privatizacije velikih građevinskih sustava koji su poslovali u Republici Hrvatskoj nakon osamostaljenja države doveo je do urušavanja ili potpunog propadanja zatečenih građevinskih kapaciteta. Na hrvatskome graditeljskom tržištu pojavili su se strani ponuditelji. Zahtjevi tržišta nisu bili praćeni ni adekvatnim kapacitetnim ni kvalitetnim odgovorima gospodarskih subjekata. Na tržištu su se pojavili novi kapaciteti, no i dalje je odnos potražnje i ponude bio u korist veće potražnje.

U obrazloženju izuzetno niske ponude kao razloge nije moguće uvjerljivo navesti emotivnu zainteresiranost jer cijene radova, materijala i opreme lako su provjerljive i dokazive te se radovi ugovaraju na razini procijenjene vrijednosti nabave, a u nekim slučajevima i po znatno višim cijenama.

U tablici 1. dani su pokazatelji koji znorno potvrđuju prethodne navode o izdvojenim postupcima javne nabave po grupama graditeljskih projekata izvedenima tijekom 2023.

Iz tablice 1. jasno je vidljivo kako se radovi ugovaraju po cijenama osjetno višima od procijenjenih vrijednosti nabave, dok inženjerske konzultantske usluge ne vrijede ni pola od procjene. Odnos vrijednosti radova i usluge baziran je na odnosu milijuna i tisuća eura pa 24-postotno povećanje od procijenjene vrijednosti ustupanja izvođenja radova iznosi nekoliko desetaka milijuna eura. Kod usluga nadzora ili upravljanju projektima radi se o nekoliko tisuća eura.

Ugovaranjem usluga na temelju izuzetno niskih financijskih ponuda naručitelji početno mogu uštedjeti oko dva posto ukupne investicije na projektu, a da kroz nekvalitetno obavljenu uslugu najčešće susreću troškove koje su se mogli izbjeći, a koji se kreću i do 25 % financijske vrijednosti projekta.

Društveno neprihvatljiv rizik osnova je za promjenu Zakona o javnoj nabavi, koja mora osnažiti praksu evaluacije prihvatljivih ponuda na temelju ekonomski najpovoljnije ponude i ozakoniti sustav prethodne eliminacije izuzetno niske ponude. Bez promjene Zakona kvaliteta obavljanja inženjerskih konzultantskih usluga na graditeljskim projektima ostaje i dalje ugrožena i rezultatom upitna. Procijenjena vrijednost predmeta javne nabave redovito je na razini realne vrijednosti obavljanja inženjerske konzultantske

usluge i posljedično rezultata obavljene usluge, što potvrđuju i provedena istraživanja. Tržišni odgovor pojedinih gospodarskih subjekata koji sudjeluju u procesu javnog nadmetanja za nabavu inženjerskih konzultantskih usluga otvara prostor za dezavuiranje i obezvređivanje te notorne činjenice, što rezultira izravnom i neizravnom društvenom štetom.

4.2.3. Uvjeti prihvatljivosti ponude

Zakon o javnoj nabavi polazi od stava da je za kulturu i prosperitet javne nabave u propisivanju uvjeta prihvatljivosti ponude neophodno i neodložno krenuti od minimalnih uvjeta sposobnosti ponuditelja, što je uvjet za kvalitetno izvršenje (ugovorne) obveze koju zahtijevaju opseg i kvaliteta predmeta nabave.

U načelu je taj zahtjev opravdan i nema nikakvog razloga da se u koncipiranju procesa javne nabave ne pođe od prethodno navedenih uvjeta, no praksa pokazuje da se tako postavljeni uvjeti transferiraju u minimalne zahtjeve koji ne odražavaju stvarne potrebe predmeta nabave.

Nema nikakve zamjerke odredbi iz članka 256. Zakona o javnoj nabavi koja glasi: (3) *Prilikom određivanja kriterija za odabir iz stavka 1. ovoga članka javni naručitelj smije zahtijevati samo minimalne razine sposobnosti koje osiguravaju da će gospodarski subjekt biti sposoban izvršiti ugovor o javnoj nabavi* [11].

Na stranu to što ta odredba i nije baš u skladu s karakterom Zakona koji bi morao zahtijevati i zabranjivati, a ne dopuštati ("javni naručitelj smije"), pod "sposobnošću" se prema Zakonu podrazumijevaju:

1. sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti
2. ekonomska i financijska sposobnost
3. tehnička i stručna sposobnost.

Sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti izvan je interesa ovog rada jer se uvjet u biti svodi na ponuditeljevo posjedovanje ovlaštenja za pružanje usluga koje su predmet javne nabave. Sasvim je logično i neizbježno da neku uslugu, a u kontekstu konkretnog članka, inženjersku konzultantsku uslugu u graditeljstvu može pružati samo za to registrirana tvrtka sa zaposlenim ovlaštenim inženjerima različitih struka. Iako i kod tog uvjeta postoji po Zakonu prihvatljiva praksa korištenja sposobnosti trećih, nikako nije jasna intencija zakonodavca da ostavlja prostor manipulaciji prilikom ispunjavanja danih uvjeta.

Zasebnu pozornost zahtijevaju uvjeti ekonomske i financijske sposobnosti te uvjeti tehničke i stručne sposobnosti gospodarskih subjekata. Interes rada nisu razmatranja što i kako bi se trebalo ili moralo konkretno promijeniti u Zakonu u vezi dokazivanja, a time i u praksi, već da se skrene pozornost na društvenu potrebu valorizacije postojećih zakonskih rješenja i Zakonu primjerene prakse. Radi se o postojećoj praksi koncipiranja i uspostavljanja zahtjeva minimalne razine sposobnosti gospodarskog subjekta.

Dokaz o ekonomskoj i financijskoj sposobnosti gospodarskog subjekta u praksi svodi se na činjenicu da gospodarski subjekt mora evidentno dokazati da je u zadnje tri relevantne financij-

ske godine imao ukupan promet najmanje u visini procijenjene vrijednosti nabave.

Već na prvu taj uvjet ni na koji način nije povezan s financijskim i ekonomskim zahtjevima predmeta nabave. Jednostavno je zaključiti da se kroz tako postavljen uvjet od gospodarskog subjekta očekuje da dokaže da je njegov financijski i ekonomski kapacitet na razini zahtjeva predmeta nabave. Zato se postavlja neizbježno pitanje na koji će način gospodarski subjekt koji je stvarno na razini minimalne sposobnosti realizirati ugovornu obvezu koja zahtijeva korištenje svih raspoloživih kapaciteta i kako će taj uvjet pomiriti s uvjetima obveza prema trećima?!

Mnogo razumniji i svrhovitiji uvjet bio bi onaj povezan s ekonomskom i financijskom sposobnošću gospodarskog subjekta u realizaciji graditeljske konzultantske usluge na graditeljskim projektima opsega i kvalitete iste ili slične predmetu nabave. Na taj bi se način dobio uvid u stvarnu potentnost gospodarskog subjekta da kvalitetno i sigurno odgovori na zahtjeve predmeta nabave.

U praksi redovito prisutan uprosječeni zahtjev, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, ne uzima u obzir ni trajanje referentnog ugovora o javnoj nabavi ni financijske obveze izvršitelja usluge tijekom trajanja takvog ugovora niti upućuje na povijesni, postojeći i eventualno budući financijski potencijal ili kapacitet gospodarskog subjekta. Jednostavno, ispunjenje zahtjeva ne daje informaciju o financijskoj i ekonomskoj potentnosti gospodarskog subjekta, već daje povijesni podatak koji stvarno i činidbeno ne upućuje na zaključak o aktualnoj kompetitivnosti gospodarskog subjekta?!

Zakon gospodarskim subjektima dopušta da u procesu javna nabave, u kreiranju ponuda u skladu sa zahtjevima predmeta nabave, odnosno slijedom odredbi dokumentacije za nadmetanje, za dokazivanja tražene sposobnosti koriste povoljnosti i prednosti drugoga gospodarskog subjekta. U praksi taj model, koji je u svojoj biti pozitivan i principijelno prihvatljiv i koji zahtijeva ili primjenu principa solidarnosti, ako se radi o zajednici ponuditelja, ili imenovanog podizvoditelja, kada je odgovornost na gospodarskom subjektu nosiocu ponude i/ili ugovora, prečesto rezultira stvarnom obmanom javnog naručitelja koju ne može dokazati jer je formalno sve u redu, u skladu sa zahtjevima i ograničenjima sadržanima u dokumentaciji za nadmetanje. Formalno je u ponudu uključen gospodarski subjekt sa zahtijevanim potencijalom, a koji će u provedbi eventualnog ugovora imati banalnu, zanemarujuću ulogu.

Ponuditelj koji će, na temelju zakonski provedenog procesa javne nabave, kao izvršitelj usluge potpisati ugovor nema zahtijevani financijski kapacitet i formalno ga nadomješta kapacitetima trećeg, kapacitetima koji, u pravilu, neće biti korišteni ni na koji način. Oni su bili i ostaju tek legalna, ali ne i svrhovita osnova za ispunjenje zahtjeva iz dokumentacije za javno nadmetanje.

Naručitelji u procesu javne nabave moraju takvu "posudbu" priznati kao odgovarajuću (jer u skladu s člankom 276. ZJN-a naručitelj samo "smije" zahtijevati solidarnu odgovornost u slučaju oslanjanja na ekonomsku i financijsku sposobnost, ali ne i mora zahtijevati). Naravno, to se ne odnosi na zajednicu ponuditelja

gdje postoji distribucija ugovornih obveza, ali i institut solidarne odgovornosti, koji je sastavni dio ugovora obavljanja usluge.

Notorna je činjenica da je ponuditelj u prvoj fazi javnog nadmetanja a potom i kao izvršitelj ugovorne obveze u provedbenoj fazi rezultata javnog nadmetanja upućen na privremeno financiranje troškova izvršenja ugovorne obveze do prvih naplata, koje, u pravilu, ne pokrivaju početne troškove izvršenja ugovorne obveze. Kako to izvršitelj ugovorne obveze uspijeva ostaje nepoznato, a i nije predmet interesa ovog rada. Neprijeporan je i legitiman zahtjev Zakona da javna nabava ne smije biti ni na koji način usmjerena prema određenim gospodarskim subjektima, odnosno da ne smije biti selektivna, no on izravno zanemaruje zahtjeve i ograničenja predmeta javne nabave, odnosno štiti mogućnost da u partikularnome procesu javne nabave sudjeluju gospodarski subjekti koji nemaju stvarne i činidbene kapacitete da samostalno odgovore na zahtjeve i ograničenja predmeta javne nabave. Eksplicitno rečeno, Zakon preferencijalno štiti interese gospodarskih subjekata na račun interesa javnog naručitelja, odnosno još usmjerenije na račun interesa (graditeljskog) projekta u skladu s kojim se i pokreće proces javne nabave.

Nesporno je da javna nabava mora biti otvorena za sve potencijalno sposobne gospodarske subjekte, no ta otvorenost mora biti ograničena s jedne strane opsegom i kvalitetom zahtjeva predmeta nabave, a s druge strane uvjetovana stvarnim kapacitetima gospodarskih subjekata koji participiraju u procesu javne nabave. U duhu jednakosti i jednakih mogućnosti potrebno je i mlađim te manjim i slabijim tvrtkama omogućiti da sudjeluju u postupcima javne nabave, ali ne pod cijenu kvalitete i sigurnosti izvršenja obveza. Zakon pak to omogućava, bez određivanja realnih alata za ikakvu kontrolu i sigurnost u pogledu održivosti ugovorenih usluga.

U istoj je ravni i kontekst zahtjeva za dokazivanje tehničke i stručne sposobnosti gospodarskih subjekata, ali možda i s grubljim konotacijama. Naime, Zakon u primjeni omogućuje gospodarskim subjektima da u procesu javne nabave, neprimjereno duhu i namjeri Zakona, koriste instituciju mogućeg oslanjanja na tehničku i stručnu sposobnost trećeg subjekta, odnosno da u nedostatku dokaza o vlastitoj tehničkoj i stručnoj sposobnosti u procesu javne nabave koriste sposobnosti trećih kao dokaz da su sposobni i spremni koristiti sposobnosti trećih kad već nemaju svojih.

Pri tome izrijekom ne postoji obveza trećega gospodarskog subjekta da stvarno i činidbeno sudjeluje u izvršenju ugovorne obveze. Grubo i izravno rečeno, Zakon omogućuje "trgovinu" referencama, bez ikakve posljedične odgovornosti "trgovaca" u realizaciji predmeta nabave, odnosno u razvoju projekta.

Naručitelji u dokumentaciji o nabavi ultimativno zahtijevaju da gospodarski subjekti u procesu javne nabave pokažu da raspolažu primjerenom razinom znanja i iskustva, sve u skladu sa zahtjevima i ograničenjima predmeta javne nabave. Traže specifično i usko usmjereno iskustvo gospodarskog subjekta jer očekuju da će kroz odgovor na traženje raspolagati potvrdom da je gospodarski subjekt s tim i takvim iskustvom sposoban s visokim pouzdanjem izvršiti zahtijevanu ugovornu obvezu.

U praksi se javni naručitelji oslanjaju na instituciju referenci, koje su bazirane ne povijesnim činjenicama, a ne na anticipaciji buduće sposobnosti. Sposobnost se dokazuje priloženim podacima o prethodnome, relevantnome iskustvu, na temelju realiziranih istih ili sličnih ugovornih obveza koje je gospodarski subjekt uredno izvršio u referentnome periodu.

Referenca o urednome izvršenju ugovorne obveze koju dostavi gospodarski subjekt pokazuje da je ugovor uredno konzumiran, ali ne i tko je stvarno i činidbeno obavio ugovornu obvezu, predmetni gospodarski subjekt ili netko treći u njegovo ime i za njegov račun. Bilo bi mudro da se valorizacija sposobnosti provodi na temelju referenci za dobro izvršenje ugovora i posebno za dobro izvršenje obveza koje su predmet ugovora, uz primjereno uspostavljen i transparentan odnos kompetitivne vrijednosti tih dviju referenci.

O budućoj sposobnosti zaključuje se na temelju povijesne sposobnosti. Je li to dovoljno? Nije.

Za kvalitetnu ocjenu sposobnosti gospodarskog subjekta da udovolji zahtjevima i ograničenjima predmeta nabave uz povijesne reference morali bi zakonski otvoriti prostor za ocjenu zatečene i buduće sposobnosti gospodarskog subjekta, bez bojazni da ćemo time ući u prostor nesigurnosti pri ocjeni relevantnosti pokazatelja o stvarnome budućem potencijalu gospodarskog subjekta. Naravno, takav pristup zahtijeva dodatnu dozu odgovornosti kako gospodarskih subjekata tako i javnih naručitelja.

U provedbi Zakon gospodarskome subjektu daje mogućnost da traženu sposobnost (iskustvo i pouzdanost) za njega dokaže treći gospodarski subjekt koji uvjerljivo raspolaže zahtjevnom sposobnosti, bez po njega činidbenih obveza. U Zakonu piše: *Referenca vrijedi samo ako će takav gospodarski subjekt* (na kojeg se ponuditelj oslonio radi dokazivanja ponudbene tehničke i stručne sposobnosti) *izvršavati usluge za koje se ta sposobnost traži*. Poruku bi se moglo razumjeti i tako da se možeš osloniti na nečije iskustvo ako će taj netko izvršavati tu uslugu, a ti uz njega učiti i stjecati svoje iskustvo. Bi li to trebala biti svrha i opravdanje provedbe procesa javne nabave? Sigurno NE! Ipak, za očekivati je da u procesu javne nabave trebaju i moraju sudjelovati subjekti koji svojim kapacitetima i sposobnostima mogu odgovoriti na zahtjeve predmeta nabave.

Naravno, to očekivanje ne isključuje instituciju zajednice ponuditelja, koja je kroz sustav solidarne odgovornosti garant da će neku od ugovornih obveza odraditi član zajednice ponuditelja s najjačim i najuvjerljivijim kompetencijama. Dapače, uredno i svrhovito uspostavljena zajednica ponuditelja osnova je kompletno kapacitiranog odgovora ponuditelja na zahtjeve i ograničenja predmeta nabave.

Bez zazora smatramo neophodnim da javni naručitelji u kreiranju, uspostavljanju i provedbi procesa javne nabave u području dokazivanja sposobnosti napuste zakonski moguća rješenja supstitucije sposobnosti sposobnošću trećega gospodarskog subjekta, a koja su predaleko od stvarno kvalitetnih odgovora na zahtjeve i ograničenja predmeta nabave. To je jednostavno postići kroz adekvatno ciljano vrednovanje unaprijed obznanjenih kriterija vlastite

i "posuđene" sposobnosti, sve u skladu sa Zakonom, ali i s interesom predmeta javna nabave! Naime, ti kriteriji nisu način pogodovanja nekome gospodarskom subjektu, već legitimna zaštita interesa predmeta javne nabave i kao takve ih nitko neće moći osporiti u na taj način pripremljenome procesu javna nabave.

4.2.4. Kriteriji dodjele ugovora

Javni naručitelj mora u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi dodijeliti ugovor gospodarskome subjektu čija je ponuda, na temelju u valorizaciji prihvatljivih ponuda primijenjenog modela ekonomski najpovoljnije ponude, ocijenjena najpovoljnijom.

Kroz valorizaciju ponuda utvrđuje se najpovoljnija ponuda koja je ustanovljena kao optimalan odnos kvalitativne uvjerljivosti i vrijednosti ponude i ponuđene cijene za realizaciju takve ponude kao ugovorne obveze. I u tome je "kvaka". Tu je osnova stvarne vrijednosne povoljnosti ponude, a koju nespreno usmjerava Zakon o javnoj nabavi. Zakon izravno i eksplicitno kaže da cijena ne smije biti jedini element ocjene ponude te da odnos pondera cijene i pondera kvalitete ne smije biti veći od 90 posto u korist cijene. Ne smije biti veći, ali može biti manji. Ne da može, mora! Praksa prečesto pokazuje da taj odnos nije manji jer javni naručitelj tada ne riskira prijemore moguće pri odabiru najnižega mogućeg pondera u korist cijene. U tome slučaju zahtjevi kvalitete mogu bez poteškoća slijediti princip uravnilovke, odnosno zahtjevi kvalitete ustanovljuju se na egzistencijalnome minimumu za predmet javne nabave, uz uvjerenje da je predmet javne nabave na taj način ipak dovoljno zaštićen. Rezultati tako provedenih javnih nabava pokazuju da to ipak nije, posebno u slučajevima nabave inženjerskih konzultantskih usluga.

Kriterij kvalitete, posebno kod nabave inženjerskih konzultantskih usluga, redovito je baziran na ocjeni relevantnog iskustva stručnjaka, koji ne smiju biti diskriminirajući i moraju biti povezani s predmetnom nabave. Zakonom opravdan zahtjev.

Ilustracije radi navodimo da za ocjenu iskustva nadzornog inženjera građevinarstva nije moguće tražiti koliko je stabala jabuka zasadio, ali itekako je moguće odrediti kriterije koji će omogućiti vrednovanje nedvojbeno vidljivog iskustva stručnjaka za koje gospodarski subjekt tvrdi da će ih angažirati u provedbi ponuđenih i ugovorom preuzetih obveza. Od presudne je važnosti za ukupni uspjeh rezultata provedenog procesa javne nabave da se u procesu javne nabave uspostavi čvrsta i neporeciva veza između obveza iz ponude i obveza u provedbi ugovora.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ocjenjuje meritornim prostor koji koriste javni naručitelji u određivanju relevantnih kriterija ocjene ponuda, uz strogo poštivanje uvjeta povezanosti kriterija s predmetom javne nabave, što je vidljivo iz odluka Komisije po žalbama na odredbe DON-a u dijelu kriterija za dodjelu ugovora.

Kada su predmet javnog nadmetanja pružanje inženjerskih konzultantskih usluga, naručitelji bi ponuđenu zakonsku mogućnost trebali maksimalno iskoristiti tako da u najvećoj mogućoj mjeri osiguraju realnu kvalitetu kadra koji će pružati ugovorene usluge u skladu sa zahtjevima i ograničenjima predmeta nabave.

U dnevnoj je praksi pak prečesto ponder cijene na zakonski maksimalnih 90 posto, čime kapacitet, sposobnost i uvjerljivost stručnjaka ostaju nevažni. Utjecaj kvalitete je kao takav oglašen nevažnim, odnosno izlišnim, a cijena je majka svih majki, jer zahtjev kvalitete ionako se pojavljuje tek "pod moraš" pa ga treba minimizirati.

Za primjer treba uzeti hipotetski odnos pondera cijene i kvalitete na Zakonom limitiranoj razini. Ponuditelj (1) dao je najpovoljniju cijenu (100 bodova), a kvaliteta mu je ocijenjena slabijom u odnosu na najbolju (30 bodova). Ponuditelj (2) dao je cijenu slabije ocjenjenu od najbolje (90 bodova) i najbolju kvalitetu (100 bodova).

$$P_1 = 0,90 \times 100 + 0,10 \times 30 = 90 + 3 = 93$$

$$P_2 = 0,90 \times 90 + 0,10 \times 100 = 81 + 10 = 91.$$

Neznatno višom cijenom ponuditelj (2) nema šanse dobiti narudžbu na temelju najbolje ocijenjene kvalitete prihvatljive ponude!

Isti primjer uz neznatno promijenjene pondere cijene i kvalitete daje drugačiju sliku:

$$P_1 = 0,85 \times 100 + 0,15 \times 30 = 85 + 4,5 = 89,5$$

$$P_2 = 0,85 \times 90 + 0,15 \times 100 = 76,5 + 15 = 91,5$$

Neznatnom promjenom pondera ponuditelj (2) dobiva narudžbu jer je ponudio najbolju kvalitetu.

Prikazani proizvodni primjeri dokazuju koliko je u procesu javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga za javnog naručitelja važno kroz sustav ponderiranja odnosa cijene i kvalitete nastojati postići optimalan rezultat provedene javne nabave.

Sretno i spretno odabrani ponderi cijene i kvalitete nisu i ne mogu biti osnova za zadovoljstvo, odnosno automatski ne upućuju na sigurno očekivanje rezultata provedbe javnog nadmetanja. Svrha i poslanje slobodnoga tržišnog natjecanja nije i ne može biti bazirano samo na cijeni, već mora provocirati nadmetanje najpotentnijih kapacitetima i najboljih kompetencijama, uz Zakonom potaknuto učinkovito nadmetanje relevantnih gospodarskih subjekata.

Pri tome su kriteriji za dodjelu ugovora od fundamentalne važnosti za uspjeh javnog nadmetanja i javni ih naručitelj ne smije razumjeti kao obvezu, već kao alat kojim će transparentno, dokazano i provjerljivo provesti proces odabira najbolje ponude.

Određivanjem pondera kvalitete i pondera cijene u skladu sa zahtjevima i ograničenjima predmeta javne nabave, posebno u slučajevima nabave inženjerskih konzultantskih usluga, uz stručnu i pomnu razradu kriterija za ocjenu (bodovanje iskustva stručnjaka), naručitelji će dobiti ekonomski zaista najpovoljniju ponudu, s optimalnim odnosom kvalitete i cijene, i tada će, u sklopu planiranih financijskih sredstava, dobiti vrhunsku uslugu.

Interes je svakog javnog i privatnog naručitelja da u bilo kojemu postupku javne nabave ili nabave za potrebe privatnih graditeljskih projekata, a posebno kada su u pitanju inženjerske konzultantske usluge, postigne optimalan rezultat nabave, u skladu s uspostavljenim i transparentnim preferencijama. Pri tome naručitelji inženjerskih konzultantskih usluga moraju biti svjesni činjenice da će njihove preferencije imati izravan utjecaj na rezultat provedenog nadmetanja, a time u konačnici i na uspjeh graditeljskog projekta.

4.2.5. Provedba žalbenih postupaka

Prikaz aktualnog stanja javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga u svjetlu pojedinih nedorečenosti postojećih zakonskih odredbi i same primjene postojećih zakonskih odredbi nikako ne bi bio potpun bez barem kratkog osvrta na rad Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM), državne institucije kojoj se gospodarski subjekti obraćaju kako bi, po njihovom shvaćanju i viđenju, zaštitili svoja prava koja su po njima ugrožena ili narušena u procesima javne nabave.

S obzirom na to da su autori ovog rada redovito, iz dana u dan, sudionici niza javnih nadmetanja, ne mogu se ne ispričati za ipak subjektivan pristup, odnosno za donekle razumnu pristranost u odabiru i tretmanu ove teme.

Samo subjekt koji nije imao priliku iskusiti rezultate rada DKOM-a može pretendirati na nepristrano i objektivno, argumentirano razmatranje odluka koje donosi DKOM u postupcima javne nabave i na temelju takvog ciljanog, jasno strukturiranog razmatranja donositi meritorne i jasne zaključke.

Autori rada u svojem su profesionalnome djelovanju višekratno sudjelovali u žalbenome postupku i pri tome su, nastojeći zaštititi poslovne interese gospodarskog subjekta, argumentirano ukazivali na propuste u postupcima javne nabave, čiji je rezultat bio predmet žalbenog postupka. U nekolicini slučajeva, unatoč svim argumentima i neporecivim dokazima propusta u procesu provedbe javne nabave, nisu uspjeli postići po njima očekivana rješenja žalbenog postupka. Takvi ishodi ostavljaju duboke tragove, najviše kumuliraju nezadovoljstvo i dugo se pamte. Često vode i u duge, bezvrijedne rasprave i naknadne analize odluke DKOM-a, sve s naslova utjecaja takvih odluka na uspješnost graditeljskog projekta.

Svaki postupak javne nabave, pa tako i postupak javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga, unikatan je i tako se tretira u slučaju eventualnih žalbi. Ne postoji institucija rješenja žalbe kao presedan (osim objavljenih pravnih shvaćanja DKOM-a), već članovi Vijeća DKOM-a sagledavaju svaki pojedini žalbeni navod u kontekstu konkretne dokumentacije o javnoj nabavi i odluke donose na temelju zakonskih odredbi, zahtjeva i ograničenja koja sadržava DON i dodatnih dokaza strana u žalbenome postupku o formalnoj ispravnosti provedenog procesa javne nabave i njegova rezultata, redovito bez ulaženja u meritum osnovnosti pokretanja žalbenog postupka.

Ipak, gospodarski subjekti, koji imaju pravni interes za podnošenje žalbe, upozoravaju na prethodne odluke DKOM-a donesene u žalbama po sličnoj ili istovjetnoj problematici. Na taj način pokušavaju potkrijepiti argumentaciju i zasnovanost žalbe te dodatno istaknuti opravdanost žalbenih navoda. Dobro je za praksu da se objavljena mišljenja članova Vijeća DKOM-a ponavljaju iz postupka u postupak te tako na neki način postaju, ako ne presedan, barem "nepisano pravilo".

Problematika provedbe žalbenih postupaka pred DKOM-omom neiscrpan je izvor za proučavanje, analiziranje i raspravu provedenog žalbenog postupka i njegova rezultata. U kontekstu aktualnog interesa ovog rada razmotrit ćemo ne tako davnu odluku Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave a koja je,

po mišljenju autora rada, znatno utjecala na promjenu shvaćanja toga što je to dokazana sposobnost gospodarskog subjekta u određenome procesu javne nabave. Konkretno se radi o odluci DKOM-a koja je, unatoč naizgled logičnoj argumentaciji žalitelja, donesena suprotno očekivanjima žalitelja. U žalbenome postupku žalitelj je osporio priznavanje dokaza tehničke i stručne sposobnosti i ponuditelja kroz usluge stručnog nadzora koje su bile u tijeku, odnosno nisu izvršene, pa nisu mogle biti osnova tražene reference.

Žalitelj je tvrdio da bez obzira na to što naručitelj u DON-u nije izričito naveo da će kao prihvatljive priznavati isključivo završene ugovore o uslugama stručnog nadzora, s adekvatnim referencama, isto je nedvojbeno zbog same prirode dovršenosti obavljene usluge.

Neosporno je kako se "uspješno pružena usluga" ne može mjeriti iznosom izdanih faktura do trenutka predaje ponude, već dokazanom kvalitetom obavljene usluge. DKOM, a poslije i Visoki upravni sud, bili su drugačijeg mišljenja, što u stvari znači da se, ako naručitelj ne traži drugačije, uspješno izvršenom uslugom stručnog nadzora može smatrati bilo koji dio usluge ako financijski iznos takvog dijela obavljene usluge zadovoljava zadani kriterij. Bez obzira na činjenicu da su radovi na građevini nad kojima se vrši usluga stručnog nadzora daleko od završetka, usluga koja je predmet prihvatljive reference nije izvršena.

Pitanje ispravnosti specificirane odluke bilo je postavljeno na stručnome seminaru koji su vodili aktivni članovi DKOM-a. Prilikom odgovora još jednom su potvrdili da odluka nije mogla biti drugačija te su kao dokaz postavili protupitanje: *Zar ćemo osporavati iskustvo čistačice koja svaki dan čisti, ali njoj ugovor za te usluge još nije istekao?*

Dakle, prihvaća se postulat da je važno da neko vrijeme nešto radiš (bez uvođenja kakve-takve vremenske dimenzije promatranog angažmana) i da te za to plaćaju. Jesi li uistinu dobar u tome, ili kako naručitelj traži "pouzdan i iskusen" u obavljanju usluga po predmetu nabave, i imaš li kapacitete i sposobnosti tražene u skladu sa zahtjevima i ograničenjima predmeta javne nabave, nije važno za formalni meritum stvari. Tada kao argument vrijedi poredba angažmana čistačice, koja iz dana u dan na istome mjestu u isto vrijeme obavlja zadane joj zadatke, s radom ovlaštenog inženjera, poslom koji svakoga sata donosi nove zahtjeve i nove izazove u procesu građenja i/ili izvođenja radova, zadaće koje je rezultat završna slika, ocjena i dojam o uspjehu graditeljskog projekta.

5. Mogući smjerovi promjene Zakona o javnoj nabavi

Ovaj rad nije prvi u kojemu netko od autora govori i piše na temu provedbe graditeljskih projekata u javnome sektoru, a u području djelovanja Zakona o javnoj nabavi. Zakon se s vremena na vrijeme mijenjao, dopunjavao, a rezultat procesa nabave roba i usluga i ustupanja radova trajno je ostao s istim rezultatima, istim porukama.

I dalje su nadmetanja gospodarskih subjekata bazirana na cijeni, ne i na kompetitivnoj vrijednosti ponude, odnosno na očekiva-

njima uspješnosti gospodarskih subjekata u realizaciji predmeta nabave, odnosno projektnih zadaća. I dalje se odredbe o minimalnim zahtjevima kompetencija svode na minimalne zahtjeve koji ni na koji način nemaju podrijetlo u stvarnim, opipljivim projektnim zahtjevima koji su izvor predmeta nabave i koji bi trebali biti osnova za utvrđivanje minimalnih svojstava i sposobnosti gospodarskih subjekata koji sudjeluju u javnome nadmetanju. Kompetencije su bazirane na povijesnim pokazateljima, nazivamo ih referencama. Reference su posljedica, ili bi to trebale biti, rezultata postignutih u obavljanju usluga ili isporuci roba ili građenja ili izvođenja radova. Često su rezultat nevoljkosti javnih naručitelja da ulaze u prostor zamjeranja i nesporazuma te da daju reference s ocjenom stupnja kvalitetnog odgovora na zahtjeve projekta. Sve se svodi na poruku da je usluga uspješno obavljena u traženome opsegu. I tu se staje.

Reference po svojem karakteru nisu nešto u što treba sumnjati, samo ih treba dograditi, proširiti na temelju programiranja procesa kroz koji u provedbi mora proći predmet nabave.

Na temelju povijesti zaključujemo o budućnosti. To bi trebalo biti opravdano jer vrijedi ona poslovnica da je "povijest je učiteljica života". Iskustvo nas uči da od povijesti jedva nešto naučimo, a pogotovo da naučeno jedva i primjenjujemo. Iz svega proizlazi neotklonjiv zaključak: promjene u razumijevanju, davanju i primjeni povijesnih referenci u procesu javne nabave neizbježne su. Najmanje mogući utjecaj na ponašanje sudionika u javnoj nabavi jest utjecaj na ponašanje gospodarskih subjekata, posebno onih koji nude obavljanje inženjerskih konzultantskih usluga. To nije samo po sebi razumljivo, ali je, nažalost, trajno prisutno. Nije jednostavno utvrditi zašto je to tako, ali se bez okolišanja može reći da je to ponašanje bazirano na nekoliko pokazatelja čiji intenzitet pojave varira od gospodarskog subjekta do gospodarskog subjekta. Ovdje navodimo nekoliko mogućih utjecaja, bez pokušaja utvrđivanja hijerarhije navedenih utjecaja:

- usitnjenost sektora pružanja inženjerskih konzultantskih usluga
- pritisak prisutne ili prijetuće nezaposlenosti
- izostanak realnog sagledavanja zahtjeva i ograničenja predmeta nabave u provedbi usluge
- podcjenjivanje vrijednosti usluge
- neodgovornost prema projektnim zadaćama
- pomanjkanje strukovne odgovornosti
- nelojalna konkurencija
- korupcija.

Uobičajeni odgovor bilo kojega gospodarskog subjekta na pitanje zašto je to tako bit će da je to odgovor na stanje tržišta predmetnih usluga, da su prisiljeni slijediti postojeće trendove i svoje ponašanje prilagoditi postojećemu trendu i da su sami potpuno nemoćni da bilo što promijene. Pri tome zaboravljaju na poznatu maksimu koju je izrekao Isus: "Kreni od sebe u promišljanju i ocjeni ponašanja drugog".

Tržište generira odnos potražnje i ponude to je ekonomska maksima na kojoj gradimo društvene odnose. Na pitanje zašto ona ne vrijedi u slučaju tržišta inženjerskih konzultantskih uslu-

ga, zašto na tome tržištu ne dolazi do balansa vrijednosti potražnje i vrijednosti ponude, za sada ne postoji racionalan odgovor. Možda će neka buduća, ozbiljna istraživanja pokušati naći pravi odgovor na to, u biti, vrlo jednostavno pitanje. Samo je odgovor zamršen i bježi iz dohvata racionalnog promišljanja.

Nije zanemariv utjecaj na stanje ni prakse komisija ili povjerenstava za javnu nabavu koje imenuju javni naručitelji. Praksa se, uz rijetke izuzetke, svodi na pripremu dokumentacije za nadmetanje u skladu sa zahtjevima Zakona o javnoj nabavi, uz rigidan pristup u formiranju specifičnih zahtjeva provedbe predmeta nabave te uz izbjegavanje primjene zahtjevnijih kriterija prihvatljivosti ponuditelja i kriterija dodjele ugovora. Najčešće je opravdanje da je upravo Zakon taj koji zahtijeva niske kriterije evaluacije ponuda. Čemu onda nadmetanje ekonomski najpovoljnijom ponudom ako su kriteriji takvi da ih može ispuniti bilo koji relevantni gospodarski subjekt?

Komisija za žalbe se u svojem djelovanju motivira i oslanja isključivo na zadovoljenje formalnih pokazatelja procesa javne nabave, na to jesu li u skladu sa Zakonom, a potom i s raspisom javnog nadmetanja.

Ipak, postoje mogućci pravci promjene.

Izmjene i dopune postojećeg Zakona o javnoj nabavi

Postojeći Zakon o javnoj nabavi RH nije loš, ne boluje od nedovršenosti, dapače, možda je i previše dovršen, ponegdje previše detaljan, na razini pravilnika, pa ograničava imaginaciju korisnika te oštro suspreže prostor pojedinačne i grupne odgovornosti. No, kao i u svakome ljudskom uratku, i u Zakonu postoji prostor za unapređenje, veći i manji. Koncentriramo se na prostor mogućih većih unapređenja procesa provedbe javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga, s time da se predložena rješenja mogu koristiti i u drugim javnim nabavama.

Neprihvatljivo niska cijena

U Zakonu je neprihvatljivo niska cijena tretirana tako da je realno i činidbeno isključena njezina efikasna i činidbena primjena. Zakon otvara prostor za dokazivanje opravdanosti neprihvatljivo niske cijene u kojemu su argumenti najčešće na razini onih "ja to mogu za tu cijenu"! Tako neprihvatljivo niska cijena kroz iskazano opravdanje, bolje reći tumačenje, postaje prihvatljivo niska cijena.

Zakon neophodno zahtijeva otvaranje procesa usuglašavanja stavova oko pojma neprihvatljive cijene. U procesu je, ako se to ukaže neophodnim i neizbježnim, primijeniti vremensku dinamiku prilagodbe razvoja prihvatljivog modela eliminacije neprihvatljivo niske cijene kroz tri razvojna koraka.

Postupak s najnižom cijenom, prvi korak u unapređenju procesa

Odredbu o mogućem obrazloženju niske cijene treba napustiti i zamijeniti čvrstom odredbom o neprihvatljivo niskoj cijeni kojom se sve cijene niže od prihvatljivog praga odbijaju i ne ulaze u daljnji proces evaluacije. Prag neprihvatljivo niske cijene mora se

odrediti kroz argumentiranu raspravu. U svakome slučaju prag se mora uspostaviti u odnosu na procijenjenu vrijednost predmeta nabave.

S obzirom na to da je procijenjena vrijednost predmeta nabave u praksi potvrđena kao utemeljena na argumentima i realno sagledana, prag bi se trebao kretati oko osamdeset posto procijenjene vrijednosti predmeta nabave ili više.

Najmanje odstupanje od srednje ponuđene cijene, drugi korak u unapređenju procesa

Potpuno je opravdano da se odnos prema neprihvatljivo niskoj cijeni bazira na pretpostavci da gospodarski subjekti koji sudjeluju u procesu javne nabave neće nuditi cijene koje su ekstremno ispod procijenjene vrijednosti predmeta nabave. Nažalost, svakodnevna praksa potpuno demantira taj zaključak pa u procesu nudi inženjerskih konzultantskih usluga postoje i primjeri gdje je najniža ponuđena cijena usluge na razini od dvadeset posto procijenjene vrijednosti predmeta nabave.

Radi prevladavanja zatečenog stanja struka je predložila primjenu modela evaluacije ponuđenih cijena primjenom kriterija najmanjeg odstupanja od srednje ponuđene cijene. Prijedlog je razuman i omogućuje izbor najbolje ponuđene cijene: najbolja ponuđena cijena jest ona koja ima najmanje apsolutno odstupanje od srednje cijene svih prihvatljivih ponuda.

Nažalost, prijedlog je tek drugi korak u kreiranju optimalnog prostora za primjenu modela ekonomski najpovoljnije cijene jer akceptira i drastičan rasap kretanja ponuđenih cijena, a što nije dobro za bilo koji projekt, posebno za graditeljski.

Prihvatljiva cijena, treći korak u unapređenju procesa

Taj model polazi od određenja da bilo kakvo nadmetanje cijenom jednostavno nema opravdanja u području nabave inženjerskih konzultantskih usluga.

Primjena nadmetanja očekivanom kvalitetom ponuđene inženjerske konzultantske usluge jedini je društveno opravdan model nabave jer se kroz njega s vrlo visokom pouzdanošću može zaključivati o budućem rezultatu obavljene usluge.

U tako uspostavljenome postupku javni naručitelj utvrđuje vrijednost, odnosno cijenu predmeta nabave, i poziva gospodarske subjekte da se izjasne prihvaćaju li nadmetanje kvalitetom s prethodno utvrđenom vrijednosti usluge. Gospodarski se subjekti izjašnjavaju o prihvatljivosti, a javni naručitelj na temelju toga odlučuje pozvati sve gospodarske subjekte koji su se izjasnili da prihvaćaju utvrđenu vrijednost usluge kao ugovornu na sudjelovanje u nadmetanju kvalitetom. U slučaju da se većina gospodarskih subjekata izjasnila da je određena cijena previše niska, javni će naručitelj izvršiti korekciju određene cijene i zatražiti ponovno izjašnjavanje.

Taj je model, izvan bilo kakve rasprave, zasnovan ponajprije na društvenome interesu da javni naručitelj dobije najbolji mogući odgovor na svoje zahtjeve i ograničenja, odnosno primjena modela upućuje na vrlo visoku vjerojatnost realizacije projektnih ciljeva u skladu s planiranim veličinama i pokazateljima.

Kriteriji za odabir ponude

Uz kriterije koji su zahtijevani Zakonom neophodno je uz kriterije dobrog izvršenja ugovora dodati kriterije dobrog izvršenja usluga te kriterije planirane organizacije provedbe inženjerske konzultantske usluge i kriterije planirane tehnologije obavljanja usluge. Dodatni kriteriji omogućuju javnome naručitelju kvalitetno sagledavanje sposobnosti ponuditelja s jedne strane, a s druge su strane dokaz kako gospodarski subjekt razumije zahtjeve i ograničenja koja sadržava predmet nabave.

Kriteriji za odabir ponude u Zakonu su tretirani na način koji nije u cijelosti dosljedan u formiranju prostora uspostavljanja i primjene kriterija pa su kao ilustracija potrebnih promjena, ne samo u danome smjeru, italicom navedeni pojedini članci i/ili stavci Zakona uz izmjene i dopune koje je neophodno konkretno provesti u Zakonu.

Članak 283.

(1) *Kriterij za odabir ponude u postupcima javne nabave je ekonomski najpovoljnija ponuda.* [11]

Prvi stavak članka 283 mijenja se i glasi:

(1) Obvezni postupak odabira ponude u postupcima javne nabave mora biti zasnovan na primjeni modela ekonomski najpovoljnije ponude.

Obrazloženje: Ekonomski najpovoljnija ponuda nije kriterij!

Članak 284.

(1) *Ekonomski najpovoljnija ponuda utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, u skladu s pododjeljkom 2. ovoga odjeljka, te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne ili društvene značajke, povezanih s predmetom nabave* [11].

Prvi stavak članka 284 mijenja se i glasi:

(1) Ekonomski najpovoljnija ponuda utvrđuje se na temelju odnosa pondera kvalitete i pondera cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti kao što je trošak životnog vijeka, u skladu s pododjeljkom 2. ovoga odjeljka te uključuje najbolji omjer kvalitete i cijene. Kriteriji kvalitete, odnosno zahtjevi i ograničenja predmeta nabave, moraju obuhvatiti sve relevantne parametre koji neposredno upućuju na kvalitativne značajke ponude, uključujući okolišne ili društvene značajke povezane s predmetom nabave.

Obrazloženje: Neophodno je jasno i precizno definirati da se kroz obveznu primjenu modela evaluacije ponuda ekonomski najpovoljnijom ponudom uspostavlja transparentan odnos kvalitativne i cjenovne vrijednosti ponude, sve u korist predmeta nabave.

(2) *Kriteriji iz stavka 1. ovoga članka mogu obuhvaćati na primjer* [11]:

Uvodni tekst stavka (2) mijenja se i glasi:

Kriteriji kvalitete iz stavka 1. ovoga članka moraju, ali bez ograničenja na druge kriterije primjenjive za predmet nabave, obuhvaćati:

Obrazloženje: Zbog higijene propisanog postupka javne nabave po pitanju evaluacije kvalitete ponuda i preciziranja obveze javnog naručitelja neophodno je izmijeniti postojeći tekst na način kako se predlaže.

1. kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, ekološke i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja [11]

Prva točka drugog stavka članka 284. mijenja se i glasi:

1. tehničku vrijednost ponude obvezno uključujući:

- a) dokaze gospodarskog subjekta o primjerenome iskustvu u skladu sa zahtjevima predmeta nabave
- b) dokaze o raspoloživim ljudskim i materijalnim kapacitetima gospodarskog subjekta za provedbu obveza koje nudi ponudom u skladu s predmetom javne nabave
- c) dokaze o financijskoj stabilnosti gospodarskog subjekta u vrijeme pripreme ponude
- d) dokaze o sposobnosti djelatnika gospodarskog subjekta koji su planirani za provedbu obveza po predmetu javne nabave
- e) planiranu organizaciju provedbe obveze gospodarskog subjekta po predmetu javne nabave
- f) planiranu tehnologiju provedbe obveze specificirane u dokumentaciji za nadmetanje
- g) način odgovora na preuzete projektne rizike koji su imanentni realizaciji predmeta javne nabave
- h) ekološke i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja tamo gdje je to primjereno.

Obrazloženje: Neophodno je precizno urediti obvezu javnog naručitelja u primjeni kriterija na temelju kojih se zaključuje o kvalitativnoj vrijednosti ponude.

2. organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora, ili [11]

Druga točka drugog stavka članka 284. mijenja se i glasi:

2. pojedinačne stručne kvalifikacije i adekvatno iskustvo primjereno zahtjevima predmeta nabave osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora ili

Obrazloženje: Organizacija provedbe ugovornih obveza gospodarskog subjekta jest obveza gospodarskog subjekta, a ne osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora. Kvaliteta angažiranog osoblja dokazano i nesporno znatno utječe na razinu uspješnosti izvršenja ugovora.

(3) Usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja [11].

Treća točka drugog stavka članka 284. mijenja se i glasi:

3. usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, ako je primjenjivo, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke ili rok izvršenja.

Obrazloženje: Neophodno je urediti tekst u skladu sa zahtjevom poruke koju se želi dati. U tekstu se pojavljuju datum isporuke i rok isporuke, a datumom se utvrđuje rok isporuke.

(4) Javni naručitelj ne smije odrediti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za odabir ponude te u tom slučaju relativni ponder cijene ili troška ne smije biti veći od 90 % [11].

Stavak četvrti članka 284. mijenja se i glasi:

(4) U evaluaciji ponuda javni naručitelj obavezan je koristiti pondera odnosa kvalitete i cijene ili troška na način kako je to propisano u točkama a) do c) ovog stavka:

- a) Za ustupanje radova javni naručitelj ne smije odrediti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za odabir ponude. Relativni odnos pondera cijene ili troška i pondera kvalitete ne smije biti veći od 90/10 %.
- b) Za nabavu roba javni naručitelj ne smije odrediti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za odabir ponude. Relativni odnos pondera cijene ili troška i pondera kvalitete ne smije biti veći od 80/20 %.
- c) Za nabavu usluga, posebno inženjerskih konzultantskih usluga, javni naručitelj ne smije odrediti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za odabir ponude. Relativni odnos pondera cijene ili troška i pondera kvalitete ne smije biti veći od 20/80 %.

Obrazloženje: Utjecaj ponuđene cijene na ocjenu ekonomski najpovoljnije ponude ne može i ne smije biti istovjetan za ustupanje radova, nabavu roba ili nabavu usluga, posebno ne za nabavu usluga jer je vrijednost usluge izravno ovisna o stvarnim i činidbenim referencama ponuditelja. Ponuđena cijena jest i mora biti upravo rezultat kompetencija ponuditelja i njegova planiranog ulaganja u provedbu usluge! Reference zahtijevaju posebnu raspravu, no ta rasprava ne može biti predmet Zakona.

Članak 286.

(1) Javni naručitelj mora u dokumentaciji o nabavi odrediti relativni ponder koji dodjeljuje svakom pojedinom kriteriju koji je odabran u svrhu određivanja ekonomski najpovoljnije ponude, osim kada se on utvrđuje samo na temelju cijene [11].

Prvi stavak članka 286. mijenja se i glasi:

(1) Javni naručitelj mora u dokumentaciji o nabavi odrediti relativne pondera koje dodjeljuje kvaliteti i cijeni ili trošku te posebno pridružiti relativne pondera svakome pojedinom kriteriju kvalitete koji su korišteni u cilju ocjene kvalitete ponude u procesu utvrđivanja ekonomski najpovoljnije ponude.

Obrazloženje: Zakonom se jasno mora propisati upotreba pondera pojedinih kriterija u postupku evaluacije ponuda. Vrijednost ponuda ne utvrđuje se samo na temelju cijene.

2) Ponderi se mogu izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom, a ako ponderiranje nije moguće zbog objektivnih razloga, javni naručitelj navodi kriterije od najvažnijeg prema manje važnom [11].

Drugom stavku članka 286. dodaje se nova rečenica pa stavak glasi:

(2) Ponderi se mogu izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom, a ako ponderiranje nije moguće zbog objektivnih razloga, javni naručitelj navodi kriterije od najvažnijeg prema manje važnom.

U slučaju postupanja po prethodnome zahtjevu kriterijima važnosti pridodaje se rang, pa je kvalitativno najpovoljnija ponuda koja ima najvišu ukupnu vrijednost pripisanih rangova.

Obrazloženje: S obzirom na to da se radi o rangovima, neophodno je propisati da se rangovi ocjenjuju bročano, od najnižeg (1) do najvišeg (5), pa se na taj način postiže adekvatan rezultat kao kod primjene pondera.

Pored izmjena i dopuna Zakona o javnoj nabavi, a što je bazni uvjet unapređenja procesa javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga, u prostoru unapređenja nalaze se i potprocesi koje razumijemo kao zahtjeve prema struci.

Umirenje prostora nuđenja u cilju postizanja balansa projektnih zahtjeva i mogućih odgovora gospodarskih subjekata

Promatrano iz različitih pozicija ili načina razmišljanja i shvaćanja uloge i svrhe javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga, moguće je diferencirano razumijevanje postavljenog cilja: umirenje prostora nuđenja.

Da bi se izbjegle bilo kakve nedoumice u vezi tako postavljenog zahtjeva, ističemo da se, jednostavno i izravno rečeno, radi o podizanju stupnja odgovornosti gospodarskih subjekata u procesu nuđenja inženjerskih konzultantskih usluga u odnosu na vlastitu sposobnost adekvatnog odgovora na zahtjeve predmeta nabave, odnosno graditeljskog projekta. To je dugoročan i nimalo jednostavan proces koji bi se trebao realizirati kroz nekoliko smjerova.

Prvi smjer smješten je u prostoru pripreme dokumentacije za nadmetanje kroz koju se jasno moraju uspostaviti projektni zahtjevi, ne na razini minimalnih zahtjeva prema gospodarskim subjektima, već prema minimalnim zahtjevima graditeljskog projekta.

Na taj način postavljeni zahtjevi tražit će od gospodarskog subjekta realnu procjenu svojih sposobnosti, koje ne moraju biti u skladu s poslovnim interesom, i utjecat će na donošenje odluke nuditi ili ne nuditi.

Drugi smjer je u prostoru obavljanja usluga. Javni naručitelj moraju, a to im mora omogućiti i Zakon o javnoj nabavi, koristiti pravo i obvezu da raskinu ugovor o obavljanju inženjerskih konzultantskih usluga na štetu pružatelja usluge i sklopiti ugovor s drugim rangiranim gospodarskim subjektom provedenog nadmetanja za nabavu predmetne usluge, odnosno bez otvaranja novog postupka javne nabave.

Treći smjer baziran je na spoznaji da na razini unutar sektora i na razini sektorske usklađenosti ne postoje adekvatni mehanizmi koji bi regulirali prostor potražnje i ponude, pa se prečesto događa da su kvalitetni kapaciteti mogućih odziva na potražnju

usluga nedovoljni, a to izravno vodi u prostor nekvalitetnog odgovora na projektne zahtjeve i do društvene štete.

Zahtjev je jednostavan: javni naručitelji svoje planove moraju uskladiti ne samo sa svojim projektnim mogućnostima, već i s procjenom mogućih kvalitetnih odgovora gospodarskih subjekata na projektne zahtjeve. Zahtjev smjera nije jednostavan, ali je realan.

Unapređenje stručne odgovornosti

Nimalo nevažan uvjet razvoja odnosno unapređenja procesa javne nabave leži u prostoru stručne odgovornosti pružatelja inženjerskih konzultantskih usluga. Jest da gospodarski subjekti sklapaju ugovore o obavljanju usluga, no usluge obavljaju ovlaštene fizičke osobe u skladu s drugim zakonom.

Praćenje i valorizacija provedbe i rezultata obavljene usluge jest, po prirodi stvari i zakonskim rješenjima, na arhitektonskoj i na inženjerskim komorama. U djelovanju komora postoji širok, još neiskorišten prostor napretka u cilju odgovornog sankcioniranja stručne odgovornosti članova. Članovi komora moraju prihvatiti činjenicu da je u njihovu osobnom i stručnom interesu da sankcioniraju loše rezultate kolega u obavljanju inženjerskih konzultantskih usluga i da ponašanje "ni po babu ni po stričevima" mora biti lajtmotiv njihova ponašanja u procesu valorizacije stručne odgovornosti kolege i prijatelja. Samo će na taj način pomoći kolegici i prijatelju i struci u ukupnosti.

Razvoj stručnih i materijalnih kompetencija kroz uspostavljanje stručnih razreda kompetencija

Negdje u statutu jednog od udruženja koje okuplja društva kapitala koja nude i obavljaju inženjerske konzultantske usluge pisalo je, a možda i još uvijek piše, da će udruženje među svojim članovima uspostaviti razrede kompetencija. Razredi se kreću od prvog, najmanje zahtjevnog razreda do četvrtog, najzahtjevnijeg razreda s najčvršćim i najzahtjevnijim kompetencijama.

Članovi udruženja dobrovoljno se podvrgavaju ocjeni kompetencije u skladu s različitim, ponderiranim kriterijima.

Pripadanje udruženju i određenome razredu kompetencije za predmetnu uslugu referenca je kompetencije gospodarskog subjekta za određenu uslugu. Na taj način član udruženja može biti razvrstan za različite usluge u različite razrede kompetencije.

Za sada je taj model uspostavljanja dokazane i potvrđene razine stručnih i materijalnih kompetencija gospodarskih subjekata članova udruženja u embrionalnome stupnju razvoja, no bilo bi društveno opravdano i svrhovito da se model razvije i prevede u uporabnu vrijednost. Na taj bi način pripadnost udruženju bila neporeciva i nezaobilazna referenca pri sudjelovanju gospodarskog subjekta u procesu javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga.

6. Zaključak

U radu je razmatrana i analizirana aktualna praksa provedbe procesa javne nabave u koncipiranju, planiranju i provedbi graditeljskih projekata uz fokus na javnu nabavu inženjerskih konzultantskih usluga.

Kvaliteta i pravodobnost obavljanja inženjerskih konzultantskih usluga izravno utječu na razvoj i u konačnici na uspjeh graditeljskog projekta. To jednostavno i izravno znači da se kroz proces javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga stvaraju uvjeti koji će neizbježno i neposredno utjecati na razvoj graditeljskog projekta i na njegov konačni uspjeh, odnosno na stupanj dosizanja projektnih ciljeva.

Provedbu procesa javne nabave usluga i roba te ustupanje građenja i/ili izvođenja radova u Republici Hrvatskoj, u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, trajno prati nezadovoljstvo i javnih naručitelja i gospodarskih subjekata.

Javna nabava inženjerskih konzultantskih usluga prostor je ekonomskog i društveno odgovornog djelovanja sudionika nabave, gdje je princip ekonomski najpovoljnije ponude prisutan tek načelno, odnosno periferno, a stvarno je prisutna nabava uvjetovana najnižom cijenom. Tako i na taj način provedena javna nabava za posljedicu ima društvenu štetu. O toj i takvoj praksi pjevaju već i vrapci na grani, a da se pritom ništa ne mijenja, a previše je razloga za promjenu. O njima je dovoljno rečeno u radu.

Primjena odredbe Zakona o odnosu pondera cijene i pondera kvalitete u redovitoj praksi nije ništa drugo do nadmetanje isključivo cijenom, pa ugovore za obavljanje inženjerskih konzultantskih usluga javni naručitelji sklapaju s ponuditeljem koji je ponudio cijenu obavljanja usluge koja je i do osamdeset posto niža od procijenjene vrijednosti usluge. To je za društvo izravan put do društvene štete, a za graditeljsku konzultantsku struku pogubna praksa koja degradira i uništava inženjersku struku.

Tko je za to odgovoran? Neprimjeren Zakon, ali i više neprimjeren i nerazumno ponašanje ponuditelja inženjerskih konzultantskih usluga u procesu nuđenja i potom neodgovoran odnos pružatelja usluga prema ugovornim obvezama.

U slučaju da zbog neadekvatnog ponašanja pružatelja usluge žele raskinuti ugovor, javni naručitelji najčešće odustaju od takvog rješenja jer im prijete nov, dugotrajan i mučan proces nabave, možda ponovno s istovjetnim rezultatom.

Inženjerske konzultantske usluge, njihovo obavljanje i rezultat zasnovani su na znanju, iskustvu, invenciji i stručnoj odgovornosti. Iako, u prostoru odgovornosti još previše toga treba napraviti.

Zadaća je inženjerske struke djelovati na javni prostor, u kojemu se valorizira društvena vrijednost rezultata obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga, uz permanentan napor aktiviteta u cilju razvoja stručne odgovornosti.

Danas je proces dobivanja stručne licence, odnosno ovlaštenja za obavljanje inženjerskih konzultantskih usluga, gotovo na razini automatizma, a gubljenje licence gotovo pa nepoznata praksa. To se mora promijeniti!

Kriteriji ocjena prihvatljivosti ponuda i kriteriji za dodjelu ugovora uspostavljaju se na temelju minimalnih zahtjeva (kako to zahtijeva Zakon), a da se pri tome svjesno izbjegava primjena kriterija stvarno i u biti relevantnih za pojedini graditeljski projekt, sve

zbog bojazni da će primijenjeni kriteriji biti osporeni u žalbenome postupku.

U radu je detaljno istraženo i eksplicirano stanje prakse u provedbi procesa javne nabave inženjerskih konzultantskih usluga. Upravo postojeća praksa, sa svojim rješenjima koja su realno izvan interesa graditeljskih projekata, zahtijeva promjene zakonske regulative, koja prečesto kaže da javni naručitelji ili gospodarski subjekti nešto mogu.

Zakon mora reći što javni naručitelji i gospodarski subjekti moraju i što ne smiju, a sve drugo mogu, ako je u skladu s važnim porukama Zakona. Zakonodavac mora izbjeći zamku ugradnje u Zakon odredbi koje se u pripremi Zakona nametnu kao moguće primjenjive. Moguće promjene postojeće prakse u procesima javne nabave nalaze se u prostoru izmjena i dopuna postojećeg Zakona o javnoj nabavi, posebno nekih, sada bolnih odredbi:

- neprihvatljivo niske cijene
- odnosa pondera cijene i kvalitete
- minimalnih kriterija prihvatljivosti
- kvalitetne vrijednosti ponude u skladu s interesom graditeljskog projekta
- dodavanja obveznih kriterija dobrog izvršenja ugovora, dobrog izvršenja ugovorene usluge, kriterija planirane organizacije realizacije usluge, kriterija planirane tehnologije provedbe usluge.

Zakoni bi, prema, bojimo se, utopijskome mišljenju, trebali biti odraz društvenog dogovora o neprijepornome trajnom društvenom interesu i kao takvi se ne bi smjeli mijenjati promjenom skupine na vlasti.

Tada bi se grupni interesi mogli samo limitirano ostvarivati kroz promjenu pravilnika, koji se pišu na temelju i u skladu sa Zakonom, a u skladu sa Zakonom ograničenim grupnim interesom. Nažalost, danas imamo praksu da se primjena grupnog interesa štiti promjenom Zakona, no ovo je tek lamentacija o štibri i izvan je, za sada, prostora realnog i ostvarivog.

Provedba, u radu pobrojanih, prijedloga promjena postojeće prakse jednostavna je i vrlo ostvariva zadaća za koju je tek potrebno definirati provedbene zadatke i njihove nosioce. U tom su smjeru već zabilježeni pojedini pokušaji, koji su za sada neuspješni, no neuspjeh nije razlog za odustajanje.

Puno je zahtjevnija, složenija i nesigurnijeg ishoda neophodna promjena ponašanja gospodarskih subjekata u procesima javne nabave, posebno nabave inženjerskih konzultantskih usluga.

Na inženjerskim je udruženjima da u skladu sa zakonima koji definiraju prostor provedbe inženjerskih konzultantskih usluga urede prostor poslovne i stručne odgovornosti sudionika u razvoju graditeljskih projekata na način koji će iz žita istrijebiti kukolj. Pri tome ne smiju prezati od prijedloga promjene postojećih zakona jer zakoni su ipak konvencija na temelju koje uređujemo prostor u kojemu se susreću, usklađuju i sukobljavaju usvojeni društveno važni interesi s interesima skupina i/ili pojedinaca.

LITERATURA

- [1] GI grupa, Investinženjering d.o.o., Arhiva procesa javna nabave
- [2] Orešković, M.: Filozofija uspjeha graditeljskog projekta, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2023.
- [3] Orešković, M.: Graditeljski procesi, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2021.
- [4] Orešković, M.: Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o gradnji, GI Grupa, Investinženjering d.o.o., Zagreb, 2024.
- [5] Orešković, M.: Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o javnoj nabavi, GI Grupa, Investinženjering d.o.o., Zagreb, 2024. Zagreb, 2024.
- [6] Orešković, M.: Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, GI Grupa, Investinženjering d.o.o., Zagreb, 2024. Zagreb, 2024.
- [7] Proces javne nabave inženjerskih konzalting usluga – nadzor nad građenjem, projekti aglomeracija-nekoliko
- [8] Proces javne nabave inženjerskih konzalting usluga –upravljanje razvojem graditeljskih projekata - nekoliko
- [9] Rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u žalbenim postupcima - nekoliko
- [10] Zakon o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19)
- [11] Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22)
- [12] Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/15, 118/18 i 110/19)
- [13] Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (NN 78/15, 114/18 i 110/19)
- [14] Pravilnik o načinu provedbe stručnog nadzora građenja, obrascu, uvjetima i načinu vođenja građevinskog dnevnika te o sadržaju završnog izvješća nadzornog inženjera (NN 111/14, 107/15, 20/17 i 98/19)
- [15] Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije (NN 21/23)
- [16] Mišljenje Ministarstva prostornoga uređenja graditeljstva i državne imovine, KLASA: 360-01/23-02/92, URBROJ: 531-03-1-2/2-23-2 od 16.03.2023.
- [17] Zaključak Vlade Republike Hrvatske KLASA: 022-03/22-07/228, URBROJ: 50301-05/16-22-9 od 21. lipnja 2022. o ublažavanju posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda
- [18] Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću za Nacrt prijedloga zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije s Konačnim prijedlogom Zakona
- [19] Izvješće o provedenom savjetovanju - Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi
- [20] Markić, I.: Analiza javne nabave inženjerskih usluga u graditeljstvu, Zagreb, 21.12.2023.
- [21] FIDIC, Opći uvjeti Ugovora o građenju za građevinske i inženjerske radove po projektima Naručitelja, prvo izdanje 1999.
- [22] FIDIC, Opći uvjeti Ugovora za postrojenja i projektiranje i građenje za elektrotehničke i strojarke građevinske i inženjerske radove po projektima Izvođača, prvo izdanje 1999.