



AGENCIJA ZA JAVNO-PRIVATNO
PARTNERSTVO

VODIČ ZA
JAVNO-PRIVATNO
PARTNERSTVO (JPP)

**KORAK
PO KORAK**

Zagreb, 2009.

AGENCIJA ZA JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO
REPUBLIKE HRVATSKE

**VODIČ ZA
JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO (JPP)
"KORAK PO KORAK"**



Zagreb 2009.

KAZALO

	UVOD	3
	RJEČNIK TEMELJNIH POJMOVA	5
KORAK 1	STRATEŠKO PLANIRANJE	8
KORAK 2	ODREĐIVANJE PROVEDBENIH CILJEVA STRATEGIJE I IZBOR ODGOVARAJUĆEG PROVEDBENOG RJEŠENJA	12
KORAK 3	ODLUKA O PRIMJENI MODELA JPP-a	15
KORAK 4	IZRADA DOKUMENTACIJE ZA NADMETANJE	18
KORAK 5	PROVEDBA JAVNOG NADMETANJA, ODABIR PRIVATNOG PARTNERA I UGOVARANJE	19
KORAK 6	PROVEDBA UGOVORA	33
KORAK 7	PRESTANAK UGOVORA	36
DODATAK	PREGLED PRAVNIH PROPISA	43

UVOD

Javno-privatno partnerstvo (JPP) je dugoročan ugovorni partnerski odnos između javnog i privatnog sektora koji može uključivati financiranje, projektiranje, gradnju, upravljanje i/ili održavanje infrastrukture i/ili pružanje usluga od strane privatnog sektora, koje tradicionalno nabavlja i pruža javni sektor. Kada je riječ o primjeni JPP-a radi se o modelu koji donosi koristi za obje strane, što zahtijeva učinkovitu kombinaciju ciljeva javnog i privatnog sektora. Bitno je prepoznati okolnosti u kojima je JPP bolja metoda isporuke usluge ili gradnje infrastrukture u odnosu na ostale tradicionalne metode javne nabave.

U mnogim se projektima mogu iskoristiti financijska sredstva privatnog sektora i upravljačko iskustvo za pružanje usluga i gradnju infrastrukture koje bi tradicionalno financirao i vodio javni sektor. Osnovni koncept javno-privatnog partnerstva (JPP) jednostavan je: umjesto da npr. sam financira i gradi distribucijsku mrežu, vrtić, javnu garažu, ili druge objekte i infrastrukturu i zatim njima upravlja, održava ih i pruža krajnju uslugu, javni sektor sklapa dugoročni ugovor s privatnim sektorom koji će sve, ili jedan dio tih poslova učiniti umjesto njega, zadržavajući samo regulatornu i nadzornu funkciju (propisivanje standarda pruženih usluga i nadzor nad njihovim poštivanjem). S druge strane, privatni sektor naknadu za pružene usluge može naplaćivati izravno od krajnjih korisnika (i snositi rizik tržišne potražnje), ili od javnog sektora u obliku najamnina i sl. (i snositi rizik raspoloživosti objekta/infrastrukture). Na privatni sektor se u pravilu prenose i zadaće poput održavanja, upravljanja i sl., te rizici kojima privatni sektor može bolje upravljati.

Ovaj je pristup komplementaran sklapanju ugovora javnog i privatnog sektora, koji za cilj nemaju pružanje javnih usluga, već im je svrha privatizacija javnih dobara, ili poticanje izravnih ulaganja u tržišno orijentirane projekte.

Javno-privatno partnerstvo se razlikuje od privatizacije i po tome što se pravo na korištenje javne imovine privatnom partneru daje na određeno vrijeme (ugovoreni period), te se po isteku tog razdoblja imovina u pravilu vraća javnom sektoru, u prvobitnom stanju ili uz određenu naknadu, ako su ulaganja u međuvremenu povećala njenu vrijednost.

Javno-privatno partnerstvo otvara mogućnosti za privatna ulaganja koja mogu omogućiti realizaciju projekata koje ili ne bi uopće bilo moguće provesti na teret klasičnog (proračunskog) financiranja, ili bi to zahtijevalo puno dulje razdoblje, a što često nije prihvatljivo, ukoliko se određene javne usluge ili njihova odgovarajuća razina trebaju žurno osigurati.

JPP omogućava korištenje financijskih, poslovnih i drugih znanja i vještina privatnog sektora, te inovativan poduzetnički pristup u provedbi i upravljanju projektima, što može predstavljati i ključni razlog primjene modela JPP-a.

JPP svakako nije prikladan za projekte u kojima dolazi do brzih tehnoloških i drugih promjena, zbog kojih je teško s prihvatljivom sigurnošću dugoročno odrediti standarde pruženih usluga, odnosno osigurati dovoljnu ugovornu fleksibilnost, nužnu za prilagodbe tako brzim promjenama, a istovremeno predvidjeti te unaprijed ugovoriti i trošak tih prilagodbi.

Priprema i provedba JPP projekata je dugotrajna i skupa. Stoga model JPP-a treba primjenjivati samo ako raspodjela rizika javnom sektoru omogućava niže ukupne troškove u cjelokupnom ugovorenom razdoblju (veću vrijednost za novac), ili pristup do znanja, vještina i sl. koji mu inače ne bi bili dostupni, a bitno doprinose razini pruženih javnih usluga. Ispunjavanje navedenih kriterija podrazumijeva izradu niza preliminarnih studija (istraživanje tržišta, istražni radovi radi odabira lokacija, studije isplativosti, studije održivosti itd.), kao i kriterija opravdanosti primjene modela JPP-a. Primjenu modela JPP-a odobrava Agencija za javno-privatno partnerstvo (dalje u tekstu: Agencija), kao središnja institucija zadužena za provedbu Zakona o javno-privatnom partnerstvu, temeljem svih prethodno provedenih i Zakonom i podzakonskim aktima propisanih postupaka.

Sadržaj ovoga Vodiča su smjernice „korak po korak“, prije svega potencijalnim naručiteljima, dakle javnom sektoru, koje sve radnje treba poduzeti i koje postupke je potrebno provesti, da bi se projekt JPP-a kvalitetno pripremio i uspješno proveo u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu, te Zakonom o koncesijama i Zakonom o javnoj nabavi, kao druga dva temeljna zakona, kada je riječ o primjeni modela JPP-a. Svrha Vodiča je da doprinese učinkovitijem i kvalitetnijem predlaganju i provedbi projekata JPP-a.

Ovaj Vodič se treba primjenjivati zajedno sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu (dalje u tekstu: ZJPP, NN broj 129/08) i podzakonskim aktima donesenim na temelju tog Zakona, te Zakonom o koncesijama (dalje u tekstu: ZoK NN, broj 125/08) i Zakonom o javnoj nabavi (dalje u tekstu: ZJN, NN broj 125/08 i NN broj 110/07).

Vodič je poglavito osmišljen za:

- ministarstva i druga tijela državne uprave koja predlažu projekte JPP-a,
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje predlažu projekte,
- ostale dionike koji su sukladno odredbama Zakona o JPP-u ovlašteni predlagati projekte JPP-a.

Ključna riječ u primjeni modela javno-privatnog partnerstva je partnerstvo. Stoga su i svi korisnici ovoga Vodiča naši partneri u izradi njegovih budućih izdanja, te su sve primjedbe i prijedlozi, koji ukazuju na moguća poboljšanja dobro došli i bit će razmotreni s najvećom pažnjom. Svaki put započinje prvim korakom. Stoga se iskreno nadamo da je i objavljivanje ovoga Vodiča korak u smjeru izgradnje širokog partnerstva, u svrhu boljeg razumijevanja koncepta JPP-a, te njegove uspješne primjene na korist svih građana Republike Hrvatske.

RJEČNIK TEMELJNIH POJMOVA

Analiza isplativosti ili studija isplativosti (eng. *Feasibility study*) ulaganja je dokument koji investitoru pomaže u donošenju investicijske odluke tako što odgovara na pitanje je li određeni projekt tržišno i financijski isplativ. Ako studija pokaže da je projekt isplativ i izvediv, studija postaje osnova za izradu studije provedbe, to jest operativnog projekta. Studija izvedivosti sastoji se od analize tržišta, tehnološko-tehničke analize, lokacijske analize, organizacijske analize te analize ekonomsko-financijskih pokazatelja. Na osnovu svih ovih podataka ocjenjuje se isplativost i uspješnost, to jest prihvatljivost provedbe konkretnog investicijskog projekta.

Amortizacija su načini obračuna (engl. *depreciation, capital recovery*). Amortizacija je postupno umanjivanje vrijednosti imovine poduzeća, a obračunava se godišnje prema zakonom predviđenim postupkom. Kako se iznos amortizacije oduzima svake godine od porezne osnovice, način amortizacije utječe na odluku o načinu financiranja nabave opreme.

Cost-benefit analiza (engl. *cost-benefit analysis*, njem. *Kosten-Nutzen-Analyse*) je metoda ekonomske analize kojom se uspoređuju i vrednuju sve prednosti i svi nedostaci nekog privrednog pothvata ili projekta analizom troškova (cost) i koristi (benefit). Važna je za donošenje ispravne odluke i za korekciju projekata.

Čista sadašnja vrijednost (eng. *net present value*) je temeljni kvantitativni koncept u financijama. Predstavlja sadašnju vrijednost svih budućih novčanih primitaka umanjenu u sadašnju vrijednost svih budućih novčanih izdataka odnosno sadašnju vrijednost svih budućih čistih novčanih tokova koji rezultiraju iz poslovanja poduzeća odnosno nekog projekta poduzeća ili iz nekog namjeravanog posla.

Davatelj koncesije (koncedent) je tijelo, odnosno pravna osoba koja je, u skladu s Zakonom o koncesijama, nadležna za davanje koncesije.

Društvo posebne namjene (DPN) je trgovačko društvo koje može osnovati privatni partner u svrhu sklapanja ugovora o JPP-u i/ili provedbe projekta JPP-a.

Diskontni faktor (engl. *discount factor, present value factor*, njem. *Diskontfaktor*) je matematički izraz za izračunavanje diskontne (sadašnje) vrijednosti nekog iznosa. Naziva se i faktor dekulacije. Recipročna je vrijednost kamatnog faktora. Najčešće se nalazi izračunat u drugim financijskim tablicama, a za jednake periodične iznose u četvrtim financijskim tablicama.

Fiskalni rizik predstavlja rizik da javni sektor neće moći ispuniti preuzete obveze na vrijeme (kod JPP to predstavlja plaćanje ugovorenih obveza na vrijeme)

Interna stopa profitabilnosti (engl. *internal rate of return*) je diskontna stopa koja svodi čiste novčane tokove u cijelom vijeku efektuiranja neke investicije na vrijednost inicijalnog investicijskog izdatka. Naziva se još i interna stopa rentabilnosti. Interna stopa profitabilnosti bazična je metoda ocjene financijske efikasnosti investicijskih mogućnosti (kapitalnog budžetiranja). To je ona diskontna stopa uz koju je čista sadašnja vrijednost neke investicije jednaka nuli. Interna stopa profitabilnosti izračunava se postupkom sukcesivnih iteracija pri čemu se postepeno približava traženoj diskontnoj stopi uz koju je čista sadašnja vrijednost jednaka nuli. Pri njenom izračunavanju često se koristi i postupak linearne interpolacije. U smislu metode interne stope profitabilnosti investicijska je mogućnost efikasna ako je interna stopa profitabilnosti veća ili najmanje jednaka zadanoj

diskontnoj stopi, odnosno oportunitetnom trošku investitora (tržišnoj stopi kapitalizacije).

Javni partner je jedno ili više javnih tijela koje s DPN-om ili privatnim partnerom sklapa ugovor o JPP-u, ili jedno ili više javnih tijela koje je s privatnim partnerom članski povezano u zajedničkom trgovačkom društvu.

Javno tijelo je svako tijelo koje je naručitelj u smislu propisa kojim se uređuje područje javne nabave.

Javno-privatno partnerstvo je model dugoročnog ugovornog partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora koji može uključivati financiranje, projektiranje, gradnju, upravljanje i/ili održavanje infrastrukture i/ili pružanje usluga od strane privatnog sektora, koje tradicionalno nabavlja i pruža javni sektor.

Koncesija za javne radove jest ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet izvođenje radova ili projektiranje i izvođenje radova, a koji se odnose na jednu ili više djelatnosti ili određenih zakonom kojim se uređuje pojedina koncesija ili navedenih u Dodatku I. propisa kojim se uređuje javna nabava, ako se naknada za javne radove sastoji ili samo od prava na gospodarsko korištenje radova ili od tog prava zajedno s plaćanjem.

Koncesija za javne usluge jest ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet pružanje jedne ili više usluga u općem interesu ili određenih zakonom kojim se uređuje pojedina koncesija ili navedenih u Dodatku II. propisa kojim se uređuje javna nabava, ako se naknada za pružene usluge sastoji ili samo od prava na gospodarsko korištenje usluga ili od tog prava zajedno s plaćanjem

Koncesionar je fizička ili pravna osoba s kojom je davatelj koncesije potpisao ugovor o koncesiji.

Najpovoljniji ponuditelj je ponuditelj koji je pri ocjenjivanju ponuda odabran kao najpovoljniji prema kriterijima za odabir navedenim u pozivu za nadmetanje ili u opisnoj dokumentaciji.

Naknada za koncesiju je naknada koju plaća koncesionar na temelju ugovora o koncesiji.

Odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja za koncesiju je upravni akt koji donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za koncesiju, a nakon ocjene pristiglih ponuda za davanje koncesije i u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i kriterijima za odabir najpovoljnije ponude

Postupak odabira privatnog partnera je postupak javne nabave određen propisima kojima se uređuje područje javne nabave ili postupak davanja koncesije određen propisima kojima se uređuje područje koncesija.

Povrat na kapitalna ulaganja (eng. ROA - akr. Return on assets) predstavlja povrat od uložene imovine, pokazatelj rentabilnosti odnosno profitabilnosti imovine. Dobiva se tako da se u brojniku koristi neka od veličina koje odražavaju povrat (neto dobitak, bruto dobitak, neto ili bruto dobitak uvećan za iznos plaćenih kamata) i podijeli s vrijednošću ukupne imovine (često se koristi prosječna vrijednost imovine, a ponekad i vrijednost imovine iskazane na dan 31. 12. odnosno godine) te se pomnoži sa 100. Ako se u brojniku povrat iskazuje veličinom novčanog toka, tada se pokazatelj označava sa CFROA

Privatni partner je gospodarski subjekt koji je odabran na temelju provedenog postupka javne nabave ili postupka davanja koncesije i koji s javnim partnerom sklapa ugovor o JPP-u, ili u tu svrhu osniva DPN, ili s javnim partnerom zasniva članski odnos u zajedničkom trgovačkom društvu.

Projekt čini niz međusobno povezanih aktivnosti koje se odvijaju određenim redoslijedom radi postizanja jasnih ciljeva unutar određenoga vremenskog razdoblja i određenih financijskih sredstava.

Projekt JPP-a je projekt koji se provodi po nekom od modela JPP-a, a koji na temelju procedure propisane Zakonom o javno-privatnom partnerstvu, odobrava Agencija za javno-privatno partnerstvo.

Statusno javno-privatno partnerstvo je model JPP-a temeljen na članskom odnosu između javnog i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu, koje je nositelj provedbe projekta JPP-a

Ugovor o JPP-u je temeljni ugovor sklopljen između javnog i privatnog partnera, ili javnog partnera i DPN-a, kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a uređuju prava i obveze ugovornih strana.

Ugovor o koncesiji je ugovor koji su potpisali davatelj koncesije s jedne strane i koncesionar s druge strane, a koji sadrži odredbe o međusobnim pravima i obvezama vezanim uz korištenje dane koncesije.

Ugovorno javno-privatno partnerstvo je model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog i privatnog partnera uređuje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu i to kao koncesijski model ili kao model operativnog najma.

Usporedba troškova javnog sektora (eng. Public Sector Comparator - PSC) je usporedba planiranih troškova primjene modela javno-privatnog partnerstva i klasičnog (proračunskog) modela financiranja svih troškova provedbe projekta u cjelokupnom predloženom ugovorenom razdoblju.

Vrijednost za novac (eng. *value for money* - VfM) je indeks odnosa cijene proizvoda ili usluge i njegove/njezine korisnosti za korisnika. (npr. najbolji proizvod ili uslugu koju korisnik može dobiti za određenu svotu novca.)

Vremenska vrijednost novca (engl. *time value of money*) je koncept prema kojem novac u sadašnjosti više vrijedi, više se preferira negoli nominalno isti iznos novca u budućnosti. Bazira se na mogućnosti da se novac u sadašnjosti uloži, kako bi se u budućnosti uvećao. Bazira se također na činjenici da je sklonost potrošnje u sadašnjosti veća u odnosu na isti opseg potrošnje u budućnosti. Zbog toga se potrošnja odgađa jedino ako postoji mogućnost da se u budućnosti obujam potrošnje poveća, tj. da se potpunije zadovolje potrebe.

Postoji više razloga preferiranja raspolaganja novcem u sadašnjosti:

1. rizik pritjecanja novca i njegove transformacije (budućnost je neizvjesna u pogledu pritjecanja novca i mogućnosti njegove transformacije u nenovčane oblike sredstava);
2. inflacija (dodatni razlog vremenskoj preferenciji novca jest porast cijena zbog kojeg isti novčani iznos u budućnosti vrijedi realno manje);
3. mogućnost upotrebe novca (posjedovanje novca omogućava njegovu potrošnju, tj. zadovoljavanje određenih potreba, osim toga ulaganjem novca u sadašnjosti taj iznos u budućnosti se može povećati).

KORAK I - STRATEŠKO PLANIRANJE

I.1. Što je strategija i zašto dobar izbor projekta ovisi o usvojenim strategijama?

- I.1.1. Prije bilo kakve razrade i predlaganja mogućih projekata, potrebno je odrediti dugoročne, strateške ciljeve, koji se tim projektima trebaju ostvariti.
- I.1.2. Postupak temeljem kojeg se određuju strateški ciljevi zove se strateško planiranje, a dokument koji je rezultat tog planiranja u nazivu obično ima riječ „strategija“, „politika“, ili njihove izvedenice (dalje u tekstu: strategija).
- I.1.3. Strategija je dokument koji određuje ciljeve koje treba ostvariti u periodima dužim od 5 godina, u pravilu u razdoblju od 10, 15 i 20 godina, uz projekcije razvoja i odgovarajućih ciljeva i za periode dulje od 20 godina.
- I.1.4. Za razdoblja do 5 godina izrađuju se operativni planovi, odnosno akcijski planovi, hodoigrami i slično (dalje u tekstu: operativni planovi) provedbe usvojenih strategija, a na temelju tih planova razrađuju se jednogodišnji provedbeni (poslovni, financijski i drugi) planovi.
- I.1.5. Konkretni prijedlozi projekata moraju biti uklopljeni u financijske i vremenske okvire operativnih i provedbenih planova i moraju imati ciljeve koji doprinose ostvarenju zacrtanih strateških ciljeva. Stupanj doprinosa pojedinog projekta u ostvarenju zacrtanih strateških ciljeva određuje prioritet njegove provedbe (dalje u tekstu: prioritet).
- I.1.6. Razne strategije također su dio određene strukture prioriteta, bilo da su međusobno povezane, ili da su jedna drugoj nadređene. Odnos jedne strategije prema drugima određuje prioritet ostvarivanja njenih ciljeva. Projekt čiji ciljevi su u skladu s ciljevima strategije višeg prioriteta i sam ima viši prioritet provedbe.
- I.1.7. Poštivanjem provedbe projekata višeg prioriteta osigurava se optimalno ulaganje vremena, novca, prirodnih i ljudskih potencijala (dalje u tekstu: resursi). Resursi su uvijek ograničeni i stoga je optimalna raspodjela resursa osnovni preduvjet uspješnog razvoja društva u cjelini. Što su resursi više ograničeni u odnosu na listu želja i potreba, to su dragocjeniji, te njihova raspodjela u skladu sa strateškim ciljevima ima još veći značaj, odnosno predstavlja kritičan preduvjet ispunjavanja postavljenih ciljeva.
- I.1.8. Strategije mogu biti teritorijalne - odnose se na određeno administrativno ili zemljopisno područje, te sektorske - odnose se na određeno područje ljudske djelatnosti ili odnosa.
- I.1.9. Strategije koje uključuju više područja, ili djelatnosti zovu se krovne strategije. U krovne strategije tako spadaju globalne strategije (npr. strategija borbe protiv globalnog zatopljenja), regionalne strategije (npr. europska prometna strategija), nacionalne strategije (npr. nacionalni okvir za razvoj), ili županijske strategije, a svaka od navedenih strategija u pravilu uključuje jednu ili više sektorskih strategija (gospodarsku, prometnu, zaštitu okoliša, socijalnu skrb itd.).

- I.1.10. Prioritet provedbe pojedine strategije je viši, ako je ispunjavanje njenih ciljeva ujedno i preduvjet za ispunjavanje ciljeva neke druge strategije, te ako je riječ o zajedničkim ciljevima više strategija. Važno je, dakle, odrediti međusobne prioritete u provedbi raznih strategija. Upravo to je zadaća krovnih strategija. Stoga provedba ciljeva krovnih strategija ima viši prioritet u odnosu na ciljeve strategija koje se odnose na uže teritorijalno/administrativno područje, ili na uže područje djelatnosti (sektor). Na taj način osigurava se usklađena (optimalna) provedba svih zacrtanih strategija.
- I.1.11. Važan dio svake strategije je postavljanje mjerljivih ciljeva, određen vremenski okvir za njihovu provedbu, te procjena potrebnih financijskih sredstava (ev. i drugih potrebnih resursa). Ukoliko je dio planiranih sredstava nedostatan, strategija može sadržavati i smjernice kako osigurati dostatne resurse (npr. predvidjeti primjenu modela JPP-a, ukoliko su proračunska sredstva nedostatan za ostvarivanje zacrtanih ciljeva). Navedena tri elementa svake strategije (mjerljivi ciljevi, rokovi njihovog ostvarenja i planirani resursi) temeljni su preduvjet procjene održivosti zacrtanih ciljeva u trenutku usvajanja strategije, razrade odgovarajućih operativnih i provedbenih planova, te objektivnog praćenja provedbe usvojenih strategija.
- I.1.12. Zaključno, jasno je da je svaka strategija svojevrsan putokaz, bez kojeg nije moguće ispravno ocijeniti nijedan izabrani put. Poznata je izreka da je svaki put dobar, ako nije važno kuda vodi. Bez uklapanja u određenu strategiju, izbor projekta vodi u nepoznato, što je zapravo lutanje, a ne izbor. Strategija, osim što je putokaz u promišljenom smjeru, ujedno daje i mjerila za ocjenu ostvaruju li se zacrtani ciljevi uz dobivanje najviših vrijednosti za utrošeni novac. Drugim riječima, koriste li se raspoloživi resursi na optimalan način. Svaki drugi pristup znači zaostajanje u odnosu na stvarne razvojne mogućnosti. Stoga je izrada, praćenje provedbe i redovita ocjena usvojenih strategija prvi i nužan korak na dugom putu do uspješnog ugovaranja i provedbe svakog projekta JPP-a.

I.2. Izrada i provedbena razrada strategije

- I.2.1. Prvi korak u izradi strategije je izbor strateških ciljeva, određivanje njihovih međusobnih prioriteta i osiguravanje šireg društvenog suglasja glede ostvarenja izabranih ciljeva.
- I.2.2. Na izbor strateških ciljeva utječu vanjski i unutrašnji činitelji. Vanjski činitelji su uvjeti šireg okruženja i krovne strategije, s čijim ciljevima strategija niže razine mora biti usuglašena, da bi se osigurao širi društveni optimum. Vanjska ograničenja su u pravilu teško promjenjiva. Unutrašnji činitelji su vlastite društvene vrijednosti, raspoloživi resursi, međusobni odnosi, odnosi prema okruženju i slično. Unutarnja ograničenja je moguće umanjiti, koristeći sinergiju uklapanja u vanjsko okruženje - uvažavanje ciljeva krovnih strategija, međusobna suradnja itd. U tom su smislu suradnja i briga za okoliš dvije vrlo poželjne pretpostavke u izradi svake strategije.
- I.2.3. Izrada strategije kreativan je proces, koji zahtijeva visoku razinu znanja, ali i uključivanje širokog kruga sudionika: političkih i državnih tijela, znanstvenih institucija, nevladinih organizacija i raznih drugih dionika. Pristup mora biti stručan, ali mora osigurati i što širu

potporu (konsenzus) glede zacrtanih ciljeva i njihovih prioriteta, jer se na taj način osigurava uspješnost usvojene strategije. No, suglasje mora biti rezultat argumenata, a ne kompromisa koji u konačnici mogu rezultirati lošim odabirom ciljeva. Stoga je važno da u izradi strategije sudjeluju vodeći autoriteti s određenog područja.

- 1.2.4. Usvajanje strategije predstavlja njenu političku potvrdu, čime postaje dio usvojene politike. Dugoročna i stabilna politička potpora i široka potpora dionika, ključne su pretpostavke uspješne provedbe svake strategije.
- 1.2.5. Izrada strategije započinje proučavanjem stanja i smjerova mogućeg razvoja u okruženju i na području na koje se odnosi. Ovisno o rezultatima tih analiza, izrađuju se različiti scenariji za razdoblje za koje se strategija izrađuje. Slijedi ocjena vjerojatnosti ostvarenja svakog od razmatranih scenarija, te mogućih posljedica koje bi takav scenarij mogao imati na područje na koje se strategija odnosi. Ovisno o tim procjenama, određuju se poželjni ciljevi djelovanja, kojima se u najvećoj mogućoj mjeri može utjecati na odvijanje povoljnih scenarija.
- Na temelju analize potrebnih resursa za ostvarenje svakog od tih poželjnih ciljeva, određuje se skup ciljeva koji su ostvarivi u okviru raspoloživih resursa i istovremeno na najbolji mogući način utječu na razvoj poželjnog scenarija. Odabranim strateškim ciljevima se određuju prioriteta, a time i kriteriji za dodjelu potrebnih resursa. Za ostvarenje glavnih ciljeva obavezno se planiraju i potrebni resursi. Uz skup glavnih ciljeva, određuje se i skup rezervnih ciljeva i njihovih prioriteta. Rezervni ciljevi prelaze u skupinu glavnih samo ako se osiguraju dodatni resursi potrebni i za njihovu provedbu (uštede u provedbi glavnih ciljeva, financiranje iz EU fondova, financiranje putem JPP-a i slično).
- Prioriteti dodijeljeni zacrtanim ciljevima se tijekom provedbe strategije mogu prilagođavati promjenama uvjeta provedbe same strategije, pa tako neki od glavnih ciljeva mogu postati rezervni i obratno, ako se to u promijenjenim uvjetima pokaže opravdanim. No, ocjena o tome u svakom trenutku mora biti temeljena na mogućem utjecaju na provedbu strateški zacrtanog scenarija.
- 1.2.6. Strategija je, dakle, dokument, usklađen s drugim, posebno krovnim strategijama i usvojenim politikama, kojim se jasno određuje skup mjerljivih ciljeva (broj vrtića, rast BDP-a i sl.), rokovi za njihovo ostvarenje, planirani resursi za provedbu i međusobni prioriteta, odnosno koji cilj ima prvenstvo u odnosu na druge, kada je riječ o dodjeli resursa potrebnih za njegovu provedbu.
- 1.2.7. Na temelju usvojenih strategija, izrađuju se operativni planovi, kao temeljni provedbeni dokumenti.
- Operativni planovi sadrže detaljniju razradu strategije na korake čije trajanje nije dulje od 5 godina, a po mogućnosti niti dulje od godinu dana, koji imaju dodijeljen mjerljiv rezultat i planirana sredstva za provedbu. Na taj način se omogućava postupna provedba zacrtane strategije, uz stalno praćenje dinamike ispunjavanja postavljenih ciljeva.
- 1.2.8. Na temelju operativnih planova izrađuju se godišnji provedbeni planovi, u svrhu raspodjele raspoloživih resursa, na način usklađen s ciljevima i rokovima koji su sadržani u operativnim planovima.

- I.2.9. Izrada strategija i operativnih planova mora prethoditi postupku ocjene i odobravanja projekta JPP-a, koji je propisan Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i Uredbom o kriterijima ocjene i odobravanja projekata JPP-a (dalje u tekstu: Uredba o kriterijima). Upravo zato, u propisanom postupku nužan preduvjet odobravanja projekta JPP-a je usklađenost njegovih ciljeva s ciljevima strategija, na koje se prijedlog poziva i koje u prijedlogu projekta moraju biti navedene.
- Svaka faza projekta JPP-a mora, dakle, biti sastavni dio operativnih planova, a ciljevi projekta JPP-a moraju biti u skladu sa odgovarajućom strategijom.

KORAK 2 - ODREĐIVANJE PROVEDBENIH CILJEVA STRATEGIJE I IZBOR ODGOVARAJUĆEG PROVEDBENOG RJEŠENJA

2.1. Određivanje provedbenog cilja

- 2.1.1. Pravilno određivanje provedbenog cilja ovisi o tome što se **zapravo** želi postići u okviru zacrtane strategije i posebnih ciljeva predložene investicije/projekta. Cilj je obično vezan za poboljšanje neke javne usluge. Određivanje cilja može se smatrati i početnom fazom pokretanja konkretnog projekta.
- 2.1.2. Ispravno postavljanje cilja temelji se na točnoj definiciji problema, pri čemu je izuzetno važno da se moguće rješenje ne određuje unaprijed.

PRIMJER:

Izgradnja bolnice - loše postavljen cilj!

Veći postotak zdravog stanovništva (odnosno manji troškovi zdravstvenog osiguranja), u svrhu općenito bolje zdravstvene zaštite - dobro postavljen i mjerljiv cilj, a moguća rješenja mogu biti:

- a) češći sistematski pregledi,
- b) ulaganje u promicanje zdravijeg načina života,
- c) dodatna izobrazba zdravstvenog osoblja,
- d) bolje opremanje i obnova postojećih bolnica,
- e) izgradnja novih/specijaliziranih bolnica,
- f) ne poduzimanje nikakvih mjera u okviru strategije unaprjeđenja zdravstvene zaštite (ali se primjerice isti cilj možda može ostvariti mjerama u okviru strategije zaštite okoliša) itd.

Dakle, izgradnja nove bolnice je tek jedno od mogućih rješenja.

2.2. Izbor rješenja

- 2.2.1. Nakon ispravno postavljenog cilja, potrebno je provesti analizu **svih** mogućih rješenja, u okviru razmatrane, ali i u okviru drugih usvojenih strategija. Razmatraju se rješenja koja podrazumijevaju kapitalne investicije, ravnopravno sa rješenjima koja ne zahtijevaju kapitalne investicije.

Tek u ovom koraku, ravnopravno s drugim mogućnostima, u obzir se može uzeti i mogućnost primjene modela JPP-a.

Opcija „učiniti nešto“ uključuje razmatranje svih mogućih razina pružanja krajnjih javnih usluga, od minimuma prihvatljivosti do najviših standarda, u smislu opsega, sadržaja, vremena i lokacija pruženih usluga. Treba razmotriti konvencionalne pristupe, ali i nove, inovativne metode pružanja javnih usluga (npr. preko interneta ili sl.).

Opcija „učiniti minimum“ (*status quo*) podrazumijeva izostanak bilo kakvog ulaganja, odnosno minimalne troškove, nužne za održavanje usluga na postojećoj razini, ili što je moguće bliže toj razini.

- 2.2.2. Priprema prijedloga mogućih rješenja može uključivati niz aktivnosti, kao što su:
- proučavanje dostupnih iskustava o primjeni sličnih rješenja,
 - konzultacije s praktičarima i stručnjacima radi prikupljanja informacija bitnih za ostvarivanje postavljenih ciljeva,
 - analiza međusobne povezanosti ciljeva predloženih rješenja s ciljevima strategije, u svrhu utvrđivanja prioriteta raznih mogućnosti,
 - analiza financijskih, ali i drugih troškova i koristi,
 - provjera dostupnosti potrebnih resursa, posebno potrebnih znanja i vještina,
 - analiza najbolje prakse, uključujući međunarodne primjere.
- 2.2.3. Sve prikupljene prijedloge rješenja potrebno je analizirati radi provjere tvrdnji na kojima počivaju (točno/netočno), te pronalazjenja eventualno nespomenutih mogućih rješenja. U ovom koraku izuzetno je važno točno utvrditi sve prednosti i mane svakog pojedinog ponudjenog rješenja, a jednako tako razmotriti objektivne potrebe korisnika, ne potičući njihova neodrživa očekivanja.
- 2.2.4. U preliminarnoj ocjeni ponuđenih rješenja koriste se razne tehnike, kao što su:
- a) logička tabela ocjene usklađenosti postavljenih ciljeva s ciljevima odgovarajućih strategija,
 - b) ocjena (ekonomskih, društvenih itd.) koristi,
 - c) izrada preliminarnih studija (tržišne potražnje, održivosti, isplativosti i sl.),
 - d) ocjene rizika primjene ponudjenog rješenja,
 - e) ocjene prilagodljivosti ponudjenog rješenja eventualnim budućim dodatnim zahtjevima i sl.
- Ponuđena rješenja se razvrstavaju i prema vremenu potrebnom za njihovu provedbu, radi ocjene njihove usklađenosti sa kratkoročnim, srednjoročnim i dugoročnim prioritetima ispunjavanja postavljenih ciljeva, provodi se analiza uvjeta koje treba ispuniti radi provedbe projekta (prava vezana za korištenje određene lokacije, dostupnost određenih informacija itd.), kao i analiza razine usluga koju osigurava svako od predloženih rješenja.
- 2.2.5. Nakon provedenih preliminarnih analiza svih mogućih rješenja, odbacuju se ona predložena rješenja koja iz nekog razloga nisu prihvatljiva (npr. nije dostupna potrebna radna snaga - znanja i vještine, ili lokacija na kojoj se rješenje treba primijeniti i sl.), a preostala rješenja se svrstavaju na tzv. skraćenu listu, odnosno ulaze u užu izbor.
- 2.2.6. Za konačni odabir, potrebno je za svako od rješenja u užem izboru napraviti cjelovit prikaz poslovne opravdanosti predloženog rješenja (*business case*), što uključuje:
- kratak opis prijedloga rješenja,
 - utvrđivanje potrebe za javnom uslugom odgovarajuće razine,
 - opis ciljeva i svrhe predloženog rješenja,
 - provedbene opcije,
 - analizu rizika, troškova, isplativosti, održivosti novčanih tijekova itd. za svaku navedenu opciju,
 - izbor opcije koja ima prednost (referentna opcija),

- detaljnu analizu rizika, troškova, isplativosti i održivosti novčanih tijekova provedbe referentne opcije,
- sažetak projektnog plana upravljanja.

2.3. Osnivanje projektnog tima

- 2.3.1. Potrebno je prepoznati i dokumentirati sve zadaće, uloge i odgovornosti javnog sektora koje će biti nužne za provedbu izabranog rješenja.
- 2.3.2. Na temelju popisa zadaća, te potrebnih znanja, vještina i razine odgovornosti za njihovo obavljanje, treba procijeniti postoje li odgovarajući kadrovski potencijali unutar javnog sektora.
- 2.3.3. Za osiguravanje znanja i vještina koji se ne mogu osigurati unutar javnog sektora, potrebno je planirati angažiranje vanjskih savjetnika. Vanjske savjetnike treba birati javnim nadmetanjem, te jasno i detaljno definirati opis njihovih poslova i nadležnosti.
- 2.3.4. Uobičajeni sastav projektnog tima podrazumijeva sljedeću organizaciju:
- projektni odbor (nadzire rad ostalih članova i donosi ključne odluke)
 - direktor projekta (zadužen za financijske, kadrovske, pravne, logističke i druge poslove bitne za nesmetano odvijanje projekta),
 - voditelj projekta (zadužen za koordinaciju svih aktivnosti u pripremi i provedbi projekta, praćenje hodograma provedbe projekta, upravljanje novčanim tijekovima i sl.),
 - voditelj ugovaranja (zadužen za sve poslove vezane za sklapanje ugovora i praćenje njegove provedbe, u smislu ispunjavanja svih ugovorom predviđenih obaveza i poduzimanja potrebnih pravnih radnji),
 - pregovarački tim,
 - tehnički savjetnici unutar javnog sektora,
 - vanjski savjetnici (prema potrebi).

KORAK 3 - ODLUKA O PRIMJENI MODELA JPP-a

3.1. Odobrenje primjene modela JPP-a

3.1.1. Prikaz poslovne opravdanosti predstavlja temelj za odabir jedne od opcija odabranog rješenja, a kriterij izbora su najmanji troškovi javnog sektora (najbolja vrijednost za novac - VfM - *Value for Money*), ili najbolji omjer kvalitete usluga i troškova (ekonomski najpovoljnija opcija).

Tek primjenom jednog od navedena dva kriterija, na temelju rezultata preliminarnih analiza i detaljnog prikaza poslovne opravdanosti moguće je donijeti odluku o eventualnoj opravdanosti primjene modela JPP-a.

3.1.2. Odluku o opravdanosti primjene modela JPP-a donosi Agencija za JPP, ako, na temelju predloženih rezultata preliminarnih analiza i prikaza poslovne opravdanosti, odnosno faktora usporedbe s troškovima javnog sektora (PSC - *Public Sector Comparator*), ocijeni da je vrijednosti za novac (VfM - *Value for Money*) prihvatljiva, odnosno da su troškovi javnog sektora za vrijeme cijelog životnog vijeka projekta manji u slučaju primjene modela JPP-a u odnosu na tradicionalnu nabavu, ili da se primjenom modela JPP-a osigurava druga bitna prednost (npr. lakši pristup tržištu energenata, nova znanja i sl.).

U ocjeni očekivane vrijednosti za novac, potrebno je i objektivno ocijeniti ima li privatni sektor, odnosno potencijalni ponuđači, dovoljno iskustva, znanja i mogućnosti (npr. pristup do povoljnih izvora financiranja) da ponudi i isporuči odgovarajuće rješenje.

Kriteriji za ocjenu i odobravanje projekata JPP-a detaljno su propisani Uredbom o kriterijima.

3.1.3. Prijedlog projekta na ocjenu Agenciji može poslati samo javno tijelo, odnosno obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, (dalje u tekstu: naručitelj) u čijoj nadležnosti je pružanje javne usluge, koja je rezultat predloženog projekta (čl. 10. ZJPP), a što uključuje i stručno povjerenstvo za dodjelu koncesije. Naime, sukladno odredbama Zakona o koncesijama (čl. 12. i čl. 13. ZoK-a.), ukoliko povjerenstvo za dodjelu koncesije tijekom provedbe postupka koji prethodi objavi javnog nadmetanja zaključi da dodjela predmetne koncesije ima karakteristike projekta JPP-a (a što se u pravilu odnosi na svaku dodjelu koncesija za javne radove i javne usluge), dužno je osigurati provedbu daljnjeg postupka sukladno odredbama ZJPP-a, odnosno poslati Agenciji prijedlog projekta na odobrenje.

3.1.4. Samo projekt, za koji Agencija odobri primjenu modela JPP-a, ima status projekta JPP-a (ZJPP, čl. 12.) i može se tako nazivati i u javnoj komunikaciji. Svrha ove odredbe je ispravno informiranje javnosti u smislu razlikovanja projekata JPP-a, od onih projekata koji nemaju taj status, sukladno definiciji ZJPP-a i kriterijima propisanim Uredbom o kriterijima.

3.1.5. Naručitelj je dužan izraditi preliminarne studije i provesti preliminarne analize, te izraditi i provesti analize detaljnih poslovnih planova prije započinjanja postupka ocjene i odobravanja projekta JPP-a. Postupak započinje slanjem Agenciji prijedloga projekta sa svim

potrebnim podacima i priložima (čl. 11. ZJPP, -a i čl. 3. Uredbe o kriterijima). Na temelju zaprimljene dokumentacije i prikupljenih mišljenja, uz preduvjet suglasnosti Ministarstva financija i ispunjavanja kriterija propisanih člancima 6., 7. i 8. Uredbe o kriterijima, Agencija donosi odluku o prihvaćanju predloženog projekta JPP-a. Agencija svoju odluku donosi u roku od 90 dana od dana zaprimanja prijedloga projekta i cjelokupne popratne dokumentacije u formi upravnog rješenja protiv kojeg je moguće pokrenuti upravni spor.

- 3.1.6. Obzirom da je izrada potrebne dokumentacije i prijedloga projekta za odobrenje primjene modela JPP-a vremenski zahtjevnija i uključuje visoke troškove, opravdana je samo ukoliko je riječ o projektu iznad određene granične vrijednosti (min 60 mil kn, kako bi navedeni troškovi pripreme bili u okviru prihvatljivih 1-2% vrijednosti investicije). Drugim riječima, neovisno o kriterijima propisanim zakonom, primjena modela JPP-a nije prihvatljiva za pojedinačne projekte male vrijednosti, jer nije moguća njihova kvalitetna priprema, odnosno povećanje troškova provedbe samoga projekta postaje neprihvatljivo veliko. Rješenje je ili povezivanje više malih projekata u jednu cjelinu (tzv. uvezani projekt) dovoljne ukupne vrijednosti za kvalitetnu pripremu, ili primjena drugog modela provedbe.
- 3.1.7. Ukoliko ocijeni da su ispunjeni kriteriji detaljnije propisani člancima 3., 6., 7 i 8. Uredbe o kriterijima, uz uvjet da od Ministarstva financija dobije prethodnu suglasnost na prijedlog projekta i da prikupljena mišljenja drugih središnjih tijela državne uprave i JL(P)S ne sadrže razloge za drugačiju odluku, Agencija odobrava primjenu modela JPP-a u provedbi predloženog projekta.
- Agencija je, sukladno odredbama ZJPP-a dužna tražiti suglasnost Ministarstva financija u postupku odobravanja prijedloga projekta (čl. 11. st. 3. ZJPP-a), a koje sadrži ocjenu ispunjavanja obveza naručitelja u pogledu propisa kojima se uređuje planiranje i korištenje sredstava Državnog proračuna, te ocjenu i prihvatljivost fiskalnih rizika provedbe predloženog projekta.
- Agencija, sukladno odredbama ZJPP-a, po vlastitoj prosudbi može zatražiti i mišljenja drugih tijela državne uprave i nadležnih tijela JL(P)S o usklađenosti ciljeva predloženog projekta sa ciljevima nacionalne i sektorskih, odnosno županijskih, gradskih i općinskih razvojnih strategija. Navedena mišljenja nisu pojedinačno obvezujuća, jer predloženi projekt ne mora nužno biti povezan sa svim strategijama za koje je zatraženo mišljenje, ali predstavljaju temelj za ocjenu Agencije o tome jesu li ciljevi predloženog projekta u skladu sa strateški zacrtanim ciljevima na bilo kojoj razini i u bilo kojem od sektora.
- 3.1.8. Popis odobrenih projekata JPP-a objavljuje se i obnavlja uz oznaku tekućeg statusa (odobren, pokrenut postupak javnog nadmetanja, objavljen poziv za javno nadmetanje - odabir privatnog partnera, odabir privatnog partnera u tijeku) na internet stranici Agencije (www.ajpp.hr).
- Ukoliko nakon odobrenja prijedloga projekta od strane Agencije naručitelj ne započne postupak javne nabave u propisanom roku (čl. 12. st. 4. ZJPP-a), odnosno nakon sklapanja ugovora sa odabranim privatnim partnerom, odobreni projekt JPP-a se briše sa popisa odobrenih projekata na internet stranici Agencije.

3.2. Istraživanje tržišta - interesa potencijalnih ulagača

- 3.2.1. Jedan od razloga objave odobrenih projekata JPP-a na internetskoj stranici Agencije je i provjera interesa potencijalnih ulagača, kao i provjera strukture predloženog JPP-a. U tu svrhu Agencija može organizirati i prezentacije ponuđenih projekata. Za uspješnu primjenu modela JPP-a važno je prije svega osigurati interes potencijalnih ulagača, a zatim i čim kvalitetniju konkurenciju potencijalnih ponuđača. Naime, samo tako ugovoren projekt JPP-a može biti i uspješan projekt JPP-a. U protivnom sav prethodni trud i s njim povezani troškovi su uzaludno utrošeni. Stoga je istraživanje interesa tržišta za odobrene projekte, a prije objave i provedbe (skupog) postupka javnog nadmetanja za odabir privatnog partnera, također jedna od važnih funkcija Agencije.
- 3.2.2. Ukoliko se pokaže da na tržištu za ponudeni projekt nema interesa, odnosno da su potrebne preinake strukture projekta, kako bi bio privlačniji za potencijalne ulagače i ponuđače, Agencija će o tome obavijestiti javno tijelo, koje je projekt predložilo. Odluka o tome hoće li neovisno o obavijesti Agencije o nedostatnom interesu tržišta nastaviti s postupkom, ili preinačiti i ponovno poslati na odobrenje novi prijedlog projekta JPP-a, u nadležnosti je predlagača.

KORAK 4 - IZRADA I ODOBRAVANJE DOKUMENTACIJE ZA NADMETANJE

- 4.1. Nakon što Agencija odobri projekt, naručitelj može pristupiti izradi dokumentacije za nadmetanje za odabir privatnog partnera, odnosno provedbu projekta po modelu JPP-a.
- 4.2. Naručitelj je dužan dokumentaciju za nadmetanje dostaviti Agenciji na odobrenje. Sadržaj dokumentacije za nadmetanje treba biti u skladu s odobrenim projektom od strane Agencije, naročito u pogledu raspodjele rizika, te u skladu s propisima kojima se uređuje područje javne nabave i odredbama Uredbe o kriterijima (članak 12.). Naručitelj također odlučuje o tome koji od dva moguća postupka javne nabave (pregovarački postupak ili natjecateljski dijalog) će primijeniti u konkretnom slučaju.
- 4.3. Agencija ocjenjuje sadržaj dostavljene dokumentacije za nadmetanje te njenu sukladnost s odobrenim prijedlogom projekta, naročito u djelu koji se odnosi na duljinu ugovornog razdoblja, podjelu rizika te postojanje pozitivne vrijednosti za novac (članak 13. stavak 1. i 3. Uredbe o kriterijima).
- 4.4. U postupku ocjene Agencija može tražiti i suglasnost Ministarstva financija, odnosno mišljenje nadležnog ministarstva o usklađenosti dokumentacije za nadmetanje s odobrenim prijedlogom projekta (članak 13. stavak 2. Uredbe o kriterijima).
- 4.5. Ukoliko ocijeni da je dokumentacija za nadmetanje, a naročito s obzirom na navedene elemente (duljina ugovora, podjela rizika, pozitivna vrijednost za novac) sukladna s odobrenim prijedlogom projekta, Agencija u roku od 30 dana od dana zaprimanja cjelokupne dokumentacije za nadmetanje donosi rješenje kojim se odobrava dokumentacija za nadmetanje (članak 13. stavak 4. Uredbe o kriterijima).
- 4.6. Agencija može odobriti dokumentaciju za nadmetanje i ukoliko u pogledu navedenih elemenata postoji odstupanje od sadržaja odobrenog prijedloga projekta, ako je do promjena došlo iz opravdanih razloga koji moraju biti vjerodostojno obrazloženi, uz uvjet da nije narušena financijska održivost projekta, te da nije ugrožen javni interes (članak 13. stavak 7. Uredbe o kriterijima).
- 4.7. Nakon što je javno tijelo dobilo odobrenje Agencije na dokumentaciju za nadmetanje, ispunjene su pretpostavke za pokretanje postupka javne nabave. Na rješenje kojim se dokumentacija za nadmetanje ne odobrava, naručitelj može pokrenuti upravni spor.

KORAK 5 - PROVEDBA JAVNOG NADMETANJA, ODABIR PRIVATNOG PARTNERA I UGOVARANJE

5.1. Opće napomene

Postupak odabira privatnog partnera je postupak javne nabave određen propisima kojima se uređuje područje javne nabave ili postupak davanja koncesije određen propisima kojima se uređuje područje koncesija. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu se prema tome sklapa kao ugovor o javnoj nabavi ili kao ugovor o koncesiji.

Naime, ukoliko se projekt JPP-a zasniva na dodjeli koncesije, u dijelu koji se odnosi na postupak odabira privatnog partnera/koncesionara primijenit će se odgovarajući postupak dodjele koncesije propisan ZoK-om . Ukoliko koncesija koja se dodjeljuje ima pretežito obilježje koncesije za javne radove, nadležni sektorski zakon, vezano za postupak odabira koncesionara/privatnog partnera upućuje na odgovarajuće odredbe Zakona o javnoj nabavi. Ukoliko koncesija koja se dodjeljuje ima pretežito obilježje koncesije za usluge, postupak odabira koncesionara/privatnog partnera bit će proveden sukladno pravilima i postupku propisanom sektorskim zakonom.

- 5.1.1. ZJN propisuje pet različitih postupaka javne nabave. To su: otvoreni postupak javne nabave, ograničeni postupak javne nabave, pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom i bez prethodne objave, natjecateljski dijalog i natječaj.
- 5.1.2. Postupci javne nabave su postupci koje naručitelji koji su obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi obvezno provode prije sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu javno tijelo je svako tijelo koje je naručitelj u smislu propisa kojim se uređuje područje javne nabave. Dakle, naručitelji u smislu Zakona o javnoj nabavi definirani su člankom 3. (javni naručitelji) i člankom 4. (naručitelji u području vođoopskrbe, energetike, prometa i poštanskih usluga, tzv. sektorski naručitelji) navedenog Zakona, a popis obveznika primjene tog Zakona određen je Uredbom o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi.
- 5.1.3. Zbog složenosti predmeta nabave odnosno javno-privatnog partnerstva kao dugoročnog ugovornog i partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora, često zbog nemogućnosti prethodnog cjelovitog određivanja cijene te rizika povezanih s izvršavanjem ugovora, u praksi će se u pravilu primjenjivati dva postupka javne nabave: **pregovarački postupak s prethodnom objavom i natjecateljski dijalog.**
- 5.1.4. Postupak javne nabave je strogo formalan postupak u kojem naručitelj treba poštivati odredbe Zakona o javnoj nabavi i podzakonskih propisa u tom području, a budući privatni partner treba slijediti sve uvjete i zahtjeve naručitelja specificirane u pozivu na nadmetanje, dokumentaciji za nadmetanje i ostaloj dokumentaciji koju mu naručitelj stavlja na raspolaganje u konkretnom postupku javne nabave.

5.1.5. Člankom 13. stavkom 2. ZJN propisan je **opći uvjet za početak svakog postupka javne nabave**. Naručitelj smije započeti postupak javne nabave onda **kada su planirana sredstva za nabavu**.

Iznimno, naručitelj smije započeti postupak javne nabave i **kada nisu planirana sredstva za nabavu**, u cijelosti ili djelomično, i to:

- kada se kroz postupak javne nabave obavljaju i financijska sredstva za izvršenje ugovora o javnoj nabavi,
- kada je nakon početka postupka javne nabave, a prije sklapanja ugovora o javnoj nabavi koji zahtijeva plaćanje u sljedećim godinama potrebno pribaviti posebnu suglasnost mjerodavnog tijela sukladno postupku iz propisa kojim se uređuje proračun,
- kada postupak javne nabave završava sklapanjem okvirnog sporazuma kojim se ne stvara ugovorna obveza,
- kada postupak javne nabave završava uspostavljanjem dinamičkog sustava nabave.

5.1.6. Svaki postupak javne nabave formalno započinje donošenjem **odluke o početku postupka javne nabave**. Odluka o početku postupka javne nabave je nužan preduvjet (*conditio sine qua non*) početka svakog postupka javne nabave.

Predmetna odluka sadrži:

- podatke o naručitelju,
- predmetu nabave,
- procijenjenoj vrijednosti nabave,
- izvoru planiranih sredstava,
- zakonskoj osnovi za provođenje postupka javne nabave,
- odabranom postupku javne nabave,
- ovlaštenim predstavnicima naručitelja u postupku javne nabave, te
- odgovornoj osobi naručitelja (ime i prezime).

Odluku o početku postupka javne nabave potpisuje odgovorna osoba naručitelja.

5.1.7. Nakon donošenja odluke o početku postupka javne nabave u kojoj je navedeno da se koristi neki od postupaka javne nabave, naručitelj objavljuje poziv na nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama (EOJN) uz primjenu odgovarajućih standardnih obrazaca (jer je procijenjena vrijednost nabave za projekte JPP-a veća od 70.000,00 kn), čime se gospodarski subjekti na tržištu obavještavaju da naručitelj namjerava sklopiti ugovor o javnoj nabavi. Glavni cilj objavljivanja poziva na nadmetanje je distribuiranje relevantnih informacija potrebnih svim zainteresiranim gospodarskim subjektima na tržištu kako bi oni mogli procijeniti žele li sudjelovati u postupku javne nabave. Od dana prijama Republike Hrvatske u Europsku uniju naručitelji će biti obvezni u Službenom listu EU (OJEU) objavljivati objave za nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od europskih pragova koji su propisani u Uredbi o objavama i evidenciji javne nabave.

5.1.8. Izgled i sadržaj standardnih obrazaca za objave o javnoj nabavi propisani su Uredbom o objavama i evidenciji javne nabave. Uredba propisuje 26 standardna obrasca za objave o javnoj nabavi i to 14 obrazaca za objave o javnoj nabavi velike vrijednosti i 10 obrazaca za objave o javnoj nabavi male vrijednosti, te 2 obrasca za koncesije.

5.2. Pregovarački postupak s prethodnom objavom

- 5.2.1. Zakon o javnoj nabavi definira pregovarački postupak javne nabave kao postupak u kojem se naručitelj obraća gospodarskim subjektima po vlastitu izboru i dogovara uvjete ugovora s jednim ili više gospodarskih subjekata.
- 5.2.2. Pregovarački postupak s prethodnom objavom naručitelj može primijeniti ako je ispunjen neki od uvjeta propisan Zakonom; primjerice ako su u provedenom otvorenom ili ograničenom postupku javne nabave dostavljene samo neprikladne (cijena ponude prelazi planirana sredstva) ili neprihvatljive ponude (ponuda koja ispunjava uvjete za isključenje); ako su predmet nabave intelektualne usluge - projektiranje itd. Međutim, za potrebe sklapanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu (npr. u slučaju izvođenja većih i složenijih predmeta nabave kada je nemoguće unaprijed predvidjeti opseg posla, te samim tim ponuditelji neće moći ponuditi ukupni iznos svih cijena) naručitelj smije koristiti pregovarački postupak s prethodnom objavom **kada zbog prirode radova, robe ili usluga ili zbog rizika povezanih s izvršavanjem predmeta nabave nije moguće prethodno cjelovito određivanje cijene.** Upravo iz navedenih razloga, Zakon dopušta pregovaranje između naručitelja i ponuditelja kako bi se razjasnili uvjeti budućeg ugovora i kako bi naručitelj ustanovio koja je inicijalna ponuda za njega najbolja, prema objavljenim kriterijima za odabir.
- 5.2.3. Nakon donošenja odluke o početku postupka javne nabave u kojoj je navedeno da se koristi pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, naručitelj objavljuje poziv na nadmetanje u EOJN, primjenom standardnog obrasca za objave u kojem navodi svoje potrebe i zahtjeve u vezi s predmetnom nabavom. Obvezan sadržaj objave su uvjeti sposobnosti koje gospodarski subjekti moraju ispuniti da bi bili pozvani na pregovaranje, te podatak o dokazima koje su dužni podnijeti uz **zahtjev za sudjelovanje**, u svrhu dokazivanja sposobnosti.
- 5.2.4. Gospodarski subjekti koji su zainteresirani za sudjelovanje u postupku javne nabave će, u roku određenom za dostavu, dostaviti naručitelju **zahtjev za sudjelovanje**. Zajedno sa zahtjevima, natjecatelji trebaju podnijeti dokumente kojima dokazuju da su sposobni odnosno da zadovoljavaju uvjete koje je postavio naručitelj. Naručitelj ne smije otvoriti zahtjeve za sudjelovanje prije isteka roka za njihovu dostavu.
Rok za dostavu zahtjeva za sudjelovanje, a koji određuje naručitelj u objavi iznosi najmanje 37 dana od dana slanja objave u Elektronički oglasnik javne nabave, ako je procijenjena vrijednost nabave jednaka ili veća od europskih pragova propisanim Uredbom o objavama i evidenciji javne nabave, odnosno 25 dana za postupke javne nabave čija je procijenjena vrijednost manja od tih pragova. Rok za dostavu zahtjeva za sudjelovanje može se skratiti za 7 dana ako se objave sastavljaju i prenose elektronički. Iznimno, u slučaju žurnosti, naručitelji mogu koristiti skraćeni rok za dostavu zahtjeva za sudjelovanje - najmanje 10 dana, ako je objava izrađena i dostavljena elektronički i uz primjenu standardnih obrazaca za objave.
- 5.2.5. Poziv na nadmetanje u pregovaračkom postupku javne nabave sadrži podatak o broju natjecatelja kojima će se dostaviti poziv na pregovaranje, s tim da u slučaju dovoljnog broja sposobnih gospodarskih subjekata, broj natjecatelja koje će naručitelj pozvati na pregovaranje ne smije biti manji od **tri**.
Ovaj postupak provodi se u dva međusobno povezana stupnja.

- 5.2.6. U **prvom stupnju** koji je otvoren za sve zainteresirane gospodarske subjekte naručitelj ocjenjuje sposobnost natjecatelja koji su dostavili zahtjev za sudjelovanje kao odgovor na objavljeni poziv za nadmetanje. Nakon što zaprimi zahtjeve za sudjelovanje, naručitelj treba izvršiti procjenu zaprimljenih zahtjeva temeljem uvjeta postavljenih u pozivu za nadmetanje. Naručitelj, dakle, ocjenjuje jesu li natjecatelji sposobni izvršiti ugovor uzimajući u obzir njihovu:
- a) pravnu i poslovnu sposobnost,
 - b) nekažnjavanje,
 - c) financijsku i gospodarsku sposobnost i
 - d) tehničku i gospodarsku sposobnost.
- 5.2.6.1. O ocjeni sposobnosti natjecatelja naručitelj sastavlja **zapisnik**, u koji se unose sve bitne okolnosti, a o rezultatima procjene mora obavijestiti uspješne i neuspješne natjecatelje. Natjecateljima koji neće biti pozvani na pregovaranje dostavlja se **odluka o nedopustivosti sudjelovanja**, u roku 7 dana, a ako je korišten skraćeni rok za dostavu zahtjeva za sudjelovanje, u roku 3 dana od njenog donošenja. Odluka o nedopustivosti sudjelovanja mora sadržavati razloge za nedopustivost sudjelovanja. Natjecatelju se na zahtjev odobrava uvid u onaj dio zapisnika koji se odnosi na njegov zahtjev za sudjelovanje, na što je potrebno paziti pri sastavljanju zapisnika. Nezadovoljni natjecatelj može uložiti žalbu Državnoj komisiji na navedenu odluku ukoliko smatra da su mu povrijeđena prava.
- 5.2.6.2. Samo oni natjecatelji koji ispunjavaju uvjete sposobnosti imaju pravo biti pozvani na pregovaranje. Međutim, naručitelj može pozvati ograničeni broj sposobnih natjecatelja, što znači da je moguće da neki sposobni natjecatelji ne budu pozvani na pregovaranje. Broj natjecatelja kojima će se dostaviti poziv na pregovaranje određuje se u skladu s predmetom nabave i naručitelj ga mora navesti već u pozivu na nadmetanje (objavi). U slučaju dovoljnog broja sposobnih gospodarskih subjekata, broj natjecatelja koje će naručitelj pozvati ne smije biti manji od tri. Ali ako naručitelj utvrdi da je broj sposobnih natjecatelja veći od objavljenog broja natjecatelja kojima će biti upućen poziv na pregovaranje, može ih pozvati sve ili između sposobnih natjecatelja odabrati natjecatelje sukladno objavljenom broju i pravilima koja namjerava primijeniti. Dakle, izbor mora biti utemeljen na objektivnim i nediskriminacijskim kriterijima, te naručitelj može pozvati one natjecatelje koji na najbolji način zadovoljavaju uvjete sposobnosti (npr. imaju najviše iskustva, u najboljoj su financijskoj situaciji itd.).
- 5.2.6.3. Nadalje, ako naručitelj utvrdi da je broj sposobnih natjecatelja manji od objavljenog broja kojima će biti upućen poziv na pregovaranje, onda naručitelj može nastaviti postupak pozivanjem jednog ili više sposobnih natjecatelja. Naručitelj ne smije uključiti dodatne gospodarske subjekte u postupak pregovaranja ili natjecatelje koji nisu dokazali sposobnost. Određeni broj natjecatelja koje će javni naručitelj pozvati mora osigurati mogućnost nadmetanja, a pravila koja naručitelj namjerava primijeniti moraju biti objektivna i nediskriminirajuća i moraju se objaviti u pozivu, te ukoliko nema nijednog sposobnog natjecatelja, naručitelj mora poništiti postupak.

- 5.2.7. U **drugom stupnju** naručitelj odabranim sposobnim natjecateljima istodobno upućuje **poziv na pregovaranje**. Pisanom se pozivu mora priložiti dokumentacija za nadmetanje i moguća dodatna dokumentacija, ili poziv sadrži obavijest da se dokumentacija za nadmetanje stavlja na raspolaganje elektroničkim putem.
- Poziv na pregovaranje mora sadržavati:
- a) datum do kojeg se moraju dostaviti inicijalne ponude, adresu, odnosno adresu elektroničke pošte na koju se moraju dostaviti inicijalne ponude, te jezik na kojem se inicijalne ponude sastavljaju,
 - b) podatak o objavi na temelju koje se upućuje poziv na dostavu inicijalne ponude,
 - c) podatke koje inicijalna ponuda mora sadržavati,
 - d) internetsku adresu na kojoj dokumentacija za nadmetanje i moguća dodatna dokumentacija stoji na raspolaganju, ako je stavljena na raspolaganje elektroničkim putem,
 - e) kriterij odnosno kriterije za odabir, koje je javni naručitelj odredio u odnosu ili iznimno po redoslijedu njihova značaja, te
 - f) podatke o potrebnoj dodatnoj dokumentaciji i svim ostalim bitnim uvjetima.
- 5.2.7.1. Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu javno tijelo - naručitelj je već **prije pokretanja postupka odabira privatnog partnera** (javne nabave), dakle prije donošenja odluke o početku postupka javne nabave, dužno Agenciji za javno privatno partnerstvo dostaviti presliku dokumentacije za nadmetanje sa svim priložima na ocjenu i odobrenje, a Agencija u propisanom roku donosi rješenje o sukladnosti dokumentacije sa odobrenim prijedlogom projekta.
- 5.2.7.2. U ovom trenutku se odabrani natjecatelji obavještavaju detaljnije o predmetu nabave. **Dokumentacija za nadmetanje** koja se odnosi na pregovaranje će pružiti osnovu za pregovaranje odnosno izradu inicijalnih ponuda, jer će odabrani sposobni natjecatelji u ovoj fazi postupka biti pozvani da dostave inicijalnu ponudu koja će služiti kao temelj za pregovaranje o tehničkim, ekonomskim, pravnim i/ili drugim aspektima ugovora. Dokumentacija za nadmetanje izrađuje se na hrvatskom jeziku. Međutim, kada je to potrebno zbog predmeta nabave naručitelj može, osim na hrvatskom jeziku, dokumentaciju za nadmetanje ili njen dio izraditi i na stranom jeziku ili jezicima.
- 5.2.7.3. Dokumentacija koju naručitelj daje na raspolaganje odabranim natjecateljima može sadržavati: nacrt ugovora, specifikacije izlaznih rezultata, detaljne podatke o standardima i razini koje usluge trebaju ispuniti, mehanizam plaćanja, mjere za ugovorno nadziranje i upravljanje, matricu podjele rizika, parametre unutar kojih su prihvatljive različite ponude, informacije o dostupnosti lokacije, opis procesa postupka koji slijedi i vremenski raspored do potpisivanja ugovora i dr.
- 5.2.7.4. Za odabir privatnog partnera primjenjuju se kriteriji: najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda. U primjeni tih kriterija pod cijenom se podrazumijeva neto sadašnja vrijednost koja se odnosi na ukupne troškove u ugovornom periodu. Za izračun neto sadašnje vrijednosti projekta JPP-a primjenjuje se diskontna stopa. Javno tijelo - naručitelj koje pokreće postupak javne nabave za odabir privatnog partnera, u dokumentaciji za nadmetanje određuje diskontnu stopu koju su ponuditelji dužni koristiti kod izračuna NSV-a u konkretnom postupku.

- 5.2.7.5. Pregovaranje se temelji na osnovnim **načelima jednakog tretmana i zabrane diskriminacije**. Naručitelj pregovara sa svakim ponuditeljem zasebno o **bilo kojem dijelu inicijalne ponude** (tehnički, ekonomski, pravni i drugi aspekti ugovora) kako bi ustanovio koja je inicijalna ponuda za njega najbolja, prema objavljenim kriterijima za odabir. Naručitelj ne smije tijekom pregovaranja davati informacije na diskriminirajući način i pogodovati pojedinim ponuditeljima.
- 5.2.7.6. Pregovore naručitelj može provoditi u **više faza** koje slijede jedna za drugom, kako bi se postupno smanjio broj inicijalnih ponuda o kojima se pregovara. U ovom slučaju broj inicijalnih ponuda smanjuje se temeljem objavljenih kriterija za donošenje odluke o odabiru i o tome se bez odgode **obavještavaju oni ponuditelji čije se inicijalne ponude neće dalje razmatrati**. Ako na osnovi smanjenja broja inicijalnih ponuda preostane samo jedan sposoban ponuditelj, u zaključnoj fazi pregovaračkog postupka dopušteno je pregovaranje samo s jednim ponuditeljem, ali u objavi ili u dokumentaciji za nadmetanje naručitelj mora predvidjeti tu mogućnost.
- 5.2.7.7. Tijekom pregovaranja koje se vodi između naručitelja i ponuditelja, uspostavljaju se i razjašnjavaju uvjeti ugovora. Na osnovu ovih rezultata, naručitelj će pozvati ponuditelje da dostave svoje konačne ponude, uključujući i konačne cijene.
- 5.2.8. Naručitelj je obavezan ponuditelja odnosno ponuditelje koji sudjeluju u pregovaračkom postupku prethodno obavijestiti o zaključenju pregovora. To se može učiniti tako da se jedan krug pregovora proglasi zaključnom fazom ili da se preostali ponuditelj ili ponuditelji pozovu na dostavu konačnih ponuda u razumnom roku. Nakon proteka roka za dostavu konačnih ponuda, ponude se ne smiju mijenjati.
- 5.2.9. Konačne ponude se potom otvaraju i ocjenjuju na temelju kriterija za odabir ponude utvrđenog u dokumentaciji za nadmetanje. Objavljeni kriteriji za donošenje odluke o odabiru, ako u dokumentaciji za nadmetanje nije drugačije određeno, ne smiju se mijenjati za vrijeme pregovaračkog postupka. Dakle, naručitelj može izričito predvidjeti u dokumentaciji za nadmetanje mogućnost izmjene kriterija za odabir. Ovo je relevantno samo u slučaju kada se odabire ekonomski najpovoljnija ponuda te se tijekom pregovaranja nametne kao nužan određeni novi ili izmjena kriterija odabira.
- 5.2.10. U pregovaračkom postupku na otvaranju ponuda smiju prisustvovati ovlašteni predstavnici ponuditelja koji su predali **konačne ponude**. To će najčešće biti okolnost kada u zaključnoj fazi ovoga postupka sudjeluje više ponuditelja i to samo kada se otvaraju njihove konačne ponude (ne i inicijalne).
- 5.2.11. Nakon otvaranja ponuda naručitelj, odnosno njegovi ovlašteni predstavnici u postupku javne nabave i stručne službe naručitelja, te neovisne stručne osobe, ako su angažirane, obavljaju **pregled i ocjenu ponuda** pristiglih u roku za dostavu ponuda, sukladno uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje. Obvezno se provjerava oblik, sadržaj i cjelovitost ponude, ispunjenje uvjeta vezanih za svojstva predmeta nabave (tehnička specifikacija) i računska ispravnost ponude.
- 5.2.12. U postupku pregleda i ocjene ponuda naručitelj će ispraviti **računske pogreške** koje otkrije

u ponudama, te o tome odmah obavijestiti ponuditelja čija je ponuda ispravljena. Ponuditelj je obvezan u roku od **3 dana** od primitka obavijesti o računskoj pogrešci potvrditi prihvaćanje ispravka računске pogreške. Ako ponuditelj u traženom roku ne prihvati ispravak računске pogreške, naručitelj će njegovu ponudu isključiti iz postupka kao neprihvatljivu ponudu.

Naručitelj je dužan na osnovi rezultata pregleda i ocjene ponuda isključiti one ponude koje imaju nedostatke propisane u članku 84. ZJN-a. Takve ponude su neprihvatljive ponude.

- 5.2.13. O pregledu i ocjeni ponuda sastavlja se zapisnik. Obvezan sadržaj zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda je i analitički prikaz traženih i danih dokaza o sposobnosti ponuditelja, ocjena prihvatljivosti ponuda, te razlozi isključenja ponuda. Prihvatljivom se smatra ona ponuda koja ne sadrži niti jedan od razloga isključenja propisanih člankom 84. ZJN-a.
- 5.2.14. Između ponuda koje preostanu nakon isključenja naručitelj je obvezan izvršiti odabir najbolje ponude prema kriteriju za odabir ponude.
- 5.2.15. Danom isteka roka za dostavu ponuda započinje teći rok za donošenje odluke o odabiru. Zakon daje mogućnost naručitelju da u dokumentaciji za nadmetanje odredi **primjereni** rok za donošenje odluke o odabiru. Koji je to primjereni rok za donošenje odluke u konkretnom postupku javne nabave, odlučiti će naručitelj uzimajući u obzir opseg i složenost predmeta nabave, procijenjenu vrijednost nabave, žurnost izvršenja predmeta nabave, itd. Međutim, ako naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje ne navede rok za donošenje odluke o odabiru, vrijedi zakonski rok od 30 dana od dana isteka roka za dostavu ponuda (za sektorske naručitelje taj zakonski rok je 60 dana).
- 5.2.16. Prije nego što javno tijelo donese odluku o odabiru privatnog partnera, ono je **dužno** konačni nacrt ugovora uključujući priloge koji čine njegov sastavni dio, sukladno odredbama Zakona o JPP-u (članak 14.), dostaviti Agenciji na ocjenu i odobrenje, kao i pribaviti suglasnost Ministarstva financija na konačni nacrt ugovora. Agencija ocjenjuje i odobrava dostavljeni konačni nacrt ugovora sukladno odredbama Uredbe o kriterijima (članak 14. - 17. Uredbe o kriterijima), te Uredbe o sadržaju ugovora JPP- a. Ugovor o JPP-u će moći biti sklopljen s odabranim ponuditeljem/privatnim partnerom samo na temelju rješenja Agencije a što uključuje i pribavljenu suglasnost Ministarstva financija na konačni nacrt ugovora.
- 5.2.17. Naručitelj donosi **odluku o odabiru** ili ako su ispunjeni zakonom propisani uvjeti, **odluku o poništenju**.
Za odabir je dovoljna samo jedna ponuda.
Obveza je naručitelja da svakom ponuditelju, bez odgode dostavi, preporučenom poštom s povratnicom ili na drugi dokaziv način, odluku o odabiru zajedno s preslikom zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. Odluka o odabiru dostavlja se svim ponuditeljima, bez odgode, u protivnom ista je ništetna. Podaci koje odluka o odabiru sadržava navedeni su u članku 86. stavku I. ZJN-a.
- 5.2.18. Donošenjem odluke o odabiru se još ne zaključuje ugovor. Odluka o odabiru je odluka naručitelja o tome s kojim ponuditeljem namjerava zaključiti ugovor o javnoj nabavi, odnosno javno-privatnom partnerstvu. Naručitelj ne smije potpisati ugovor unutar roka

mirovanja, koji iznosi 15 dana od dana dostave odluke o odabiru svakom ponuditelju. Navedeni rok omogućuje nezadovoljnoj strani da, pod uvjetima utvrđenima Zakonom, izjavljivanjem žalbe i drugih zahtjeva, traži zaštitu svojih prava pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija). Protekom roka mirovanja, ako nije pokrenut postupak pravne zaštite, odnosno dostavom odluke Državne komisije kojom se žalba odbacuje ili odbija, odluka o odabiru postaje izvršna te nastaje ugovorni odnos između naručitelja i odabranog ponuditelja.

- 5.2.19. Kada je riječ o JPP-u, u ovom koraku bitna je razlika u odnosu na postupak propisan Zakonom o javnoj nabavi u tome, što je naručitelj dužan od Agencije dobiti suglasnost na konačni nacrt ugovora, prije njegovog potpisa (ZJPP, čl. 14).
- 5.2.20. Druga bitna može nastati u situaciji kada ugovor ne potpisuje izabrani ponuditelj, već ovlašteni predstavnik društva posebne namjene (dalje u tekstu: DPN), kojeg ponuditelj osniva u svrhu provedbe projekta JPP-a. Takva mogućnost i sve obveze ponuditelja u tom smislu mora, međutim, biti jasno regulirana u dokumentaciji za nadmetanje. U slučaju da je takva mogućnost predviđena odredbama dokumentacije za nadmetanje, u pravilu mora biti propisana i obveza ponuditelja da uz pravitak i sastavni dio ponude bude i nacrt osnivačkog akta DPN-a, koji je za ponuditelja obvezujući. Na taj način već u fazi razmatranja ponuda naručitelj osigurava detaljan uvid u međusobne odnose osnivača DPN-a, njihova prava i odgovornosti, uključivo i pravo zastupanja i potpisa ugovora. Uobičajeno je također da osnivači DPN-a, osim uložnim temeljnim kapitalom, garantiraju za ispunjavanje obveza DPN-a i nekim oblikom garancija (bankovne garancije, korporativne zadužnice, mjenice itd.). Kada je takva mogućnost predviđena u dokumentaciji o nadmetanju, a što je uobičajeno kada je riječ o JPP-u, moguća je, dakle, situacija da naručitelj ugovor ne potpisuje sa izabranim ponuditeljem, već sa DPN-om koje ponuditelj osniva. To je druga bitna razlika, u odnosu na postupak sklapanja ugovora propisan za klasične ugovore o javnoj nabavi, ili koncesijske ugovore, o kojoj treba voditi računa i do koje može doći kada ugovor o javnoj nabavi, odnosno koncesijski ugovor imaju i značajke JPP-a.
- 5.2.21. Naručitelj je obavezan obavijest o sklopljenom ugovoru, primjenom standardnih obrazaca, najkasnije 48 dana od dana donošenja odluke o odabiru, objaviti u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama.
- 5.2.22. Po završetku ovog posljednjeg koraka, naručitelj je obavio obveze propisane ZJN-om. Ono što slijedi je izvršenje ugovora (isporuka, kontrola predmeta nabave, plaćanje, garancija itd.) i u svojoj biti nije regulirano legislativom javne nabave, već pripada području Zakona o obveznim odnosima. Posljedica cjelokupne postavke sustava javne nabave je ta da ugovor o javnoj nabavi zaključen na temelju postupka javne nabave utvrđenog Zakonom ne može biti mijenjan. Sa stajališta slobodnog i poštenog natjecanja, zaključeni ugovor se izvršava u skladu sa specifikacijama i uvjetima sadržanim u tom ugovoru. U slučaju da je iz objektivnih i opravdanih razloga neophodno suštinski izmijeniti zaključeni ugovor, to se mora obaviti u skladu sa zakonskim uvjetima i potrebno je pokrenuti novi postupak javne nabave, kako bi se zaključio dodatak tom ugovoru ili novi zadovoljavajući ugovor.
- 5.2.23. Sve izmjene i dopune sklopljenog ugovora o JPP-u kojim se mijenjaju prava i obveze ugo-

vornih strana potrebno je dostaviti Agenciji na odobrenje kao i pribaviti suglasnost Ministarstva financija (članak 14. stavak 5. ZJPP-a i članak 18. Uredbe o kriterijima). Nakon što je ugovor o JPP-u sklopljen, potrebno je taj ugovor sa svim priložima i izmjenama, odnosno podatke iz tog ugovora radi upisa u Registar ugovora o JPP-u, dostaviti Agenciji za JPP sukladno odredbama Pravilnika o ustroju i vođenju Registra ugovora o JPP-u (članak 18. ZJPP).

5.3. Natjecateljski dijalog

- 5.3.1. ZJN definira natjecateljski dijalog kao postupak u kojem svaki zainteresirani gospodarski subjekt može zatražiti sudjelovanje u postupku, pri čemu naručitelj s natjecateljima primljenima u taj postupak vodi dijalog s ciljem razvijanja jednog ili više prikladnih rješenja koja mogu udovoljiti njegovim zahtjevima, a na temelju kojih su izabrani natjecatelji pozvani da podnesu ponude.
- 5.3.2. Natjecateljski dijalog:
- uvodi više fleksibilnosti kod osobito složenih predmeta nabave i velikih investicijskih projekata,
 - primjenjuje se u slučajevima kada su otvoreni i ograničeni postupci javne nabave nepogodni za projekte,
 - omogućava sukcesivno dostavljanje ponuda i/ili rješenja,
 - omogućava dijalog nakon dostave ponuda.
- 5.3.3. Zakon o javnoj nabavi ne predviđa mogućnost korištenja ovog postupka za sektorske naručitelje. iz razloga što je sektorskim naručiteljima dana mogućnost slobodnog odabira pregovaračkog postupka s prethodnom objavom.
- 5.3.4. Kod složenih investicijskih projekata, kao što su modeli JPP, gospodarski subjekti će se često udruživati radi zajedničkog nastupa prema naručitelju. Zajednica ponuditelja je udruženje više gospodarskih subjekata s ciljem dostavljanja zajedničke ponude, neovisno o uređenju njihova međusobnog odnosa, koji se obvezuju da će naručitelju u skladu s ugovorom solidarno izvršiti nabavu na području istoga ili različitoga strukovnog usmjerenja.
- 5.3.5. **Naručitelj ne smije od zajednice ponuditelja zahtijevati formalnopravni oblik prije dostave ponude (npr. Društvo posebne namjene - DPN),** ali može, poslije odabira, zahtijevati određeni pravni oblik u mjeri u kojoj je to potrebno za zadovoljavajuće izvršenje ugovora, ako je to naveo u dokumentaciji za nadmetanje. Odgovornost ponuditelja iz zajedničke ponude je solidarna. U tom smislu Zakon o javno-privatnom partnerstvu definira društvo posebne namjene kao trgovačko društvo koje može osnovati privatni partner u svrhu sklapanja ugovora o JPP-u i/ili provedbe projekta JPP-a. DPN može sudjelovati isključivo u provođenju projekta JPP-a za čiju provedbu je osnovan, a osniva se sukladno odredbama Zakona o trgovačkim društvima.
- 5.3.6. Članak 13. ZJN-a postavlja opće pravilo da javni naručitelji mogu slobodno birati između otvorenog ili ograničenog postupka javne nabave. Potom iznosi da u **posebnim okolnostima** izričito navedenim u članku 20. javni naručitelji mogu koristiti natjecateljski dijalog te da

u *posebnim slučajevima i okolnostima* izričito navedenima u odredbama članka 14., 15. i 16. ZJN-a javni naručitelji smiju primijeniti pregovarački postupak s prethodnom objavom ili bez prethodne objave.

5.3.7. Naručitelj će se odlučiti za provedbu natjecateljskog dijaloga ako je riječ o **osobito složenom predmetu nabave** i ako sklapanje ugovora **nije moguće putem otvorenog ili ograničenog postupka** javne nabave.

5.3.8. Predmet nabave se smatra osobito složenim ako javni naručitelj objektivno nije u mogućnosti navesti:

a) tehničke specifikacije (tehničke opise predmeta nabave), i/ili

b) pravne i/ili financijske uvjete projekta.

Nemogućnost određivanja preciznih pravnih i/ili financijskih uvjeta predmeta nabave je tipično obilježje javno-privatnog partnerstva jer se u pravilu javlja kod projekata kod kojih naručitelj želi da privatni sektor financira, projektira, izgradi i održava primjerice školu, bolnicu ili zatvor, odnosno da pruži kompletnu javnu uslugu (izgradnja, održavanje, upravljanje, osiguranje, prehrana itd.) često za prilično dugo razdoblje. Pravni i financijski uvjeti su u navedenom slučaju složeni, pa se ne može sa sigurnošću reći hoće li rezultat dijaloga biti ugovor o koncesiji ili ugovor o javnoj nabavi.

5.3.9. ZJN u članku 13. propisuje opće uvjete za početak postupka javne nabave. Ti uvjeti jednaki su za sve postupke nabave. Dakle, naručitelj smije započeti postupak javne nabave onda kada su planirana sredstva za nabavu, a postupak javne nabave započinje donošenjem odluke o početku postupka javne nabave. Međutim, javni naručitelj smije započeti postupak javne nabave i kada nisu planirana sredstva za nabavu, u cijelosti ili djelomično kada se kroz postupak javne nabave obavljaju i financijska sredstva za izvršenje ugovora o javnoj nabavi.

5.3.10. **Prvi stupanj** ovog postupka je isti kao i u slučaju pregovaračkog postupka s prethodnom objavom. Nakon donošenja odluke o početku postupka javne nabave u kojoj je navedeno da se koristi natjecateljski dijalog, naručitelj objavljuje poziv na nadmetanje u Elektroničkom oglasniku u Narodnim novinama, primjenom standardnog obrasca za objave kojim navodi svoje potrebe i zahtjeve u vezi s predmetnom nabavom. Obvezan sadržaj objave su uvjeti sposobnosti koje gospodarski subjekti moraju ispuniti da bi bili pozvani na dijalog, te podatak o dokazima koje su dužni podnijeti uz **zahtjev za sudjelovanje**, u svrhu dokazivanja sposobnosti.

Kao odgovor na poziv za nadmetanje svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu dostaviti **zahtjev za sudjelovanje**. Prvi stupanj navedenog postupka otvoren je za sve zainteresirane gospodarske subjekte.

5.3.10.1. Javni naručitelj je obvezan u pozivu na nadmetanje i/ili u opisnoj dokumentaciji natjecateljskog dijaloga navesti svoje potrebe i zahtjeve u vezi s predmetnom nabavom.

Kriterij odabira kod natjecateljskog dijaloga isključivo je ekonomski najpovoljnija ponuda. Kriteriji na kojima javni naručitelj temelji odabir ponude u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude su kriteriji vezani uz predmet određenog ugovora o javnoj nabavi, kao što su: kvaliteta, cijena, tehničko dostignuće, estetske, funkcionalne i ekološke osobine, operativni troškovi, ekonomičnost, servisiranje nakon prodaje i tehnička pomoć, datum isporuke i rokovi isporuke ili rokovi završetka radova i slično.

- 5.3.10.2. U primjeni tih kriterija pod cijenom se podrazumijeva neto sadašnja vrijednost koja se odnosi na ukupne troškove u ugovornom periodu. Za izračun neto sadašnje vrijednosti projekta JPP-a primjenjuje se diskontna stopa. Javno tijelo - naručitelj koje pokreće postupak javne nabave za odabir privatnog partnera, u dokumentaciji određuje diskontnu stopu koju su ponuditelji dužni koristiti kod izračuna NSV-a u konkretnom postupku.
- 5.3.10.3. Javni naručitelj u objavi ili u opisnoj dokumentaciji navodi sve kriterije za odabir ponude, čiju primjenu predviđa, u odnosu na relativno značenje koji im pridaje. Značenje kriterija može se izraziti određivanjem niza vrijednosti s odgovarajućim maksimalnim rasponom. Ako prema mišljenju javnog naručitelja iz dokazivih razloga nije moguće utvrditi kriterije za odabir na temelju ekonomski najpovoljnije ponude u odnosu na relativno značenje koji im se pridaje, javni naručitelj u objavi i ili opisnoj dokumentaciji navodi sve kriterije za odabir ponude, čiju primjenu predviđa, po redosljedu - od najvažnijeg do najmanje važnog.
- 5.3.10.4. Naručitelj je obvezan sastaviti izvješće o razlozima primjene kriterija za odabir na temelju ekonomski najpovoljnije ponude u odnosu na relativno značenje, te ukoliko je moguće odrediti njihovu razmjernu vrijednost u ukupnom sustavu vrednovanja i način izračuna.
- 5.3.10.5. Gospodarski subjekti koji su zainteresirani za sudjelovanje u postupku javne nabave će, u roku za dostavu, dostaviti naručitelju **zahtjev za sudjelovanje**. Rokove za dostavljanje zahtjeva za sudjelovanje naručitelj određuje na isti način kao i kod pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Zajedno sa zahtjevima natjecatelji trebaju podnijeti dokumente kojima dokazuju da su sposobni, odnosno da zadovoljavaju uvjete koje je postavio naručitelj. Naručitelj ne smije otvoriti zahtjeve za sudjelovanje prije isteka roka za njihovu dostavu.
- 5.3.10.6. Pravodobno dostavljeni zahtjevi za sudjelovanje ocjenjuju se na temelju uvjeta specificiranih u pozivu na nadmetanje. Naručitelj, dakle, treba izvršiti procjenu zaprimljenih zahtjeva, odnosno ocijeniti jesu li natjecatelji sposobni izvršiti ugovor uzimajući u obzir njihovu:
- a) pravnu i poslovnu sposobnost,
 - b) nekažnjavanje,
 - c) financijsku i gospodarsku sposobnost i
 - d) tehničku i gospodarsku sposobnost.
- 5.3.10.7. O ocjeni sposobnosti natjecatelja naručitelj sastavlja **zapisnik**, u koji se unose sve bitne okolnosti, a o rezultatima procjene mora obavijestiti uspješne i neuspješne natjecatelje. Natjecateljima koji neće biti pozvani na sudjelovanje u natjecateljskom dijalogu javni naručitelj obvezan je **odluku o nedopustivosti sudjelovanja** dostaviti najkasnije 7 dana od dana njezina donošenja. Odluka o nedopustivosti sudjelovanja mora sadržavati razloge za nedopustivost sudjelovanja. Natjecatelju se na zahtjev odobrava uvid u onaj dio zapisnika koji se odnosi na njegov zahtjev za sudjelovanje, na što je potrebno paziti pri sastavljanju zapisnika. Nezadovoljni natjecatelj može uložiti žalbu Državnoj komisiji na navedenu odluku ukoliko smatra da su mu povrijeđena prava.
- 5.3.10.8. Samo oni natjecatelji koji ispunjavaju uvjete sposobnosti imaju pravo biti pozvani na dijalog. Međutim, naručitelj može pozvati ograničeni broj sposobnih natjecatelja, što znači da je moguće da neki sposobni natjecatelji ne budu pozvani na sudjelovanje u natjecateljskom dijalogu.

- 5.3.10.9. Broj natjecatelja kojima će se dostaviti poziv na sudjelovanje u natjecateljskom dijalogu javni naručitelj mora navesti u objavi, a određuje se u skladu s predmetom nabave i ne smije biti manji od **tri**. Pravila moraju biti objektivna i nediskriminirajuća i moraju se objaviti. Ako javni naručitelj utvrdi da je broj sposobnih natjecatelja veći od objavljenog broja natjecatelja kojima će biti upućen poziv na sudjelovanje u natjecateljskom dijalogu, može ih pozvati sve ili između sposobnih natjecatelja odabrati najbolje natjecatelje sukladno broju i pravilima navedenima u objavi. Dakle, izbor mora biti utemeljen na objektivnim i nediskriminacijskim kriterijima, te naručitelj može pozvati one natjecatelje koji na najbolji način zadovoljavaju uvjete sposobnosti (npr. imaju najviše iskustva, u najboljoj su financijskoj situaciji itd.). Razlozi za odabir navode se u zapisniku. Međutim, javni naručitelj može nastaviti postupak pozivanjem jednog ili više sposobnih natjecatelja ako utvrdi da je broj sposobnih natjecatelja manji od objavljenog broja natjecatelja kojima će biti upućen poziv na sudjelovanje u natjecateljskom dijalogu, a ako nema niti jednog sposobnog natjecatelja javni naručitelj mora poništiti postupak.
- 5.3.11. **U drugom stupnju** odabranim se natjecateljima istodobno šalje **poziv na sudjelovanje u natjecateljskom dijalogu**. Pisanom pozivu se mora priložiti opisna dokumentacija i moguća dodatna dokumentacija, ili poziv sadrži obavijest da se opisna dokumentacija stavlja na raspolaganje elektroničkim putem.
- 5.3.11.1. Poziv na sudjelovanje u natjecateljskom dijalogu mora sadržavati podatke o:
- a) objavi na temelju koje se upućuje poziv na sudjelovanje u natjecateljskom dijalogu,
 - b) dodatnim dokumentima koje treba predati,
 - c) ponderiranju/rangiranju ili redoslijedu značenja kriterija za odabir - od najvažnijeg prema manje važnom, ako nisu sadržani u objavi,
 - d) datumu i mjestu početka faze dijaloga, te o jeziku ili jezicima koji se koriste.
- 5.3.11.2. Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu javno tijelo - naručitelj je već prije pokretanja postupka odabira privatnog partnera (javne nabave), dakle prije donošenja odluke o početku postupka javne nabave, dužno Agenciji za javno privatno partnerstvo dostaviti presliku opisne dokumentacije sa svim priložima na ocjenu i odobrenje, a Agencija u propisanom roku donosi rješenje o sukladnosti dokumentacije sa odobrenim prijedlogom projekta.
- 5.3.11.3. Opisna dokumentacija koju naručitelj daje na raspolaganje odabranim natjecateljima može sadržavati: nacrt ugovora, specifikacije izlaznih rezultata, detaljne podatke o standardima i razini koje usluge trebaju ispuniti, mehanizam plaćanja, mjere za ugovorno nadziranje i upravljanje, matricu podjele rizika, parametre unutar kojih su prihvatljive različite ponude, informacije o dostupnosti lokacije, opis procesa postupka koji slijedi i vremenski raspored do potpisivanja ugovora itd.
- 5.3.12. Naručitelj vodi **dijalog** s natjecateljima u cilju pronalaženja jednog ili više prikladnih rješenja koja mogu udovoljiti njegovim potrebama i zahtjevima. U dijalogu s natjecateljima naručitelj može raspraviti sve aspekte ugovora o javnoj nabavi. Od uspješnih natjecatelja treba zatražiti prijedloge vezane za projekt koji će sadržavati njihov pristup dizajnu projekta, strukturu kompanije/konzorcija, financijske prijedloge, komentar o općim crtama komercijalnih uvjeta i podjele rizika, te sve predložene varijante.

- 5.3.13. Naručitelj ne smije podatke dostavljati na diskriminirajući način kojim bi se u postupku dijaloga pogodovalo određenim natjecateljima. Tijekom dijaloga naručitelj raspravlja sa svakim natjecateljem samo o njegovu rješenju ili rješenjima koja je dostavio. O rješenju ili rješenjima drugih natjecatelja smije se raspravljati samo uz njihovu suglasnost.
- 5.3.14. Naručitelj može koristiti **mogućnost odvijanja dijaloga u više faza** koje slijede jedna za drugom. Ako naručitelj koristi tu mogućnost, tada broj rješenja o kojima se raspravlja u pojedinoj fazi može smanjiti na temelju kriterija za odabir, a koji su navedeni u objavi ili u opisnoj dokumentaciji. U objavi ili u opisnoj dokumentaciji naručitelj mora predvidjeti tu mogućnost. Naručitelj je obavezan **odluku kojom se ne uvažava neko rješenje u fazi dijaloga**, uz navođenje razloga, dostaviti natjecatelju preporučenom poštom ili na drugi dokaziv način najkasnije u roku 7 dana od dana završetka navedene faze. Naručitelj može nastaviti dijalog sve dok ne pronađe rješenje ili rješenja najprimjerenija za ispunjavanje njegovih potreba i zahtjeva. Na kraju faze dijaloga mora postojati još toliko rješenja da bude osigurano tržišno natjecanje.
- 5.3.15. Na kraju postupka, naručitelj mora provesti zaključnu fazu natjecateljskog dijaloga. Po tom pitanju Zakon o javnoj nabavi navodi da **odluku o zaključenju faze dijaloga, s navodom osnovnih odrednica odabranog rješenja ili odabranih rješenja** naručitelj mora bez odgode dostaviti **svim natjecateljima u dijalogu** preporučenom poštom ili na drugi dokaziv način.
- 5.3.16. Nakon završetka dijaloga **pozivom na predaju konačne ponude**, naručitelj je obavezan pozvati **preostalog natjecatelja ili preostale natjecatelje** da temeljem osnovnih odrednica odabranog rješenja ili odabranih rješenja u fazi dijaloga dostave svoju **konačnu ponudu**.
- 5.3.17. U pozivu javni naručitelj je obavezan navesti krajnji rok za primitak ponuda, adresu na koju se ponude moraju poslati i jezik ili jezike na kojima ponude moraju biti sastavljene. Ponuda mora sadržavati sve potrebne elemente u skladu s potrebama i zahtjevima predmeta nabave javnog naručitelja.
- 5.3.18. Prilikom ocjenjivanja ponuda prvi zadatak je provjeriti jesu li ponude potpune i ispunjavaju li osnovne odrednice odabranog rješenja ili odabranih rješenja. Ako je ponuditelj očito propustio odgovoriti na potrebne elemente u skladu s potrebama i zahtjevima naručitelja ili je značajno promijenio specifikacije izlaznih rezultata, ili odbija bazu podjele rizika ili na bilo koji drugi način pokazuje kako nije spreman preuzeti projekt prema predviđenim uvjetima, ponudu treba isključiti.
- 5.3.19. Ponude treba rangirati prema ekonomskoj isplativosti. Takva se prosudba treba temeljiti na odnosu cijene, preuzetih rizika i svih ostalih kriterija navedenih u pozivu za nadmetanje ili opisnoj dokumentaciji. Na zahtjev javnog naručitelja ponuditelj može svoju ponudu **objasniti, precizirati i nadopuniti** ako se time **ne mijenjaju osnovni elementi ponude**, ali ne na način koji bi mogao biti suprotan načelima tržišnog natjecanja ili koji bi mogao imati diskriminirajući učinak. Ovo se odnosi na proceduru koja prethodi odabiru ekonomski najpovoljnije ponude. Natjecateljski dijalog je jedini postupak javne nabave koji dozvoljava objašnjenje, preciziranje i nadopunu konačnih ponuda.

Obzirom da se postupak natjecateljskog dijaloga provodi za naročito složene i skupe projekte, a samo sudjelovanje u postupku natjecateljima nameće visoke troškove bez garancije da će biti odabrani, javni naručitelj može predvidjeti naknade za sudionike u postupku.

- 5.3.20. Postupak koji slijedi do donošenja odluke o odabiru, sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno do objavljivanja obavijesti o sklopljenom ugovoru identičan je onome opisanom u pregovaračkom postupku s prethodnom objavom, stoga ono što je već rečeno vrijedi i za natjecateljski dijalog. To se također odnosi i na postupak pribavljanja odobrenja Agencije na konačni nacrt ugovora, osnivanje DPN-a i potpis ugovora sa ovlaštenim predstavnikom DPN-a (umjesto sa ponuditeljem), kao i na dostavljanje Agenciji ugovora, odnosno podataka iz sklopljenog ugovora radi upisa u Registar ugovora o JPP-u.

KORAK 6 - PROVEDBA UGOVORA

6.1. Obaveze nakon potpisa ugovora

- 6.1.1. Nakon potpisa ugovora, naručilatelj je dužan ugovor, sa svim privitcima koji čine njegov sastavni dio, dostaviti Agenciji radi upisa u Registar ugovora o JPP-u (ZJPP, čl. 18.). Uz ugovor, naručilatelj je dužan dostaviti i popunjene prijavne obrasce, propisane Pravilnikom o ustroju i vođenju registra ugovora o JPP-u¹, koji ustrojava i vodi Agencija. Svrha upisa ugovora u Registar je evidencija svih sklopljenih ugovora i praćenje njihove provedbe.
- 6.1.2. S danom potpisa ugovora u pravilu počinju teći rokovi, u kojima jedan ili oba potpisnika moraju ispuniti određene dogovorene preduvjete za stupanje ugovora na snagu (ishodene potrebnih dozvola i suglasnosti, dobivanje potrebnih garancija i sl.).
- 6.1.3. Zakonski okvir, kojim se uređuju ugovorni odnosi, je Zakon o obveznim odnosima.

6.2. Provedba ugovora

- 6.2.1. Najkritičnija faza provedbe ugovora, obično je faza izgradnje ili rekonstrukcije objekata ili infrastrukture. Dovršetak radova (ako su ugovoreni), u pravilu je preduvjet za pružanje javne usluge i nastanak obveze plaćanja bilo od strane krajnjih korisnika, ili javnog partnera. Drugim riječima, to je razdoblje investiranja od strane privatnog partnera i zato je izuzetno važno da u tom razdoblju oba partnera pažljivo planiraju i provode sve aktivnosti vezane za ispunjavanje preuzetih ugovornih obveza, te da pravovremeno vode računa o svim pratećim rizicima, kako ne bi došlo do nepotrebnog kašnjenja. Kada se radovi završe, odnosno započne pružanje javne usluge, prihodi od pruženih usluga osiguravaju povrat početnih ulaganja i projekt JPP-a ulazi u sigurniju fazu provedbe.
- 6.2.2. Za javnog partnera je u fazi pružanja javnih usluga bitno osigurati učinkovit način nadzora nad standardima pruženih usluga. Preduvjet za to su ugovorne odredbe, kojima se definiraju standardi (obično u obliku dodatka ugovoru, koji je njegov sastavni dio) koje je privatni partner dužan ispuniti u pružanju ugovorenih usluga (tzv. izlazne specifikacije), organizacija i procedure kojima se osigurava učinkovit unutarnji i vanjski nadzor standarda pruženih usluga, te izračun umanjenja financijskih obaveza (ev. i druge mjere, poput raskida ugovora) u slučaju da pružene usluge nisu na ugovorenoj razini. Navedene odredbe moraju sadržavati i obveze i prava ugovornih partnera, kao što je obveza privatnog partnera da javnom partneru omogući pristup lokaciji/lokacijama pružanja usluga, provjeru postupaka i uvid u odgovarajuću dokumentaciju, uvid u financijske dokumente (posebno kada je ugovorena raspodjela dobiti) i sl.
- 6.2.3. Obzirom da je ugovor o JPP-u dugoročan, važno je osigurati učinkovito upravljanje promjenama. To podrazumijeva partnerski odnos, odnosno kvalitetnu suradnju oba partnera.

¹ Pravilnik o ustroju i vođenju registra ugovora o JPP-u do objave ovog Vodiča još nije stupio na snagu, a u planu je da se usvoji do kraja 2009. godine, kako bi Registar 2010. godine započeo s radom, kako je i planirano.

- 6.2.4. Radi uspješnog upravljanja provedbom ugovora, javni partner mora osigurati potrebne ljudske resurse, odnosno tim za praćenje, koji će uključivati ljude s odgovarajućim znanjem, stupnjem iskustva, sposobnostima i ovlastima. Pri tome je važno da posjeduju dobre mogućnosti komunikacije, rješavanja problema i da su spremni i sposobni izgrađivati dobre međuljudske odnose,
- 6.2.5. Uloge i odgovornosti svih dionika u provedbi ugovora o JPP-u trebaju biti jasno definirane, kako bi se osigurao kontinuitet upravljačkih postupaka, uzimajući u obzir njegovu dugoročan karakter ugovora i činjenicu da će se sudionici u tom procesu tijekom trajanja ugovora mijenjati.
- 6.2.6. Posebno važan dio praćenja i nadzora nad provedbom ugovora je upravljanje rizicima, kako tijekom provedbe ne bi došlo do nesvjesnog preuzimanja rizika, a time i potencijalnih troškova, koji su ugovorna obveza druge ugovorne strane.
- 6.2.7. Kada je predviđena obveza plaćanja naknada na teret proračuna, uz odgovarajuća umanjenja ako razina pruženih usluga nije zadovoljavajuća, zahtjevan dio praćenja provedbe ugovora je izračun (mjesečni, tromjesečni, godišnji - ovisno kako je ugovorom predviđeno) financijskih obveza javnog partnera. Riječ je o složenim formulama, odnosno načinu bodovanja, koji u obzir uzima razinu pruženih usluga kao temelj za obračun eventualnih umanjenja, ako pružene usluge u svim elementima (roku, razini, opsegu isporuke itd.) ne odgovaraju ugovornoj specifikaciji. Obzirom da je riječ o dokazivanju kvalitete i odgovarajućim financijskim posljedicama, cijeli postupak obično je uvjetovan redovitom provedbom strogih procedura (koje npr. uključuju procedure unutarnjeg i vanjskog nadzora, prijave propusta, izvještavanja, redovite i nenajavljene kontrole i sl.), podrazumijeva složene izračune, a često i korištenje naprednih informacijskih sustava i programa sačinjenih u tu svrhu.
- 6.2.8. Dobro upravljanje provedbom ugovora, odnosno projekta JPP-a je izuzetno bitno i radi kvalitetne kontrole fiskalnih rizika. Neovisno o krivnji za eventualni neuspjeh projekta JPP-a, posljedica je u pravilu neplaniran proračunski trošak. Stoga je izuzetno važno preventivno djelovanje, kako bi se takve situacije i troškovi izbjegli, a to je moguće osigurati samo kvalitetnom organizacijom upravljanja i nadzora provedbe projekta JPP-a.
- 6.2.9. Upravljanje provedbom ugovora može uključivati i izradu i provedbu (ugovorenog) plana preuzimanja djelatnika od strane privatnog partnera, ukoliko projekt JPP-a za posljedicu ima smanjenje potrebnog broja javnih službenika (čest primjer npr. u projektima JPP-a vezanim za pružanje zdravstvenih usluga).
- 6.2.10. Dobro uređeni međusobni odnosi ugovornih partnera, uz isporuku ugovorene usluge na potrebnoj razini, otvaraju i mogućnost stalnih poboljšanja i uvođenja inovacija, kojima se način ili razina pruženih javnih usluga može i dodatno unaprijediti, neovisno o tome radi li se o cijeni, roku isporuke, ili načinu pružanja usluga.

6.3. Rješavanje spornih situacija

- 6.3.1. Obzirom na dugoročan karakter ugovora JPP-a, nastanak spornih situacija vrlo je vjerojatno, te je izuzetno važno ugovorom predvidjeti i načine njihovog rješavanja.
- 6.3.2. Sporove treba rješavati što prije moguće i to na odgovarajućoj razini u svakoj organizaciji, kako bi se izbjeglo nepotrebno odugovlačenje sporova.
- 6.3.3. Predloženo rješenje treba biti razmotreno ne samo u svjetlu neposrednog sadržaja spora, već i uz uvažavanje mogućih širih posljedica predloženog rješenja.
- 6.3.4. Javni partner treba razmotriti mogućnost donošenja referentnih vodiča (priručnika) za sve ugovorne dokumente projekta, te kontrolni popis ključnih faza i pitanja kojima će tijekom trajanja projekta trebati posvetiti pažnju.

6.4. Prava i obveze Agencije

- 6.4.1. Agencija pravo nadzora provedbe projekata JPP-a ostvaruje temeljem Uredbe o nadzoru provedbe projekata javno-privatnog partnerstva (dalje u tekstu: Uredba o nadzoru).
- 6.4.2. Agencija provodi nadzor u svrhu praćenja provedbe projekata JPP-a i unapređenja izvršavanja ugovornih obveza javnog i privatnog partnera u provedbi projekata JPP-a.
- 6.4.3. Nadzor se provodi nad svim projektima JPP-a, čija provedba je započela sklapanjem ugovora o javno-privatnom partnerstvu, ili osnivanjem zajedničkog trgovačkog društva.
- 6.4.4. Agencija prati provedbu projekata prvenstveno uvidom u Izvješće o provedbi projekta koje je **javni partner obavezan** svakih 6 mjeseci dostaviti Agenciji u formi popunjenog obrasca koji je prilog i sastavni dio Uredbe o nadzoru.
- 6.4.5. U svrhu obavljanja nadzora Agencija može od ugovornih strana u bilo kojem trenutku zatražiti dostavu dokumentacije (propisane člankom 7. ZJPP-a) koja se odnosi na provedbu projekata JPP-a.
- 6.4.6. Agencija također može, u svrhu provjere navoda iz zaprimljenog Izvješća i dokumentacije, provesti neposredni stručni uvid na mjestu provedbe projekata JPP-a o čemu se sastavlja zapisnik.
- 6.4.7. Ukoliko temeljem provedenog nadzora Agencija uoči nepravilnosti u provedbi projekata JPP-a, o tome pisanim putem obavještava javnog i privatnog partnera. Obavijest o uočenim nepravilnostima sadrži i preporuke o načinu otklanjanja uočenih nepravilnosti. O uočenim nepravilnostima Agencija obavještava i druga nadležna tijela.
- 6.4.8. Ugovorne strane su obavezne, najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka preporuke, izvijestiti Agenciju o aktivnostima poduzetim u svrhu otklanjanja uočenih nepravilnosti.

KORAK 7 - PRESTANAK UGOVORA (RASKID ILI ISTEK)

7.1. Uvod

- 7.1.1. Ugovor je dvostrani pravni posao, a to znači da nastaje očitovanjem volje najmanje dviju strana. Postoji više vrsta ugovora, ali za područje obveznog prava najvažniji su obvezno-pravni ugovori (obligacijski ugovori). Obvezni ugovori su dvostrani pravni poslovi kojima se zasniva obveznopravni odnos, a u te ugovore spada i ugovor o javno-privatnom partnerstvu (dalje: ugovor o JPP-u), kao temeljni ugovor sklopljen između javnog i privatnog partnera, ili javnog partnera i društva posebne namjene, kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a uređuju prava i obveze ugovornih strana.
- 7.1.2. Ugovorom se stvaraju prava i obveze za ugovorne strane, dakle za one pravne subjekte koji su sklopili ugovor i čijom je voljom ugovor nastao. U slučaju ugovora o JPP-u radi se o javnom partneru s jedne strane te privatnom partneru ili društvu posebne namjene, koje je osnovao odabrani najpovoljniji ponuditelj, s druge strane.
- 7.1.3. Jedna od temeljnih karakteristika obveznopravnog odnosa, u koje spada i odnos javno-privatnog partnerstva, jest da je interes sudionika u tom odnosu izražen ispunjenjem preuzetih obveza, što znači prestankom samog odnosa. Ukoliko se malo detaljnije sagleda karakter subjektivnih obveznih prava, vidimo da ona po svojoj naravi imaju **ograničeno trajanje**, za razliku od npr. subjektivnih stvarnih prava (npr. prava vlasništva), koja su po svojoj naravi i funkciji, u pravilu, **trajna**.
- 7.1.4. Ugovor o JPP-u je ugovor koji se sklapa na dugoročan period od 5 do 40 godina, ali također, kao i svi ostali obvezni ugovori, ima ograničeno trajanje, koje ovisi o vremenu na koje je sklopljen. Razumljivo je stoga da je pitanje prestanka obveznopravnog odnosa (ugovora) mnogo važnije nego, npr. pitanje prestanka stvarnopravnog odnosa. Kao što obveznopravni odnos nastaje u trenutku kada su se dogodile određene činjenice, koje nazivamo pretpostavkama, isto se tako obveznopravni odnos gasi kad se dogode određene činjenice koje pravno nisu ništa drugo nego pretpostavke prestanka obveznopravnog odnosa.
- 7.1.5. Zakon o obveznim odnosima (dalje u tekstu: ZOO, NN broj 35/05, 41/08) propisuje da obveza prestaje suglasnošću volja sudionika u obveznom odnosu, ispunjenjem i u drugim zakonom određenim slučajevima. Prema tome, sukladno ZOO-u, činjenice koje izazivaju prestanak obveznopravnog odnosa mogu biti ili manifestacije ljudske volje (ispunjenje, kompenzacija) ili pak neke druge pravne činjenice neovisno o ljudskoj volji (slučajna nemogućnost ispunjenja, protek vremena) za koje zakon veže prestanak obveznopravnog odnosa. U nastavku su opisani najvažniji i najčešći razlozi prestanka obveznopravnog odnosa, sa posebnim osvrtom na ugovor o JPP-u.

7.2. Protok vremena

- 7.2.1. Obveznopravni odnos na određeno vrijeme prestaje istekom toga vremena (npr. ugovor o JPP-u koji je sklopljen na 10 godina). U ovom slučaju, za razliku od raskida koji spada u prijevremene prestanke ugovora, radi se o redovitom prestanku ugovora iz jednostavnog razloga isteka vremena na koji je taj ugovor sklopljen.
- 7.2.2. Kada je riječ o ugovorima o JPP-u i njihovom redovitom prestanku, poglavito ukoliko je temeljem ugovora izgrađena određena građevina ili infrastruktura koju privatni partner po prestanku ugovora mora prenijeti u vlasništvo javnom partneru, u njima se moraju detaljno regulirati odredbe koje se odnose na trenutak prijenosa vlasništva, kako bi se minimalizirala mogućnost nastanka eventualnih sporova.
- 7.2.3. Najvažnije pitanje koje se ugovorom o JPP-u mora regulirati je pitanje standarda kvalitete građevine ili infrastrukture prilikom primopredaje ili, drugim riječima, u kojem se stanju građevina ili infrastruktura koja je predmet ugovora mora predati javnom partneru.
- 7.2.4. Na javnog partnera trebaju se prenijeti i sva prava uporabe prenijete građevine ili infrastrukture, tehnička dokumentacija potrebna za uporabu, a također od strane javnog partnera postoji i obveza preuzimanja zaposlenika koji su do trenutka primopredaje radili za privatnog partnera, a čiji su poslovi vezani uz prenijete građevine ili infrastrukturu.
- 7.2.5. Preporuka je da ugovorne strane ugovorom predvide uspostavu, odnosno provedbu programa, čija bi provedba započela jednu do dvije godine prije isteka ugovora, a kroz koji bi privatni partner ili, ukoliko je osnovano, društvo posebne namjene poduzelo mjere potrebne za što uspješniju provedbu primopredaje.

7.3. Nemogućnost ispunjenja

- 7.3.1. Kad ispunjenje obveze jedne strane postane nemoguće, gasi se i obveza druge strane, a ako je ova nešto ispunila od svoje obveze, može od druge strane zahtijevati povrat po pravilima o vraćanju stečenog bez osnove.
- 7.3.2. Nemogućnost treba nastupiti zbog vanjskih izvanrednih događaja nastalih nakon sklapanja ugovora, koji se u vrijeme sklapanja ugovora nisu mogli predvidjeti, niti ih je ugovorna strana mogla spriječiti, izbjeći ili otkloniti te za koje nije odgovorna niti jedna od ugovornih strana. To su uglavnom vanjske, izvanredne i nepredvidive okolnosti nastale poslije sklapanja ugovora koje niti jedna od ugovornih strana nije mogla spriječiti, otkloniti ili izbjeći. To će biti, u pravilu, događaji koji imaju značenje **više sile**.
- 7.3.3. Odredbe koje reguliraju postupanje ugovornih strana u slučaju nastanka događaja koji se mogu pripisati višoj sili, kao što su npr. prirodne pojave (klizanje terena, sijevanje munja, potres, požar, poplava), rat, terorizam, građanski izgredi, štrajk, blokade, embargo i slični događaji, moraju biti sastavni dio svakog ugovora o JPP-u.

7.4. Raskid ugovora

- 7.4.1. Raskid je način prestanka valjanog ugovora koji još **nije ispunjen** ili je samo **djelomično ispunjen**.
- 7.4.2. Raskidom prestaje ugovor koji je pravno valjan. Ugovori koji nisu pravno valjani ne prestaju raskidom nego poništenjem. Uzrok poništenja redovito postoji već u trenutku sklapanja ugovora, dok uzrok raskida nastaje nakon njegova sklapanja.
- 7.4.3. Raskid valja razlikovati od otkaza. Otkaz je jednostrana izjava ugovorne strane kojom se okončava trajniji ugovorni odnos na neodređeno vrijeme i on uvijek djeluje *pro futuro*.

7.5. Raskid na osnovi stranačke volje

Ugovorne strane mogu raskinuti ugovor **sporazumno**, a mogu ugovornim odredbama osigurati svakoj od njih pravo, pod određenim pretpostavkama, na **jednostrani raskid** ugovora.

7.5.1. Sporazumni raskid ugovora

- 7.5.1.1. Sporazumni raskid je ugovor kojim ugovorne strane odustaju od postojećeg, valjanog ugovora prije njegova ispunjenja, a pravni temelj za tu mogućnost nalazi se u načelu dispozitivnosti, prema kojemu obveznopravni odnosi nastaju, mijenjaju se i prestaju voljom ugovornih strana.
- 7.5.1.2. Sporazumni raskid moguć je samo ako ugovor **nije ispunjen** ili je samo **djelomično ispunjen**.
- 7.5.1.3. Raskid ugovora do kojeg bi došlo nakon potpunog ispunjenja ugovora nije raskid postojećeg ugovora, nego sklapanje posve novog ugovora o istom objektu, i taj se ugovor smatra novim pravnim poslom. Budući da je sporazumni raskid po svojoj pravnoj prirodi ugovor, za njegovu se valjanost zahtijevaju sve one pretpostavke koje se inače zahtijevaju za valjanost ugovora (sposobnost strana, mogućnost, dopustivost, određenost ili određivost činidbe, suglasno i valjano očitovanje volje, poseban oblik).
- 7.5.1.4. Vezano uz oblik raskida ugovora, ZOO se odlučio za neformalnost raskida formalnih ugovora (ugovora čiji je oblik propisan), a u koje spada i ugovor o JPP-u, uz **dvije iznimke**:
- kad je drukčije predviđeno zakonom i
 - ako cilj zbog kojega je propisan oblik za sklapanje ugovora zahtijeva da raskid ugovora bude obavljen u istom obliku.
- Ugovornim stranama se uvijek ostavlja mogućnost da ugovore poseban oblik raskida ugovora.
- 7.5.1.5. Temeljni učinak sporazumnog raskida ugovora sastoji se u oslobodenju ugovornih obveza u određenom obujmu i od određenog trenutka. Uobičajeno je da učinci sporazumnog raskida ugovora koji je djelomično ispunjen nastupaju *ex nunc*, tj. od trenutka raskida, a učinci raskida neispunjenog ugovora *ex tunc*, tj. od trenutka sklapanja ugovora

7.5.2. Jednostrani raskid na temelju ugovora

- 7.5.2.1. U suvremenom pravu dopušta se ugovornim stranama da u ugovor unesu posebne klauzule kojima se zbog određenih razloga i u određenim situacijama predviđa mogućnost jednostranog raskida ugovora. U situaciji koja nastaje kod dvostranoobveznih ugovora od strane, odnosno krivnjom, jednog od ugovaratelja moguće je da strana vjerna ugovoru dobije ili ugovorno ili zakonsko pravo na raskid.
- 7.5.2.2. Naše obvezno pravo također dopušta ugovornim stranama da si ugovornim klauzulama osiguraju pravo jednostranog raskida ugovora (najčešće u slučaju ako druga strana ne ispuni svoju obvezu).
- 7.5.2.3. Kako bi se izbjegli eventualni sporovi o pravu na jednostrani raskid, ugovorne strane u svakom ugovoru, pa tako i u ugovoru o JPP-u moraju određeno i točno navesti slučajeve i razloge zbog kojih će moći jednostrano raskinuti ugovor, npr. zbog učestalog i ponovljenog kršenja ugovornih odredbi ili neispunjenja neke važnije odredbe i sl.
- 7.5.2.4. Kada su u pitanju razlozi za raskid ugovora o JPP-u, njih ima više na strani privatnog partnera, nego na strani javnog partnera, drugim riječima, postoji više razloga za raskid ugovora koji su uzrokovani krivnjom privatnog partnera. Od tih razloga spomenut ćemo samo najvažnije, kao što su:
- nemogućnost ili nesposobnost privatnog partnera da financira projekt,
 - propust privatnog partnera da osnuje društvo posebne namjene, ukoliko ga je dužan osnovati,
 - slabija kvaliteta pružene usluge od standarda propisanog ugovorom,
 - trajno kršenje pravnih propisa od strane privatnog partnera,
 - nemogućnost korištenja građevine ili infrastrukture i sl.

7.6. Raskid na osnovi zakona

Nedostatak je ugovornih klauzula kojima se zbog određenih razloga i u određenim situacijama predviđa mogućnost jednostranog raskida ugovora, što one kao izraz stranačke volje vrijede samo u onim slučajevima kad su ugovorene. Iz toga razloga postoje slučajevi kada sam zakon, ukoliko nema posebnih stranačkih odredaba, predviđa mogućnost raskida ugovora zbog neispunjenja.

Razlikujemo slučajeve u kojima zakon ovlašćuje ugovornu stranu da **jednostranom izjavom volje raskine ugovor** od slučaja raskida ugovora **po samom zakonu (*ex lege*)**.

7.6.1. Jednostrani raskid

Pravo jednostranog raskida koje zakon daje ugovarateljima u onim slučajevima kada je došlo do određenih poremećaja u ispunjenju ugovornih obveza, kao što su zakašnjenje, neizvjesnost, djelomična nemogućnost i otežanost ispunjenja, podijeljeno je u dvije grupe:

- a) slučajevi raskida zbog neispunjenja, i
- b) slučajevi raskida zbog promijenjenih okolnosti.

7.6.1.1. Raskid zbog neispunjenja

- 7.6.1.1.1. Opće je načelo, koje je izraženo i u ZOO-u, da ispunjenje dvostranoobveznih ugovora može zahtijevati samo ona strana koja je svoju obvezu ispunila ili je realno spremna ispuniti je. Ukoliko ne postoji takva situacija, protivna strana može uvijek odbiti ispunjenje prigovorom „neispunjenog ugovora“, ali postoje i ugovori kod kojih se po naravi posla ne može staviti taj prigovor, jer je s obzirom na narav posla, određena strana dužna prva ispuniti ugovornu obvezu (npr. zakup, najam, u nekim slučajevima i ugovor o JPP-u).
- 7.6.1.1.2. Drugo je opće načelo, koje će se često primjenjivati u ugovorima o JPP-u, a koje je također prihvaćeno u ZOO-u, da kod dvostranoobveznih ugovora u slučaju zakašnjenja jedne strane druga strana može, sama ili preko suda, odrediti primjereni rok za naknadno ispunjenje obveze, uz izjavu da će nakon bezuspješnog proteka tog roka raskinuti ugovor. ZOO razrađuje to načelo na način da u slučaju neispunjenja dvostranoobveznog ugovora u roku, **kad rok ispunjenja nije bitan sastojak ugovora**, vjerovnik može, ako to želi, raskinuti ugovor, ali ostavljajući dužniku primjeren naknadni rok za ispunjenje. Ne ispuni li dužnik obvezu ni u tom naknadnom roku, ugovor se raskida po samom zakonu.
- 7.6.1.1.3. ZOO dopušta vjerovniku da ugovor raskine i bez ostavljanja naknadnog roka, ali samo u slučaju kad iz dužnikova držanja proizlazi da on svoju obvezu neće ispuniti ni u naknadnom roku.
- 7.6.1.1.4. U svim navedenim slučajevima neispunjenja, ugovor se raskida jednostavnim **izjavom vjerovnika**. ZOO obvezuje vjerovnika da o svojoj odluci da raskine ugovor obavijesti dužnika bez odgađanja. Bitno je napomenuti da ZOO ne dopušta raskidanje ugovora zbog neispunjenja neznatnog dijela obveze.
- 7.6.1.1.5. Do jednostranog raskida može doći i kad ispunjenje obveze jedne strane postane neizvjesno zbog pogoršanja njezinih materijalnih prilika ili drugih ozbiljnih razloga nastalih poslije sklapanja ugovora, odnosno i prije sklapanja ugovora ako druga ugovorna strana to nije znala, niti je morala znati.

7.6.1.2. Raskid zbog promijenjenih okolnosti

- 7.6.1.2.1. Nakon sklapanja ugovora prilike se mogu toliko izmijeniti da ispunjenje preuzetih obveza postane izrazito teško i povezano s velikim gubitkom za jednu od ugovornih strana te u tom slučaju, u pravilu, dolazi do narušavanja načela jednakosti međusobnih činidaba. Gotovo sva suvremena zakonodavstva, pa tako i naše, pod određenim pretpostavkama dopuštaju u takvoj situaciji raskid ili izmjenu ugovora.
- 7.6.1.2.2. Sukladno odredbama ZOO-a, ugovorna strana može zahtijevati izmjenu ili raskid ugovora ako bi joj zbog izvanrednih okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora ispunjenje obveze postalo pretjerano otežano ili bi joj nanijelo pretjerano veliki gubitak. Klauzula koju su ugovorne strane unosile u ugovore koje su sklapale, a koja je omogućavala uvažavanje promjena tijekom razdoblja na koje je ugovor sklopljen poznata je pod nazivom *clausula rebus sic stantibus*. U suvremenim pravima takva se klauzula podrazumijeva.

Temeljna je misao učenja o toj klauzuli da ugovor obvezuje pod prešutnim uvjetom da prilike ostanu iste kakve su bile u vrijeme sklapanja ugovora.

- 7.6.1.2.3. Pravo na raskid priznaje se vrlo restriktivno, poglavito kod onih ugovora koji su sklopljeni na dulje vremensko razdoblje, kao što je slučaj sa ugovorom o JPP-u, iz razloga što ugovorne strane moraju računati s određenim poslovnim rizicima koji se mogu pojaviti u tom periodu. Zato se prema odredbi ZOO-a, ne može zahtijevati raskid ugovora ako je strana koja se poziva na promijenjene okolnosti bila dužna u vrijeme sklapanja ugovora uzeti u obzir te okolnosti ili ih je mogla izbjeći ili savladati.
- 7.6.1.2.4. Raskid ugovora pozivom na promijenjene okolnosti ne može zahtijevati strana koja je pala u zakašnjenje, odnosno ako su promijenjene okolnosti nastupile nakon isteka roka za ispunjenje njezine obveze. Do raskida ugovora, također neće doći ako druga ugovorna strana ponudi ili pristane da se sporne odredbe pravično izmijene.
- 7.6.1.2.5. Ugovorna strana koja zahtijeva raskid, dužna je, ako do njega dođe, naknaditi drugoj strani pravičan dio štete koji zbog raskida trpi. Osim toga, ta je strana dužna o svojoj namjeri da traži raskid ugovora obavijestiti drugu stranu čim sazna da su nastupile relevantne okolnosti, inače odgovara za štetu koju druga strana pretrpi zbog toga što joj zahtjev nije bio na vrijeme priopćen.
- 7.6.1.2.6. Ugovornim stranama je dopušteno da se ugovorom unaprijed odreknu pozivanja na određene promijenjene okolnosti, osim ako bi time povrijedile načelo savjesnosti i poštenja.

7.6.2. Raskid silom zakona (*ex lege*)

- 7.6.2.1. Kada do raskida dolazi po samom zakonu, odnosno po ispunjenju pretpostavaka koje zakon predviđa, govorimo o raskidu *ex lege*. U slučaju raskida *ex lege* **izjava ugovorne strane o raskidu nije potrebna**.
- 7.6.2.2. Najpoznatiji slučaj raskida po samom zakonu postoji kod tzv. **fiksni ugovora**, a to su ugovori kod kojih je ispunjenje u određenom roku bitan sastojak ugovora. Ukoliko dužnik ne ispunji obvezu u tom roku, ugovor se raskida po samom zakonu te izjava vjerovnika o raskidu nije potrebna. Ali i ovdje postoji iznimka, naime, ako vjerovnik želi održati ugovor na snazi, mora bez odgađanja obavijestiti dužnika da zahtijeva ispunjenje. Ne uslijedi li ispunjenje u razumnom roku, vjerovnik može izjaviti da raskida ugovor.
- 7.6.2.3. Bitno je napomenuti da do raskida *ex lege* može doći i kod ugovora koji nisu fiksni, a to će se dogoditi ako dužnik ne ispunji obvezu ni u naknadnom primjerenom roku.

7.6.3. Učinci raskida

Prilikom raskida ugovora osnovno je pravilo da sa ugovorne strane oslobađaju svojih ugovornih obveza, osim odgovornosti za štetu u nekim slučajevima raskida. Raskidom ugovora nastaje i obveza restitucije ili povrata onoga što je primljeno na ime ispunjenja, kao i vraćanja koristi, uglav-

nom u obliku novčane naknade, koje je ugovorna strana u međuvremenu imala od onoga što treba vratiti.

DODATAK

PREGLED PRAVNIH PROPISA:

Zakon o javno privatnom partnerstvu, NN 129/08 od 7. studenog 2008.g.

Zakon o javnoj nabavi, NN 110/07 od 25. listopada 2007.g.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, NN 125/08 od 29. listopada 2008.g.

Zakon o koncesijama, NN 125/08 od 29. listopada 2008.g.

Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05 od 17. ožujka 2005.g. i NN 41/08 od 9. travnja 2008.g.

Uredba o kriterijima ocjene i odobravanja projekata javno - privatnog partnerstva, NN 56/09 od 13. svibnja 2009.g.

Uredba o nadzoru provedbe projekata javno - privatnog partnerstva, NN 56/09 od 13. svibnja 2009.g.

Uredba o sadržaju ugovora o javno - privatnom partnerstvu, NN 56/09 od 13. svibnja 2009.g.

Uredba o izobrazbi sudionika u postupcima pripreme i provedbe projekata javno - privatnog partnerstva, NN 56/09 od 13. svibnja 2009.g.

Pravilnik o ustroju i vođenju Registra o JPP (u fazi donošenja)

Uredba o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi, NN 83/09 od 15. srpnja 2009.g.

Uredba o objavama i evidenciji javne nabave, NN 13/08, 77/08, 4/09

OPĆI PREGLED POSEBNIH (SEKTORSKIH) ZAKONA ZA KONCESIJE:

Zakon o zaštiti prirode

Zakon o zdravstvenoj zaštiti

Zakon o poljoprivrednom zemljištu

Zakon o žičarama za prijevoz osoba

Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara

Zakon o vodama

Zakon o elektroničkim medijima

Zakon o lovstvu

Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu

Zakon o otpadu

Zakon o tržištu plina

Zakon o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom

Zakon o komunalnom gospodarstvu

Zakon o željeznicama

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama

Zakon o rudarstvu

Zakon o javnim cestama

Zakon o prijevozu u cestovnom prometu

² Pravilnik o ustroju i vođenju registra ugovora o JPP-u do objave ovog Vodiča još nije stupio na snagu, a u planu je da se usvoji do kraja 2009. godine, kako bi Registar 2010. godine započeo s radom, kako je i planirano.

Naslov: Vodič za javno - privatno partnerstvo (JPP) „Korak po korak“
Izdavač: Agencija za javno – privatno partnerstvo
Ulica Andrije Hebranga 34
10000 Zagreb
Telefon: +385 1 5550 600
Fax: + 385 1 5550 695
e-mail: info@ajpp.hr
web: www.ajpp.hr

Za izdavača: Kamilo Vrana, dipl.ing, privremeni ravnatelj

**Glavni
i odgovorni urednik:** Ljerka Golubić Bregant, prof.

Način izdavanja: Prvo izdanje Vodiča za javno – privatno partnerstvo objavljuje se u elektroničkoj verziji i može se preuzeti na internetskoj stranici Agencije: www.ajpp.hr

Izrada Vodič je izradila Agencija za javno –privatno partnerstvo u suradnji sa OECD/SIGMA-om

© Autorska prava: Sva autorska prava pridržava Agencija za javno – privatno partnerstvo. Svaka pravna ili fizička osoba može se koristiti Vodičem u cijelosti ili u dijelovima u nekomercijalne svrhe uz navođenje partnera koji su sudjelovali u njegovoj izradi, a osobito u svrhu osposobljavanja. Bez suglasnosti Agencije za javno – privatno partnerstvo nije dopušteno mijenjati sadržaj ovog Vodiča

Oblikovanje/Grafičko oblikovanje i dizajn ovitka
Vladan Vuković, ABS 95 d.o.o.

Zagreb, srpanj 2009.





AGENCIJA ZA JAVNO-PRIVATNO
PARTNERSTVO

www.ajpp.hr