

Povjerenstvo za zakonodavstvo, kolektivne pregovore i zaštitu prava i Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene

Na temelju članka 37. Poslovnika, a u vezi članka 28. Poslovnika o radu Gospodarsko-socijalnog vijeća i njegovih radnih tijela, Povjerenstvo za zakonodavstvo, kolektivne pregovore i zaštitu prava na 52. sjednici i Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene na 33. sjednici, koje su održane zajednički 31. svibnja 2016. godine, a na osnovi rasprave i izjašnjavanja pojedinih članova Povjerenstva, donosi sljedeće

MIŠLJENJE

1. Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene podržava Nacrt prijedloga zakona o javnoj nabavi, s Konačnim prijedlogom zakona.
2. Povjerenstvo za zakonodavstvo, kolektivne pregovore i zaštitu prava podržava Nacrt prijedloga zakona o javnoj nabavi, s Konačnim prijedlogom zakona.
3. Ovom mišljenju prilaže se izdvojeno mišljenje Nezavisnih hrvatskih sindikata i Saveza samostalnih sindikata Hrvatske.

IZDVOJENO MIŠLJENJE NEZAVISNIH HRVATSKIH SINDIKATA I SAVEZA SAMOSTALNIH SINDIKATA HRVATSKE

Opća razmatranja

Iako je predlagatelj uvažio primjedbu na potrebu jezične intervencije u tekst *Prijedloga Zakona o javnoj nabavi, s Končanim prijedlogom zakona* (dalje: Zakon), ukazujemo na činjenicu kako nisu uklonjene sve jezične nespretnosti pa je tako primjerice potrebno doraditi odredbu članka 218.

Nadalje, iako je u odredbu članka 4. stavka 4. ugrađeno načelo obveze poštivanja prava radnika koja proizlaze iz odgovarajućih pravnih izvora, predlagatelj je u ostalim člancima Zakona propustio doprinijeti jačanju navedenog načela, ostavljajući svakom pojedinom javnom naručitelju da se sam obveže voditi računa o navedenom načelu u pojedinim fazama postupka javne nabave. Međutim, realno je za očekivati kako se javni naručitelji neće obvezivati na više od onoga što je za njih obvezom utvrđeno u samom Zakonu, što će praktično dovesti do toga da propisano načelo neće doživjeti svoju punu afirmaciju. Time je propuštena prilika pokušati ispraviti ono što se u primjeni dosadašnjeg Zakona o javnoj nabavi pokazalo velikim problemom.

Također, mišljenja smo kako **solidarna odgovornost gospodarskog subjekta i podugovaratelja za obveze prema radnicima i dalje nije jasno naglašena u Zakonu**. Naime iz odredbe članka 71. stavka 6. direktive proizlazi kako je u cilju izbjegavanja kršenja obveza iz članka 18. stavka 2. direktive (prava radnika) moguće poduzeti odgovarajuće mjere koje obuhvaćaju mehanizam zajedničke odgovornosti između podugovaratelja i glavnog ugovaratelja. Navedeni mehanizam nužno je propisati u Zakonu jer se njime osigurava odgovornost svih subjekata u lancu ugovaranja prema radnicima, i time dodatno afirmira socijalni aspekt nove direktive, a dokida dosadašnja loša praksa. Mehanizmom solidarne odgovornosti i glavni ugovaratelj dobiva obvezu voditi računa kome će povjeriti na izvršenje dio poslova temeljem glavnog ugovora, čime se jača i načelo odgovornosti za sve sudionike u postupku javne nabave, a radnici koji moraju izvršiti ugovorene radove ili pružiti ugovorene usluge tu čine najvažniji dio.

I na kraju, podsjećamo predlagatelja Zakona kako smo tijekom rasprave o Zakonu na zajedničkoj sjednici povjerenstava GSV-a, kao dokaz o nepostojanju osnova za isključenje vezanih za ugovorenu plaću radnika, predlagali obračun neisplaćene plaće ili potvrdu Porezne uprave da gospodarski subjekt nema nepodmirenih obveza s osnova isplate neto plaće i pripadajućih poreza i doprinosa (čiji zbroj daje iznos ugovorene plaće), osim ako naručitelj može utvrditi navedene činjenice iz podataka Porezne uprave putem elektroničke razmjene podataka.

Članak 218.

Dopunom odredbe članka 4. novim stavkom 4. predlagatelj je ugradio načelo obveze poštivanja radnih i socijalnih prava koja proizlaze iz odgovarajućih zakona, kolektivnih ugovora i međunarodnih dokumenata, no temeljno načelo nije „provukao“ kroz ostale odredbe Zakona. Tako, primjerice, nisu usklađeni odredbe članka 4. stavka 4. i članka 218., jer se onim prvim propisuje obveza poštivanja prava, a drugim ostavlja mogućnost da javni naručitelj odredi posebne uvjete za izvršenje ugovora, koji posebni uvjeti se mogu odnositi na radna i socijalna prava. Zbog navedenog i nadalje tražimo da se u **članku 218. umjesto mogućnosti propiše obveza da uvjeti vezani za izvršenje ugovora moraju uključivati ekonomske, inovacijske, okolišne te socijalne i aspekte povezane sa zapošljavanjem**. Navedeni prijedlog doprinijet će jačanju pozicije radnika gospodarskih subjekata te omogućiti lakše prepoznavanje onih ponuditelja koji predstavljaju nelojalnu konkurenciju ostalim gospodarskim subjektima.

U ovoj odredbi i dalje ukazujemo na manjkavi prijevod, odnosno potpuno neodgovarajuću upotrebu riječi „društveni“.

Članak 220.

Zajednička odgovornost ugovaratelja i podugovaratelja za obveze prema radnicima koje proizlaze iz relevantnih propisa podrazumijeva propisivanje solidarne odgovornosti ugovaratelja i podugovaratelja, na način kako je to predloženo komentárom na članak 276. Zakona. Solidarna odgovornost bi utjecala na ugovaratelja na način da isti s dužnom pažnjom vodi računa o odabiru podugovaratelja i njegovom zakonitom i poštenom poslovanju osobito u pogledu ispunjavanja obveza prema radnicima koje se odnose na redovitu isplatu ugovorene

plaće i osiguranje dostojnih uvjeta rada, s jedne strane; s druge strane prisilila bi podugovaratelje na isplatu ugovorenih plaća radnicima i osiguranje dostojnih uvjeta rada jer bi neispunjavanje ovih obveza vrlo izvjesno dovelo do toga da podugovaratelju ne bi bilo ponuđeno sklapanje ugovora što bi umanjilo njegovu poslovnu aktivnost.

Zbog navedenog, Zakonom je potrebno propisati kako će i **glavni ugovaratelj odgovarati za obveze koje podugovaratelji nisu izvršili prema svojim radnicima, a koje proizlaze iz zakona, kolektivnih ugovora i drugih propisa.** Utvrđivanjem lanca odgovornosti jača se pozicija radnika.

Članak 221.

Mišljenja smo i nadalje kako bi sve **osnove za isključenje propisane člancima 251. i 252. koje je javni naručitelj u obvezi primijeniti na gospodarski subjekt potrebno na jednaki način primijeniti i na podugovaratelja**, jer se čini potpuno nejasnim zbog čega bi osnove za isključenje iz članka 251., koje se odnose na teška kaznena djela, bile „rezervirane“ isključivo za gospodarske subjekte, odnosno zbog čega se one ne bi primjenjivale na podugovaratelja.

Sukladno prijedlogu izmjene članka 254. (vidjeti komentar uz članak) tražimo da se člankom 221. jasno utvrdi kako i osnove iz članka 254. predstavljaju osnove za isključenje podugovaratelja.

Članak 252.

Stavkom 1. ovog članka propisana je obveza javnog naručitelja na isključenje gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave ukoliko isti ne ispunjava obveze plaćanja dospjelih poreznih obveza te obveza na mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Navedeno uređenje smatramo preuskim, jer isti ne uzima u obzir obvezu isplate dospjele plaće radnicima, zbog čega **tražimo proširenje stavka 1. i obvezom na isplatu ugovorene dospelje, a neisplaćene neto plaće.** Pravo radnika na plaću (zaradu), kao ustavnu kategoriju, u RH je ozbiljno ugroženo, naročito u određenim sektorima (graditeljstvo) i predstavlja veliki društveni problem, koji je potrebno iskorijeniti.

Članak 254.

U odnosu opcionalnu **osnovu za isključenje iz članka 254. stavka 1. točke 1. tražimo da se ista utvrdi obveznom osnovom za isključenje gospodarskih subjekata i njegovih podugovaratelja u bilo kojoj fazi postupka javne nabave, a sve kako bi se afirmiralo načelo obveze poštivanja radnih i socijalnih prava koja proizlaze iz relevantnih propisa, sukladno direktivi i članku 4. stavku 4. Zakona.** Ostavljanje navedene osnove u sferi mogućnosti ne doprinosi jačanju pozicije radnika i poštivanja njihovih prava. Uzimajući u obzir situaciju u gospodarstvu RH, koju između ostalog obilježava visoka pojavnost neisplate plaće, kao i veliki broj kršenja prava radnika, jasno je kako je zakonodavnim rješenjima potrebno snažiti ulogu radnika, što se čini i predloženim zakonskim uređenjem, što nadalje doprinosi transparentnosti postupaka javne nabave.

Članak 265.

U odnosu na dokaze o nepostojanju osnova za isključenje, ovim je člankom potrebno propisati što će se smatrati dokazom o nepostojanju osnove za isključenje iz članka 254. stavka 1. točke 1., a sve sukladno prijedlogu da se osnova za isključenje iz članka 254. stavka 1. točke 1. propiše obvezujućom. Mišljenja smo kako bi se navedena osnova mogla dokazivati ili obračunom neisplaćene plaće, kao ispravom koja sukladno posebnom propisu ima svojstvo ovršne isprave ili odgovarajućom potvrdom Porezne uprave.

Članak 268.

Točku 10. stavka 1. ovog članka i nadalje predlažemo dopuniti na način da se njom utvrdi kako se **tehnička i stručna sposobnost gospodarskog subjekta** dokazuje „izjavom o prosječnom godišnjem broju radnika pružatelja usluga ili izvođača radova zaposlenih na neodređeno i određeno vrijeme i njihovim kvalifikacijama i broju zaposlenog rukovodećeg osoblja u posljednje tri godine“.

Predloženim proširenjem ove izjave gospodarski subjekt bi dobio obvezu dokazati svoju stvarnu tehničku i stručnu sposobnost za pružanje usluga ili izvođenje radova, koja bez sumnja počiva na radnoj snazi, a javni naručitelj bi imao potpuniju informaciju o tome tko sudjeluje u postupcima javne nabave.

Članak 276.

U članku 276. tražimo **propisivanje obveze, a ne samo mogućnosti javnog naručitelja**, ukoliko se gospodarski subjekt oslanja na sposobnost ostalih subjekata radi dokazivanja ispunjavanja kriterija ekonomske i financijske sposobnosti, **zahtijevati solidarnu odgovornost gospodarskog subjekta i ostalih subjekata za izvršenje ugovora, što svakako mora uključivati i njihovu solidarnu odgovornost za isplatu plaće i ostalih prava radnika.**

Navedenim prijedlogom javnom naručitelju se propisuje obveza zahtijevati solidarnu odgovornost svih subjekata u lancu za obveze koje proizlaze iz ugovora, a koji se moraju odnositi i na obveze prema radnicima.

Članak 289.

U slučaju izuzetno niske ponude potrebno je **propisati obvezu, a ne samo mogućnost javnog naručitelja tražiti od gospodarskog subjekta objašnjenja vezana uz poštivanje uvjeta rada koji proizlaze iz zakona i kolektivnih ugovora.**

Iz dosadašnje prakse primjene propisa o javnoj nabavi proizlazi kako vrlo često niska cijena ponude proizlazi upravo iz činjenice da gospodarski subjekt ne izvršava obveze prema radnicima, čime izravno utječe na svoju konkurentnost, odnosno čini neloyalnu konkurenciju ostalim ponuditeljima radova, roba ili usluga. U cilju okončanja takve prakse, a uzimajući u obzir socijalni aspekt nove direktive i načelo propisano člankom 4. stavkom 4. Zakona, nedvojbeno je potrebno propisati kako je javni naručitelj u slučaju osobito niske ponude obavezan provjeriti usklađenost gospodarskog subjekta s pravima radnika koja proizlaze iz zakona i kolektivnih ugovora.

Članak 295.

Slijedom prethodno navedenog, u stavku 3. ovog članka potrebno je propisati kako javni **naručitelj ima obvezu, a ne mogućnost** odbiti ekonomski najpovoljniju ponudu, ako je njezina povoljnost posljedica nepoštivanja prava radnika od strane gospodarskog subjekta. Predloženo rješenje predstavljalo bi nadopunu načela utvrđenog u članku 4. stavku 4. Zakona, što bi doprinijelo ukidanju dosadašnje prakse, koja je obilježena međusobnim nelojalnim konkuriranjem ponuditelja.

Članak 322.

Pozdravljamo predloženo rješenje prema kojem se javnom naručitelju nameće obveza raskinuti ugovor o javnoj nabavi, ukoliko je isti sklopljen unatoč postojanju osnova za isključenje propisanih člankom 251. stavkom 1. Zakona. **Međutim, u cilju jačanja načela utvrđenog člankom 4. stavkom 4. Zakona, raskid ugovora mora se dogoditi ne samo u slučaju postojanja osnova za isključenje iz članka 251. stavak 1., nego i osnova propisanih člankom 252. i 254. stavak 1. točka 1. Zakona.**

Samo na predloženi način predlagatelj bi omogućio punu afirmaciju načela utvrđenog člankom 4. stavkom 4. Zakona te time onemogućio sve one gospodarske subjekte koji svoju konkurentnost u javnoj nabavi temelje na očitim kršenjima propisa.

**Koordinatorica Povjerenstva za zakonodavstvo,
kolektivne pregovore i zaštitu prava**

Gordana Palajsa, v. r.

**Koordinator Povjerenstva održivi razvoj, poticanje
gospodarstva, energetiku i klimatske promjene**

Robert Brozd, v. r.