



IZVJEŠĆE O RADU

DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

ZA  
2013. GODINU

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
1.1. O Državnoj komisiji .....	7
1.2. Naručitelj.....	7
1.3. Žalitelj .....	8
1.4. Izjavljivanje žalbe.....	8
1.5. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije .....	10
1.5.1. Primjer izgleda upisnika žalbenih predmeta Državne komisije na internetskoj stranici <a href="http://www.dkom.hr">www.dkom.hr</a> .....	11
1.5.2. Primjer izgleda Upisnika –Javna objava odluka s objavljenim odlukama Državne komisije u predmetima koji su riješeni, na internetskoj stranici <a href="http://www.dkom.hr">www.dkom.hr</a> .....	12
2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE .....	16
2.1. Ustroj Državne komisije .....	16
2.2. Ljudski potencijali.....	17
2.3. Financijsko poslovanje Državne komisije.....	18
2.4. Javnost rada Državne komisije.....	19
2.4.1. Posjeti internetskoj stranici Državne komisije u 2013. ....	19
3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE.....	20
3.1. Opći statistički pokazatelji rada Državne komisije.....	20
3.1.1. Žalbeni predmeti (javna nabava i koncesije) pred Državnom komisijom u 2013 .....	20
3.1.2. Prikaz stanja u žalbenim predmetima na dan 31. prosinca 2013. ...	22
3.1.3. Rješavanje žalbenih predmeta 2013/2012 .....	24
3.1.4. Broj zaprimljenih predmeta u 2013. po mjesecima.....	24
3.1.5. Broj zaprimljenih žalbi prema pojedinim fazama postupka javne nabave, postupka davanja koncesija i postupka odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva .....	25

3.1.6. Broj odluka o prijedlozima za određivanje privremene mjere (odbijeni, usvojeni prijedlozi) te prosječnom vremenu donošenja odluka od dana urednosti spisa.....	26
3.1.7. Broj odluka o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma (odbijeni, usvojeni zahtjevi) te prosječnom vremenu donošenja odluka od dana zaprimanja zahtjeva.....	27
3.1.8. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima.....	28
3.1.9. Broj javnih nabava koje su kontrolirane pred Državnom komisijom u odnosu na broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave .....	28
3.1.10. Žalbe u postupcima koncesija i javno-privatnog partnerstva .....	29
3.1.11. Optužni prijedlozi za prekršaje .....	30
3.1.12. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom uključujući, broj osnovanih žalbi u tim žalbenim postupcima te ukupan broj provedenih postupaka tih naručitelja.....	30
3.1.13. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status žalitelja.....	37
3.2. Žalbeni predmeti zaprimljeni i riješeni u 2013. ....	38
3.2.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2013. godini. ....	38
3.2.2. Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja .....	39
3.2.3. Predmeti u kojima je žalba usvojena u 2013. godini.....	41
3.2.4. Broj poništenih ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma ili njihovih dijelova .....	42
3.2.5. Broj određenih novčanih kazni i njihovim iznosima .....	42
3.2.6. Broj održanih usmenih rasprava.....	42
3.2.7. Struktura zaprimljenih žalbi u 2013. godini prema predmetu nabave .....	43
3.2.8. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave .....	44
3.2.9. Struktura zaprimljenih žalbenih predmeta prema procijenjenoj vrijednosti nabave .....	45

3.2.10. Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2013. s obzirom na postupak nabave .....	46
3.2.11. Prosječno vrijeme donošenja odluka od dana zaprimanja žalbe kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenih predmeta .....	47
3.3. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe.....	49
3.4. Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija.....	49
3.5 Upravnosudska zaštita.....	51
3.5.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2013. ....	51
4. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA S OSNOVE POKRETANJA POSTUPKA PRED DRŽAVNOM KOMISIJOM .....	53
4.1. Prihodi na ime naknade za pokretanje žalbenoga postupka .....	53
4.2 Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom .....	54
5. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI .....	55
5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi .....	56
5.1.1. Žalbeni postupak .....	56
5.1.1.1. Žalbe na početnu fazu postupka nabave .....	56
5.1.1.2. Broj pokrenutih žalbenih postupaka u kojima nije plaćena naknada za pokretanje žalbenog postupka .....	56
5.1.2. Sudski postupci .....	59
5.1.3. Antikorupcijski učinak pravne zaštite u javnoj nabavi .....	60
5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi .....	61
5.2.1. Propisi .....	61
5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave .....	63
5.2.2.1. Usporedba zaprimljenim žalbenih predmeta u posljednje tri godine .....	63
5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura.....	64
5.3. Preporuke za razvoj sustava javne nabave i zaključak.....	65

## 1. UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija) samostalno je i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Državna komisija podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave.

U žalbenim postupcima Državna komisija odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka kao pojedinačnih akata donesenih u navedenim postupcima te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave.

Državna komisija za svoj rad odgovora Hrvatskom saboru te je obvezna jednom godišnje podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o radu, a na zahtjev Hrvatskoga sabora Državna komisija je obvezna izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana.

**Izvešće o radu sadrži podatke o:**

- broju zaprimljenih žalbi (u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva),
- broju zaprimljenih žalbi prema pojedinim fazama postupka javne nabave, postupka davanja koncesija i postupka odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva,
- broju riješenih predmeta (odbačene, odbijene, usvojene žalbe, obustavljeni žalbeni postupci),
- broju neriješenih predmeta,

- broju odluka o prijedlozima za određivanje privremene mjere (odbijeni, usvojeni prijedlozi) te prosječnom vremenu donošenja odluke od dana urednosti spisa,
- broju odluka o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma (odbijeni, usvojeni zahtjevi) te prosječnom vremenu donošenja odluke od dana zaprimanja zahtjeva,
- broju poništenih odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću,
- broju poništenih ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma ili njihovih dijelova,
- broju određenih novčanih kazni i njihovim iznosima,
- broju održanih usmenih rasprava,
- prosječnom vremenu donošenja odluka od dana zaprimanja žalbe kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta,
- naručiteljima koji imaju pet i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom uključujući, broj osnovanih žalbi u tim žalbenim postupcima te ukupan broj provedenih postupaka tih naručitelja,
- najčešćim razlozima za izjavljivanje žalbe,
- najčešćim nepravilnostima koje je utvrdila Državna komisija,
- tužbama protiv odluka Državne komisije,
- broju podnesenih optužnih prijedloga,
- ukupno uplaćenim naknadama za pokretanje žalbenog postupka i ostalim pokazateljima financijskog poslovanja Državne komisije,

- ostalim relevantnim pokazateljima u žalbenim predmetima,
- ocjeni stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito.

U 2013. godini pokrenuto je 2.135 žalbenih postupaka, a koji se odnose na žalbe u postupcima javne nabave i davanja koncesija. U projektima javno-privatnog partnerstva žalbi nije bilo.

### *1.1. O Državnoj komisiji*

- Državna komisija samostalni je proračunski korisnik čiji su nadležnost i rad uređeni zakonom.
- Državna komisija žalbene postupke ne može pokrenuti po službenoj dužnosti nego **isključivo po žalbi žalitelja**.
- Protiv rješenja Državne komisije **osigurana je sudska zaštita** pred nadležnim upravnim sudom Republike Hrvatske.
- Temeljem članka 4. stavka 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13, 127/13), Državna komisija za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru.
- Odluke Državne komisije su **obvezujuće** za sve stranke u postupku.
- Nadležnost Državne komisije se ostvaruje kroz rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, koncesija i javno-privatnog partnerstva, a Državna komisija nije nadležna za kontrolu izvršenja ugovora nakon njihovog sklapanja.

### *1.2. Naručitelj*

Javni naručitelji su državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nemaju

industrijski ili trgovački značaj i ispunjavaju jedan od zakonom propisanih uvjeta. Naručitelji su i udruge koje je osnovalo jedno ili više navedenih tijela te subjekti koji nisu javni naručitelji ali koje izravno subvencioniraju javni naručitelji s više od 50% vrijednosti nabave. Sektorski naručitelji su subjekti koji obavljaju djelatnost na području vodoopskrbe, energetike, prometa i poštanskih usluga.

### **1.3. Žalitelj**

Kako je prethodno navedeno, Državna komisija će postupak javne nabave kontrolirati samo na zahtjev žalitelja.

Prema odredbama Zakona, pravo na žalbu ima:

- svaka fizička osoba, pravna osoba i zajednica fizičkih i/ili pravnih osoba koja ima ili je imala pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava,
- središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave (Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva),
- nadležno državno odvjetništvo

### **1.4. Izjavljivanje žalbe**

Pozitivno zakonodavstvo definira pravo na žalbu, a definirane su i faze postupka javne nabave u kojima je moguće izjaviti žalbu. Prema važećim propisima, žalba se može izjaviti u određenom roku prema vrsti postupka i na određenu fazu:

- otvorenom postupku javne nabave (članak 146.)
- ograničenom i pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom, te u natjecateljskom dijalogu (članak 147.)
- pregovaračkom postupku bez prethodne objave (članak 148. )



- u postupku sklapanja ugovora iz Dodatka II. B (članak 149.),
- u slučaju ugovora koji su izuzeti od primjene toga Zakona, (članak 150.)
- u slučaju sklapanja ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave, (članak 151.).
- u slučaju sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma, (članak 152.)
- u ostalim slučajevima (svi ostali slučajevi koji nisu obuhvaćeni člancima 146. od 152. Zakona o javnoj nabavi)

U otvorenom, ograničenom i pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom, odnosno bez prethodne objave, kao i u slučaju ugovora koji su izuzeti od primjene ovog Zakona, te natjecateljskom dijalogu, žalitelj koji je propustio izjaviti žalbu u određenoj fazi sukladno odredbama članka 146. stavka 1., članka 147. stavka 1., članka 148. stavka 1. i 2., članka 150. stavak 1., nema pravo na žalbu u kasnijoj fazi postupka za prethodnu fazu.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u žalbenom postupku postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na bitne povrede koje su počinjene u fazi postupka u kojoj je izjavljena žalba sukladno člancima 146. do 153. navedenog Zakona. **Bitna povreda postoji ako naručitelj nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.**

Dakle, Državna komisija provjerava postupak izvan žalbenih navoda, samo u zakonom propisanim uvjetima. Za razliku od prethodnog Zakona o javnoj nabavi, gdje su bitne povrede zakona bile široko opisane, na ovaj se način zapravo u žalbenom postupku štiti zakonitost u okviru žalbenih navoda gospodarskoga subjekta, te Državna komisija samo izuzetno ima ovlast kontrolirati postupak po službenoj dužnosti.

U 2013. godini, daljnjom primjenom novog Zakona o javnoj nabavi, propisano je da je upravo žalitelj taj koji je obvezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe kao i povrede postupka i/ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi.

### *1.5. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije*

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije u prvom se redu ostvaruje kroz obavljanje poslova iz nadležnosti ovoga državnog tijela. Naime, kontrola postupaka, s posljedicom poništenja onih za koje se utvrdi da su provedeni suprotno zakonu, sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako, između ostaloga, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja.

Prednost obavljanja poslova iz nadležnosti Državne komisije proizlazi iz činjenice da Državna komisija ne postupa kada je određena šteta u javnoj nabavi već počinjena, nego u tijeku postupka, te na taj način zapravo sprječava konačnu manifestaciju potencijalno koruptivnog djelovanja stranaka u postupku javne nabave. **Postupanje u okviru nadležnosti Državne komisije, kroz sprječavanje potpisivanja ugovora temeljenih na nezakonitim podlogama, predstavlja najsnažniji oblik antikorupcijskog djelovanja i ima višestruke korisne učinke.**

Rad Državne komisije je obilježen i iznimno visokim stupnjem transparentnosti. **Primjenom Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/11, 83/13, 143/13, 13/14-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) od siječnja 2012. godine, Državna komisija, sukladno odredbama članka 171. stavak 5., odluke dostavlja putem javne objave na internetskoj stranici Državne komisije na adresi [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr).**

Navedenim su učinjene i znatne financijske **uštete** u radu Državne komisije, osobito kada se ima na umu da u pojedinom postupku sudjeluje i više stranaka, gdje svima treba dostaviti odluku, pod jednakim uvjetima.

Sve se odluke objavljuju u punom obliku, dakle s nazivima stranaka, a na istoj internetskoj stranici javno je objavljen i upisnik predmeta upravnoga postupka pred Državnom komisijom koji se svakodnevno ažurira te na taj način najširi krug subjekata može pratiti svaki predmet koji se vodi pred Državnom

komisijom. Navedenim postupanjem se postiže ostvarenje dva vrlo snažna antikorupcijska učinka:

1. edukacija stranaka i šireg kruga osoba, kroz javno objavljenu praksu Državne komisije
2. apsolutna transparentnost rada Državne komisije.

### 1.5.1. Primjer izgleda upisnika žalbenih predmeta Državne komisije na internetskoj stranici [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)

Nakon zaprimanja žalbe otvara se žalbeni predmet kojemu se dodjeljuje klasa te se osnovni podaci o istome objavljuju na službenoj internetskoj stranici Državne komisije (<http://www.dkom.hr/default.aspx?id=260>).

Zakonom o javnoj nabavi, u članku 171. propisano je da Državna komisija odluke dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama Državne komisije. Tako se u rubrici datum objave odluke prilikom otvaranja predmeta, koji se odmah daje u rad, pojavljuje napomena: *Postupak u tijeku*, a po dovršetku žalbenog postupka primjerak odluke dostupan je klikom na poveznicu *Odluka*. Odluka se smatra dostavljenom istekom osmoga dana od dana javne objave.



Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
UP/II-034-02/14-01/555	Baranjski vodovod d.o.o., Beli Manastir	Crodux derivati dva d.o.o., Zagreb	nabava motornog goriva Broj: 2013/S 005-00024377	Roba	21.5.2014	Postupak u tijeku	
UP/II-034-02	Grad Zagreb, Zagreb	IND-EKO d.o.o., Rijeka	sanacija dijela sustava mješovite kanalizacije	Radovi	21.5.2014	Postupak u tijeku	

Izveštaje o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
/14-01/554			Broj: 2014/S 002-0024194				

U tablici je naveden prikaz stanja na dan 21. svibnja 2014. godine.

*1.5.2. Primjer izgleda Upisnika –Javna objava odluka s objavljenim odlukama Državne komisije u predmetima koji su riješeni, na internetskoj stranici [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)*

[Klikom na bilo koju odluku upisanu u zadnji stupac "odluka" ista će se otvoriti u pdf formatu.](#)



Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

## Javna objava odluka

[Pretraživanje upisnika](#) | [Pretraživanje sadržaja odluka](#)

**Napomena:** Sukladno odredbi članka 171. stavak 4. i 5. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/2011) Državna komisija odluke dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama Državne komisije, dostava se smatra obavljenom istekom osmoga dana od dana javne objave. Dostava javnom objavom je u primjeni u odnosu na žalbene postupke koji se vode po Zakonu o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/2011) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
UP/II-034-02/13-	Klinički bolnički centar Split , Split	Medicina-promet d.o.o. , Zagreb	vrećice za urin Broj: 2013/S 002-0038354	Roba	28.10.2013	19.12.2013	<a href="#">Odluka</a>

## Izveštaje o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
01/1747							
UP/II-034-02/13-01/1746	HP-Hrvatska pošta d.d. , Zagreb	Eurokod Pisačić d.o.o. , Zagreb	održavanja strojeva za žigosanje Broj: 2013/S 005-0071691	Usluge	28.10.2013	12.12.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1745	Jadrolinija , Rijeka	Zaštita i sigurnost d.o.o. , Zagreb	nabava rezervnih dijelova grupacije Wärtsilä (Stork, Nohab, Wichmann) za brodove Jadrolinije Broj: 2013/S 002-0086643	Roba	28.10.2013	16.11.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1744	Opća bolnica Dr. Ivo Pedišić , Sisak	Medic d.o.o. , Zagreb	oprema centralne bolničke sterilizacije Broj: 2013/S 002-0086301	Roba	28.10.2013	16.12.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1743	Park d.o.o. , Buzet	Tim-Kušan d.o.o. , Grižane, Belgrad	komunalno vozilo za sakupljanje i odvoz otpada Broj: 2013/S 002-0076486	Roba	28.10.2013	27.11.2013 16.11.2013	<a href="#">Odluka</a> <a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1742	HP-Hrvatska pošta d.d. , Zagreb	Temptatio d.o.o. , Vrgorac	računala Broj: 2013/S 005-0089148	Roba	28.10.2013	23.11.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1741	Rijeka sport d.o.o. , Rijeka	HEP-Opskrba d.o.o. , Zagreb	opskrba električnom energijom Broj: 2013/S 002-0068203	Usluge	28.10.2013	13.11.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1740	HEP-Proizvodnja d.o.o. , Zagreb	Hebe d.o.o. , Split	prilagodba laboratorija i isporuka opreme za ispitivanje čvrstog biogoriva (grupa 4. - oprema za	Roba	28.10.2013	13.12.2013	<a href="#">Odluka</a>

## Izveštaje o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
			određivanje kemijskog sastava čvrstog biogoriva) Broj: 2013/S 005-0058537				
UP/II-034-02/13-01/1739	Opća bolnica Varaždin , Varaždin	Medic d.o.o. , Zagreb	digitalizator sa radnom stanicom, laserskim printerom i digitalnim kazetama Broj: 2013/S 002-0085307	Roba	28.10.2013	8.11.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1738	Klinička bolnica Dubrava , Zagreb	Matel d.o.o. , Zagreb	rekonstrukcija sustava unutarnje rasvjete KB Dubrava-Zgrada C Broj: 2013/S 002-0087477	Radovi	28.10.2013	28.11.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1737	Zagrebački holding d.o.o. , Zagreb	Solana Pag d.d. , Pag	sol za posipanje cesta Broj: 2013/S 002-0061181	Roba	25.10.2013	7.11.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1736	Klinički bolnički centar Rijeka , Rijeka	Johnson & Johnson S.E. d.o.o. , Zagreb	ugradbeni i potrošni materijal za neurokirurgiju Broj: 2013/S 002-0028912	Roba	25.10.2013	21.12.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1735	Hrvatska elektroprivreda d.d. , Zagreb	Cotra d.o.o. , Varaždin	kabelski spojni pribor za distribucijske energetske kabele (grupa 3. i 6.) Broj: 2013/S 005-0066681	Roba	25.10.2013	21.1.2014	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-	Komunalac d.o.o. , Vukovar	Gradatin d.o.o. , Sesvete	komunalna oprema - kante i kontejneri Broj: 2013/S 002-	Roba	25.10.2013	7.12.2013	<a href="#">Odluka</a>

Izveštaje o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
01/1734			0085009				
UP/II-034-02/13-01/1733	HŽ Putnički prijevoz d.o.o. , Zagreb	Temptatio d.o.o. , Vrgorac	informatička oprema (po grupama) Broj: 2013/S 005-0088749	Roba	25.10.2013	19.11.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1732	Klinička bolnica Dubrava , Zagreb	Medical Intertrade d.o.o. , Sv. Nedelja	ugradbeni i potrošni materijal za gastroenterologiju (grupa11.6.) Broj: 2012/S 002-0091400	Roba	25.10.2013	27.11.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1731	Općina Zmijavci , Zmijavci	Temptatio d.o.o. , Vrgorac	odvodnja oborinskih voda sa ŽC 6182 do korita Vrljike, dionica oborinski kolektor K - 1 u općini Zmijavci Broj: 2013/S 002-0088187	Radovi	25.10.2013	13.12.2013	<a href="#">Odluka</a>
UP/II-034-02/13-01/1730	Opća bolnica Varaždin , Varaždin	Shimadzu d.o.o. , Zagreb	digitalizator s radnom stanicom, laserskim printerom i digitalnim kazetama Broj: 2013/S 002-0085307	Roba	25.10.2013	16.11.2013	<a href="#">Odluka</a>

Razvidno je da se u pojedinim žalbenim predmetima pojavljuju i dva datuma objave odluke. U navedenim slučajevima radi se o dodatnoj odluci (odluka o privremenoj mjeri, zahtjevu za nastavak postupka ili drugoj dodatnoj odluci), a koja se također može otvoriti klikom na poveznicu *Odluka*.

Antikorupcijskom djelovanju Državne komisije svakako pridonosi i javna objava svih odluka koje se donose u žalbenim postupcima, **stoga su i druga tijela, primjerice Državni ured za reviziju te Uprava za sustav javne nabave**

**Ministarstva gospodarstva** u mogućnosti objavljene odluke koristiti kao podlogu ili na koji drugi način, u okvirima svojih nadležnosti, jer svako rješenje u obrazloženju sadrži iscrpan prikaz utvrđenoga činjeničnog i pravnog stanja konkretnoga postupka koji je bio predmetom kontrole pred ovim državnim tijelom.

Prostor za korupciju se smanjuje povećanjem razine transparentnosti postupanja i razine znanja subjekata postupka. Ono što je moguće učiniti u cilju smanjivanja broja povreda zakona u postupku javne nabave je svakako edukacija sudionika postupka, odnosno podizanje razine profesionalnosti u javnoj nabavi.

## **2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE**

### *2.1. Ustroj Državne komisije*

Temeljem Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 21/10), Državna komisija je imala pet članova, od kojih je jedan predsjednik, a jedan zamjenik predsjednika, dok su stručne i opće poslove u Državnoj komisiji obavljali radnici Državne komisije.

Stupanjem na snagu novog Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave u veljači 2013. godine, povećan je broj članova na način da je propisano da Državna komisija ima devet članova, od kojih je jedan predsjednik a dva zamjenika predsjednika. Rad stručnih službi organiziran je u okviru Tajništva te stručne službe za rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, odnosno, stručne službe za rješavanje žalbi u postupcima davanja koncesija i u projektima javno-privatnog partnerstva

Snagom zakonske odredbe, radnici zatečeni u radnom odnosu postali su državni službenici, dok status članova Državne komisije, u kontekstu državnih službenika ili dužnosnika, nije određen.



## 2.2. Ljudski potencijali

**Struktura** članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2013. godine:

- Predsjednica	1
- Zamjenici predsjednice	2
- Članice	3
- Tajnica Državne komisije	1
- Stručni savjetnici	19
- Poslovna tajnica	1
- Voditeljica pisarnice	1
- Administrator-referent	3
<b>Ukupno:</b>	<b>32</b>

Odgovarajući broj zaposlenih te dostatan poslovni prostor nužni su preduvjeti za nesmetan rad svakoga državnoga tijela. Sukladno odredbi članka 7. stavka 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, koji je stupio na snagu u veljači 2013. godine, Državna komisija ima devet članova od kojih je jedan predsjednik, a dva su zamjenici predsjednika. U rujnu 2013. godine imenovan je drugi zamjenik predsjednice, odnosno šesti član. Budući da je u listopadu 2013. godine, istekao mandat predsjednici Državne komisije, odnosno zamjenici predsjednice te jednoj od članica, do konca 2013. godine Državna komisija odluke je donosila u vijeću sastavljenom od tri člana.

Navedeno nije utjecalo na rad Državne komisije, budući da je u 2013. godini donesen najveći broj odluka u jednoj godini od početka rada Državne komisije.

Važno je napomenuti činjenicu da opseg posla ovoga državnoga tijela stalno i značajno raste te da je sukladno tome potrebno jačati administrativne kapacitete.

U pogledu administrativnih kapaciteta treba napomenuti da novi zaposlenici, po prirodi stvari, nisu u mogućnosti odmah po sklapanju ugovora o radu, odnosno o prijemu u državnu službu, postići punu funkcionalnost.

Naime, zakonodavstvo javne nabave je opsežno i složeno, a gotovo svaki postupak javne nabave je normiran i posebnim propisima koji se odnose na konkretan predmet nabave ili naručitelja. Iz navedenih razloga potrebno je značajno vrijeme za prilagodbu, odnosno za postizanje potpune funkcionalnosti rada.

### *2.3. Financijsko poslovanje Državne komisije*

Sredstva za financiranje Državne komisije osiguravaju se u Državnom proračunu. Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz proračuna, a **naknada koja se uplaćuje za pokretanje žalbenog postupka u javnoj nabavi (prema odredbama novog Zakona o javnoj nabavi) izravno se uplaćuje se u državni proračun i prihod je državnog proračuna.**

Iznos pojedinačne naknade za pokretanje žalbenog postupka, koju žalitelj uplaćuje u Državni proračun Republike Hrvatske, ovisi o procijenjenoj vrijednosti predmeta nabave. Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 143/13) u prosincu 2013. godine, vrijedile su odredbe članka 169. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/11) s iznosima propisanim u rasponu od 3.000,00 kn, 4.500,00 kn, 6.000,00 kn, 9.000,00 kn, 15.000,00 kn, 21.000,00 kn odnosno 27.000,00 kn. Stupanjem na snagu navedenih Izmjena i dopuna Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 143/13) naknada za pokretanje žalbenog postupka povećana je te se uplaćuje u iznosu od 10.000,00 kn do 100.000,00 kuna.

Na ime novčane naknade za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom u **2013. godini u državni proračun uplaćeno je 13.961.256,49 kuna.**

Pored naknade, žalitelji su uz žalbu dužni priložiti i dokaz o uplati upravne pristojbe. Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2013. godine iznosi **cca 149.000,00 kn. Iz navedenog**

proizlazi da je u korist državnog proračuna uplaćeno, s osnova naknade za pokretanje žalbenog postupka i pristojbe, ukupno 14.110.256,49 kuna.

Odobreni proračun Državne komisije za 2013. godinu, iznosio je 7.831.143,00 kuna.

Iz navedenog razvidno je da je proračun Državne komisije manji za 6.279.113,49 kuna, odnosno za 44,5 % od iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, s naglaskom na činjenici da su navedeni prihodi prihod državnog proračuna, a ne Državne komisije.

## *2.4. Javnost rada Državne komisije*

Službena internetska stranica Državne komisije ([www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)) sadrži relevantne informacije vezane za sustav pravne zaštite u javnoj nabavi kao i za rad Državne komisije, a na istoj se adresi nalaze i iscrpne upute o žalbenom postupku. U ovom je Izvješću već navedeno da se na ovoj internetskoj stranici nalazi i Upisnik predmeta žalbenoga postupka kao i sve odluke koje je donijela Državna komisija, i to u punom, neanonimiziranom obliku. Upisnik predmeta žalbenoga postupka se svakodnevno ažurira. Iz navedenoga proizlazi da se radi o internetskoj stranici koja omogućava neograničen pristup svim relevantnim podacima vezanima za rad ovoga državnoga tijela. Pod točkom 1.5.1. i 1.5.2. ovoga Izvješća prikazani su neki od podataka koji se nalaze na stranicama Državne komisije. Podizanjem rada na najvišu moguću razinu transparentnosti kroz objavljivanje svih relevantnih podataka, informacije o radu ovoga državnoga tijela postale su posve dostupne.

### **2.4.1. Posjeti internetskoj stranici Državne komisije u 2013.**

U 2013. godini na stranici Državne komisije registrirano je 1.115.590 pregleda stranica. **Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:03:59 minuta, što govori o preglednosti stranice i dostupnosti informacije.** Novi posjetitelji sudjeluju u 21,50 % posjeta, dok se povratno javlja 78,50% posjetitelja.

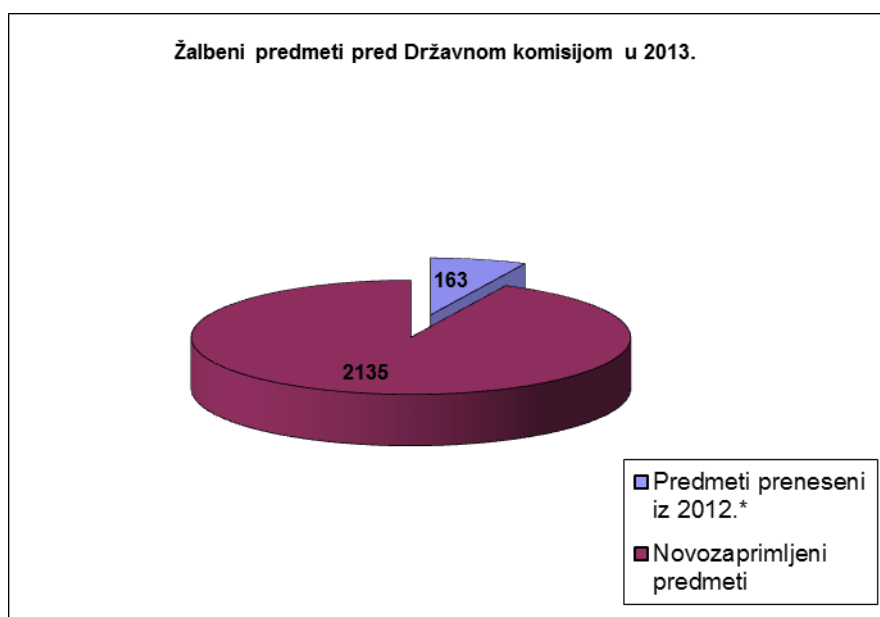
### 3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

#### 3.1. Opći statistički pokazatelji rada Državne komisije

##### 3.1.1. Žalbeni predmeti (javna nabava i koncesije) pred Državnom komisijom u 2013.

Predmeti preneseni iz 2012.*	163
Novi predmeti	2.135
<b>Ukupno</b>	<b>2.298</b>

\* Predmeti preneseni iz 2012. Nisu riješeni u 2012. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije moguće kompletirati te se ne može niti pristupiti rješavanju žalbe.



Tijekom 2013. godine ponovno je uočen trend rasta žalbenih predmeta. Tijekom 2012. godine pred Državnom komisijom vođen je 2.030 žalbeni postupak, dok je u 2013. godini taj broj iznosio 2.298, što predstavlja uvećanje od cca 13%.

Navedeni broj žalbi ujedno predstavlja najveći broj zaprimljenih žalbi u jednoj kalendarskoj godini od osnutka Državne komisije 2003. godine.

Razlog velikog broja žalbi zacijelo treba tražiti u **podizanju razine znanja među žaliteljima** o njihovim pravima u postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi. Kao i 2012. godina i 2013. obilježena je recesijom, stoga se razlog velikog broja žalbi može naći i u **stanju u kojem se nalazi gospodarstvo**. Naime, u vrijeme otežanih gospodarskih prilika, za pretpostaviti je da privatni sektor poduzima sve raspoložive mjere za dobivanje određenoga posla, a to uključuje i izjavljivanje žalbi u postupcima javne nabave za koje žalitelji smatraju da nisu valjano provedeni.

Isto tako, konstantno veliki broj žalbi svakako ukazuje i na **povjerenje koje stranke postupka imaju u rad Državne komisije**.

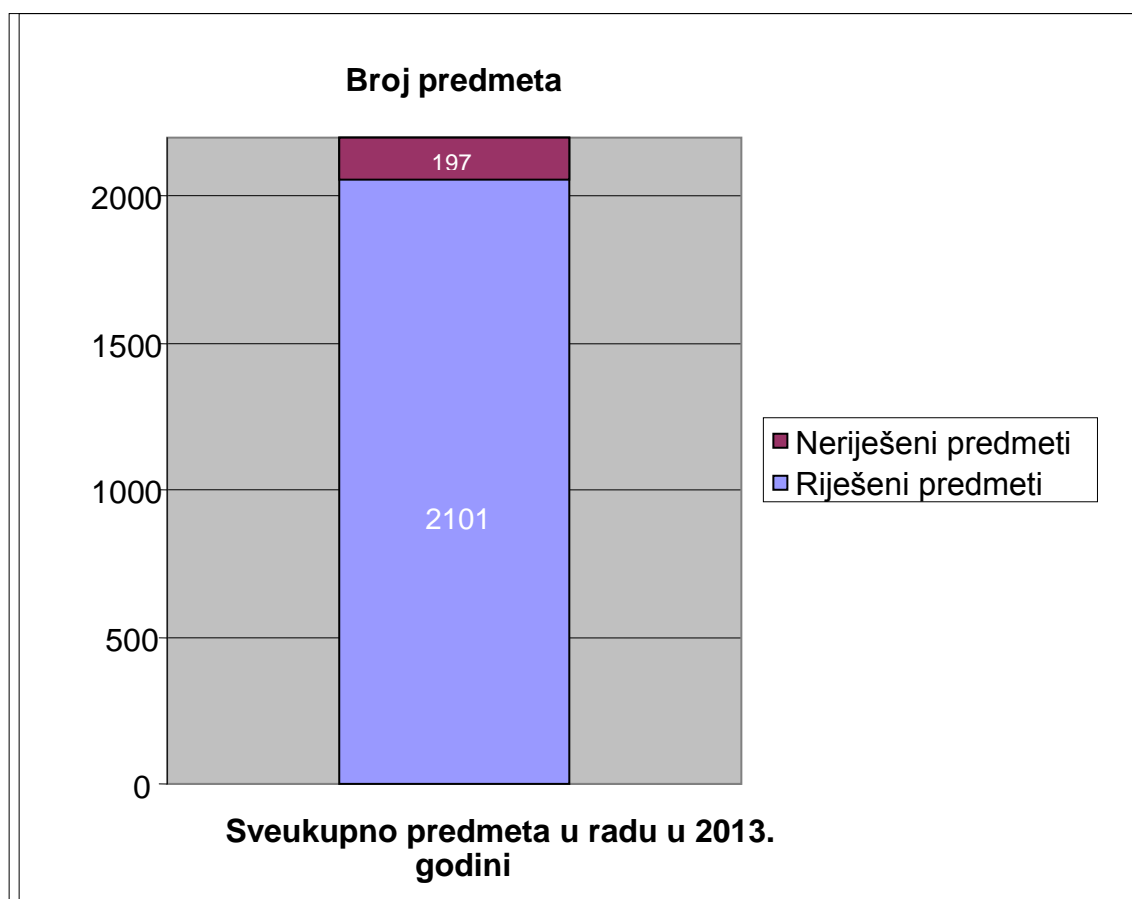
#### Usporedba broja zaprimljenih predmeta 2004. – 2013.

Godina	Zaprimljeni predmeti	Usporedba s prethodnom godinom		Usporedba s 2013. godinom	
2004	761			13./04.	+180,55%
2005	746	05./04.	-1,97%	13./05.	+186,19%
2006	696	06./05.	-6,7%	13./06.	+206,75%
2007	637	07./06.	-8,48%	13./07.	+235,16%
2008	1020	08./07.	+62,45%	13./08.	+109,31%
2009	1422	09./08.	+39,41%	13./09.	+50,14%
2010	1919	10./09.	+34,95 %	13./10.	+11,26%
2011	1921	11./10.	+0,10 %	13./11.	+11,14%
2012	1728	12./11.	-10,05 %	13./12.	+23,55%
2013	2135	13./12.	+23,55 %	-	-

### 3.1.2. Prikaz stanja u žalbenim predmetima na dan 31. prosinca 2013.

Sveukupno predmeta u radu u 2013. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
2.298	2.101	197*
100%	91,43%	8,57%

\* Na dan 31. prosinca 2013. ostalo je 197 predmeta koji nisu riješeni uglavnom iz razloga što dokumentacija nije kompletirana jer su žalbe zaprimljene na samom kraju godine te se nije niti moglo pristupiti rješavanju



Tijekom 2011. godine riješeno je 1.888 žalbenih predmeta, dok je tijekom 2012. godine riješeno 1.867 žalbenih predmeta.

Tijekom 2013. riješen je 2.101 žalbeni predmet.

Broj riješenih predmeta u 2013. je cca 92%, u odnosu na ukupan broj predmeta u radu, što dovoljno govori o učinkovitosti rada, odnosno maksimalnom ulaganju napora svih zaposlenika Državne komisije.

### 3.1.3. Rješavanje žalbenih predmeta 2013 / 2012.

U postotku, broj riješenih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred Državnom komisijom, odnosno broj riješenih predmeta u odnosu na broj zaprimljenih predmeta u tekućoj godini, kreće se oko 91%, odnosno 90%.

Iz navedenog valja zaključiti da je Državna komisija bila podjednako učinkovita u prethodnim godinama. Međutim, valja istaći da je u 2013. godini riješeno ukupno 234 predmeta više nego u 2012. godini, a sve s istim resursima.

2012.			2013.		
Ukupan broj predmeta u radu	Broj riješenih predmeta	% riješenih	Ukupan broj predmeta u radu	Broj riješenih predmeta	% riješenih
2.030	1.867	91,9%	2.298	2.101	91,4%

Broj zaprimljenih predmeta u 2012.	Broj riješenih predmeta od zaprimljenih u 2012.	% riješenih	Broj zaprimljenih predmeta U 2013.	Broj riješenih predmeta od zaprimljenih u 2013.	% riješenih
1.728	1.565	90,6%	2.135	1.938	90,8%

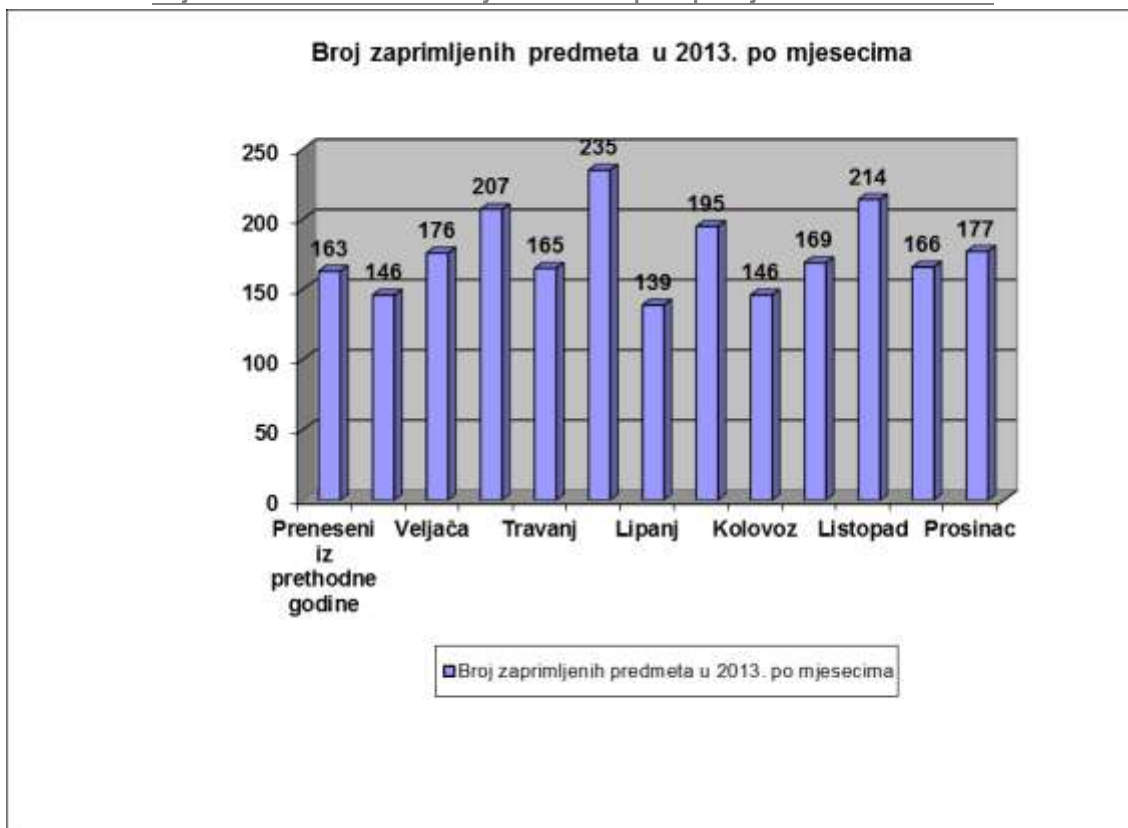
Dakle, Državna komisija pokazuje kontinuitet učinkovitosti u svome radu, unatoč porastu opterećenja, učinak je stabilan, što razvidno iz postotka riješenih predmeta u odnosu na broj ukupno zaprimljenih.

### 3.1.4. Broj zaprimljenih predmeta u 2013. po mjesecima

Mjeseci	Broj predmeta
Siječanj	146
Veljača	176
Ožujak	207
Travanj	165
Svibanj	235
Lipanj	139
Srpanj	195
Kolovoz	146
Rujan	169
Listopad	214
Studenj	166
Prosinac	177
<b>Ukupno:</b>	<b>2.135</b>
Preneseni iz prethodne godine	163
<b>Sveukupno predmeta u radu u 2013. godini</b>	<b>2.298</b>

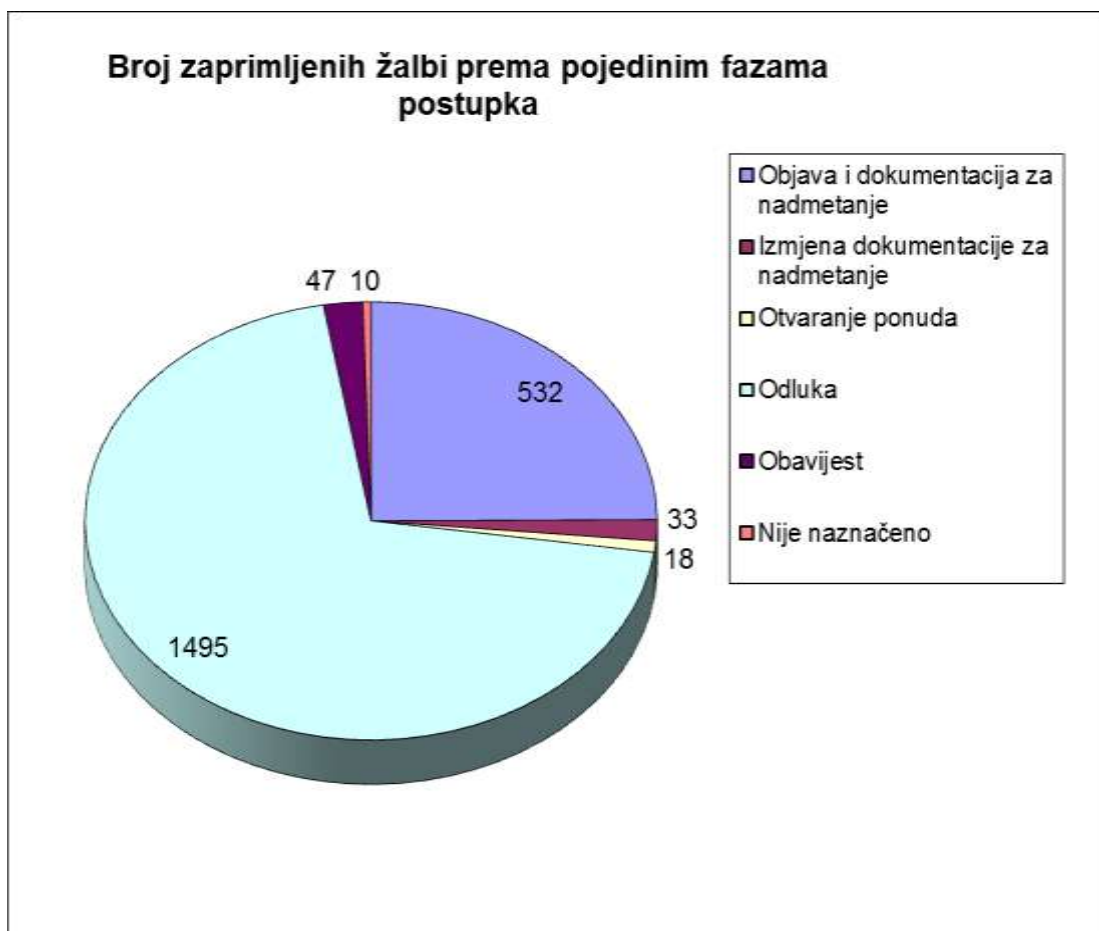
Prosječni broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi u 2013. godini: **191,5 predmet.**





### 3.1. 5. Broj zaprimljenih žalbi prema pojedinim fazama postupka javne nabave, postupka davanja koncesija i postupka odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva

Br.	Faza	Nabava	Koncesije	Ukupno	Ukupno %
1	Objava i dokumentacija za nadmetanje	528	4	532	24,93%
2	Izmjena dokumentacije za nadmetanje	33	-	33	1,55%
3	Otvaranje ponuda	17	1	18	0,84%
4	Odluka	1463	32	1495	70,02%
5	Obavijest	47	-	47	2,20%
6	Nije naznačeno	10	-	10	0,46%
	<b>Ukupno</b>	<b>2.098</b>	<b>37</b>	<b>2.135</b>	<b>100%</b>



Iz predmetnog grafičkog prikaza razvidno je da je najveći broj izjavljenih žalbi upravo u fazi odluke o odabiru.

**3.1.6. Broj odluka o prijedlozima za određivanje privremene mjere (odbijeni, usvojeni prijedlozi) te prosječnom vremenu donošenja odluka od dana urednosti spisa**

Broj prijedloga za određivanje privremene mjere u 2013. godini	Broj prijedloga o kojima je odlučeno u 2013. godini	Odbijeni	Usvojeni prijedlozi	Ostalo	Prosječno vrijeme
35	34	7	0	27	10

U 2013. godini 7 prijedloga za određivanje privremene mjere je odbijeno. U 27 žalbenih predmeta su žalbe odbačene, odnosno obustavljen je postupak. Budući da se u predmetnim žalbenim postupcima nije meritorno odlučivalo o žalbi, odnosno, obzirom na protek roka u kojem nije dokazan interes za donošenje privremene mjere, nije se donosila odluka niti o akcesornim zahtjevima.

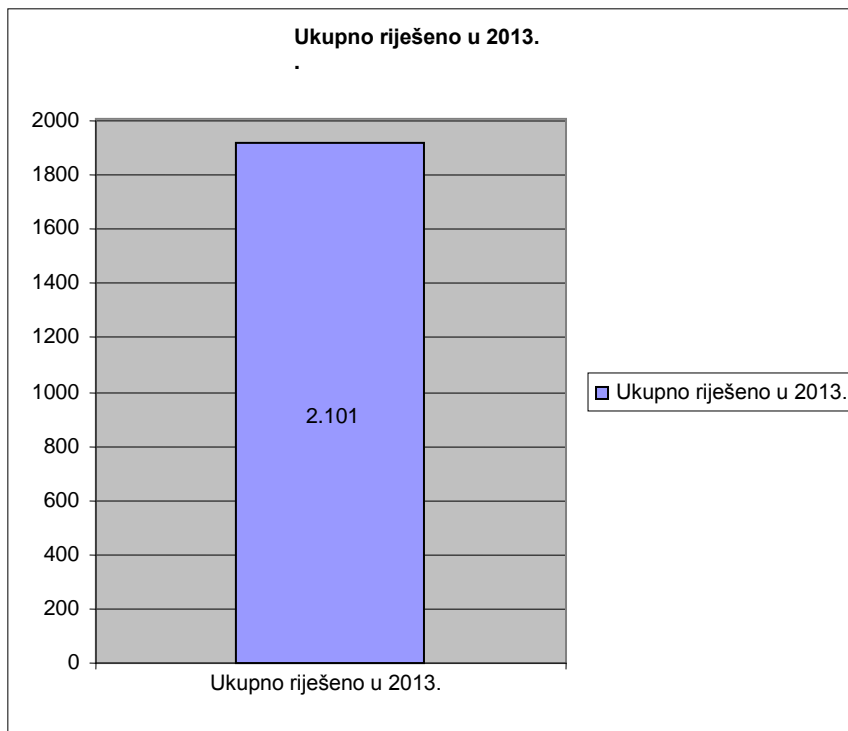
**3.1.7. Broj odluka o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma (odbijeni, usvojeni zahtjevi) te prosječnom vremenu donošenja odluka od dana zaprimanja zahtjeva**

Broj zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma u 2013. godini	Broj zahtjeva o kojima je odlučeno u 2013. godini	Odbijeni	Usvojeni zahtjevi	Ostalo	Prosječno vrijeme
57	57	35	1	21	5

U 2013. godini zaprimljeno je 57 zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma. U 35 žalbenih predmeta, zahtjev je odbijen, dok je u jednom predmetu odobren zahtjev za sklapanjem ugovora. U 21 predmetu žalbe odbačene, odnosno postupak je obustavljen. Budući da se u predmetnim žalbenim predmetima nije meritorno odlučivalo o žalbi, nije se donosila odluka niti o akcesornim zahtjevima.

### 3.1.8. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima

Ukupno riješeno u 2013.	Prosjek po mjesecima (12)
2.101	175,08



Prosječni broj riješenih žalbenih predmeta na mjesečnoj bazi u 2013. godini: **175,08 predmeta**, dok je u 2012. broj iznosio 155,58, što predstavlja uvećanje od 12,5 % u odnosu na godinu koja prethodi ovom izvješću.

### 3.1.9. Broj javnih nabava koje su kontrolirane pred Državnom komisijom u odnosu na broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave

Prema podacima pribavljenim od Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina, broj pokrenutih postupaka javne nabave koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, u 2013. godini je **17.831**.

Državna komisija je zaprimila 2.098 žalbi koje se odnose na postupke javne nabave, odnosno 11,77 % u odnosu na ukupan broj objavljenih postupaka u javnoj nabavi.

	Objav.postupci (2013.)	Žalbe ( 2013.) (nabava)	%
<b>Ukupno</b>	<b>17.831</b>	<b>2.098</b>	<b>11,77</b>

### 3.1.10. Žalbe u postupcima koncesija i javno-privatnog partnerstva

Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi u 2013. godini, 37 žalbi odnosno 1,73 %, se odnosilo na postupke dodjele koncesija, dok se niti jedna zaprimljena žalba nije odnosila na postupak odabira privatnoga partnera u projektima javno privatnog partnerstva. Od ukupnog broja žalbi koje se odnose na postupak dodjele koncesija 16 je izjavljeno u odnosu na koncesije za obavljanje dimnjačarskih djelatnosti, 6 za obavljanje komunalne djelatnosti-sakupljanje i odvoz te odlaganje komunalnog otpada, 4 na javnu uslugu čišćenja septičkih i sabirnih jama, 3 za prijevoz pokojnika, odnosno za obavljanje poslova naplate parkiranja i poslova premještanja i blokiranja nepropisno zaustavljenih vozila, 2 za zdravstvene usluge, te po 1 za gospodarsko korištenje nepokretnog kulturnog dobra, odnosno, eksploataciju tehničko-građevnog kamena. Do 31.prosinca 2013. godine, od ukupno zaprimljenog broja žalbi u postupcima dodjele koncesija, riješeno je 32, odnosno 86,47% zaprimljenih žali. Budući da se žalbe zaprimaju do 31. prosinca tekuće godine nije moguće u svim predmetima kompletirati spis do isteka godine te se posljedično dio predmeta nužno prenosi u sljedeću godinu.

Prema podacima iz **Uprave za gospodarstvo Ministarstva financija**, u 2013. godini je u Republici Hrvatskoj sklopljen **483** ugovora o koncesijama.

Valja naglasiti da Državna komisija nije nadležna za rješavanje o žalbama u svim postupcima davanja koncesija.

U postupcima javno-privatnog partnerstva nije bilo žalbe, stoga je za ovo izvješće irelevantan podatak o broju postupaka javno-privatnog partnerstva.

### **3.1.11. Optužni prijedlozi za prekršaje**

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13, 127/13), u članku 3. stavak 4., određuje nadležnost Državne komisije za podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane tim Zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Državna komisija je tijekom 2013. godine podnijela 7 optužnih prijedloga za prekršaje. Podneseni optužni prijedlozi se odnose na slučajeve u kojima naručitelj, na zahtjev Državne komisije, nije dostavio traženu dokumentaciju (5), odnosno, na slučajeve gdje je naručitelj postupio protivno ili nije postupio prema odluci Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (2).

**3.1.12. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom uključujući, broj osnovanih žalbi u tim žalbenim postupcima te ukupan broj provedenih postupaka tih naručitelja.**

U 2013. godini Državna komisija zaprimila je 2.135 žalbe koje su izjavljene na postupke **provedene od strane 619 različitih naručitelja.**

Prema podacima iz Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina u 2013. godini minimalno jedan postupak u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavilo je **1.956 raznih naručitelja** u sustavu

javne nabave objavljivalo postupke javne nabave u navedenom oglasniku (1.794 javna naručitelja i 162 sektorska naručitelja).

<b>Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 5 i više žalbi</b>	<b>95</b>
-----------------------------------------------------------------------	-----------

U sljedećoj tablici se nalazi prikaz broja žalbenih predmeta u odnosu na naručitelje koji su imali 5 i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom u 2013. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u žalbenim postupcima započetim po žalbama zaprimljenim i riješenim u 2013. godini, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2013. godini.

1 (Izvor: Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske)

Naziv naručitelja	Ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2013 (EOJN)	Broj žalbenih predmeta Zaprimljeno / riješeno	Broj usvojenih žalbi	Usvojeno/ u odnosu na broj riješenih %
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	163	101 / 101	11	11%
Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	302	94 / 90	11	12%
Grad Zagreb, Zagreb	552	75 / 68	22	32%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	758	75 / 66	23	35%
HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	320	47 / 44	11	25%
Hrvatske vode, Zagreb	349	42 / 41	18	44%
Zagrebački holding d.o.o., Zagreb	396	38 / 38	9	24%
HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb	307	36 / 33	5	15%
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	166	36 / 29	13	45%
Klinički bolnički centar, Zagreb	312	33 / 31	3	10%
Hrvatske autoceste d.o.o, Zagreb	137	32 / 29	11	38%
HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb	225	31 / 31	3	10%

## Izješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

Financijska agencija, Zagreb	160	31 / 29	5	17%
Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	105	28 / 26	5	19%
HEP-Operator prijenosnog sustava d.o.o. / HOPS d.o.o., Zagreb	244	25 / 21	5	24%
Plinacro d.o.o., Zagreb	136	23 / 22	3	14%
Državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb	14	22 / 20	5	25%
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	197	20 / 18	3	17%
Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Zagreb	37	16 / 16	6	38%
Grad Split, Split	125	15 / 13	2	15%
Klinički bolnički centar Split, Split	77	14 / 14	4	23%
Opća bolnica Šibensko-kninske županije, Šibenik	34	14 / 12	6	50%
Klinička bolnica Dubrava, Zagreb	39	14 / 12	8	67%
Ministarstvo zdravlja, Zagreb	22	14 / 9	4	44%
KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka	60	13 / 13	3	23%
Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Zagreb	80	13 / 12	0	0%
Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	190	13 / 9	3	33%
Autocesta Rijeka – Zagreb d.d., Zagreb	120	12 / 12	3	25%
Ministarstvo obrane, Zagreb	134	12 / 12	3	25%
Agencija za lijekove i medicinske proizvode, Zagreb	42	11 / 11	4	36%
Zavod za hitnu medicinu Splitsko-	17	11 / 8	3	38%



## Izveštaje o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

dalmatinske županije, Split				
Zavod za javno zdravstvo Dr. Andrija Štampar, Zagreb	71	10 / 10	3	30%
Ministarstvo branitelja, Zagreb	21	10 / 10	4	40%
Klinika za dječje bolesti Zagreb, Zagreb	20	10 / 10	7	70%
Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb	61	10 / 10	0	0%
Primorsko-goranska županija, Rijeka	44	10 / 7	4	57%
Grad Dubrovnik, Dubrovnik	33	9 / 9	4	44%
Jadrolinija, Rijeka	105	9 / 8	1	13%
HEP-Toplinarstvo d.o.o., Zagreb	89	9 / 7	2	29%
Šibensko-kninska županija, Šibenik	19	8 / 8	1	13%
Ponikve d.o.o., Krk	41	8 / 8	5	63%
Hrvatski centar za razminiranje, Sisak	77	8 / 8	3	38%
Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije, Zagreb	38	8 / 8	2	25%
Grad Sisak, Sisak	29	8 / 8	4	50%
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Zagreb	41	8 / 8	1	13%
Zagrebačka županija, Zagreb	23	8 / 7	0	0%
Splitsko-dalmatinska županija, Split	44	8 / 7	2	29%
Dom zdravlja Splitsko-dalmatinske županije, Split	26	8 / 7	1	14%
Grad Varaždin, Varaždin	25	7 / 7	1	14%
Grad Požega, Požega	23	7 / 7	5	71%
Varkom d.d., Varaždin	23	7 / 6	2	33%
Klinički bolnički	40	7 / 6	5	83%

## Izveštaje o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

centar Osijek, Osijek				
Istarski Vodovod d.o.o., Buzet	74	7 / 6	2	33%
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb	63	7 / 6	3	50%
Grad Karlovac, Karlovac	27	7 / 6	2	33%
Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zagreb	39	7 / 5	2	40%
Ministarstvo pravosuđa, Zagreb	53	7 / 5	1	20%
Zaprešić d.o.o., Zaprešić	35	6 / 6	3	50%
Sveučilište u Zagrebu, Medicinski fakultet, Zagreb	16	6 / 6	2	33%
Opća bolnica Pula, Pula	59	6 / 6	3	50%
Koprivničko-križevačka županija, Koprivnica	18	6 / 6	2	33%
HŽ-putnički prijevoz d.o.o., Zagreb	83	6 / 6	0	0%
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb	70	6 / 6	0	0%
Hrvatska Lutrija d.o.o., Zagreb	83	6 / 6	0	0%
Grad Velika Gorica, Velika Gorica	66	6 / 6	1	17%
Klinička bolnica Merkur, Zagreb	42	6 / 6	3	50%
Promet d.o.o., Split	35	6 / 5	2	40%
Javna ustanova Nacionalni park Plitvička jezera, Plitvička jezera	89	6 / 5	0	0%
Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o., Zagreb	89	6 / 5	3	60%
Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac	44	6 / 4	1	25%
Ministarstvo	30	6 / 4	2	50%

## Izješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

poljoprivrede, Zagreb				
Županijska bolnica Čakovec, Čakovec	7	5 / 5	3	60%
Zračna luka Zagreb d.o.o., Velika Gorica	56	5 / 5	1	20%
Sveučilište u Zagrebu, Veterinarski fakultet, Zagreb	8	5 / 5	3	60%
Osječko-baranjska županija, Osijek	25	5 / 5	0	0%
Opća županijska bolnica Požega, Požega	26	5 / 5	1	20%
Opća bolnica Karlovac, Karlovac	45	5 / 5	0	0%
Ljekarna Splitsko- dalmatinske županije, Split	9	5 / 5	4	80%
Libertas Dubrovnik d.o.o., Dubrovnik	20	5 / 5	3	60%
Komunalni servis d.o.o., Rovinj	20	5 / 5	2	40%
Klinika za infektivne bolesti Dr. Fran Mihaljević, Zagreb	15	5 / 5	1	20%
Istarska županija, Pula	14	5 / 5	3	60%
INA-Industrija nafte d.d., Zagreb	120	5 / 5	0	0%
Hrvatska akademska i istraživačka mreža- CARNet, Zagreb	63	5 / 5	4	80%
Grad Glina, Glina	5	5 / 5	1	20%
Dom zdravlja Primorsko-goranske županije, Rijeka	17	5 / 5	1	20%
Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Zagreb	16	5 / 5	2	40%
Županijska uprava za ceste Požeško- slavonske županije, Požega	7	5 / 4	3	75%
Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb	12	5 / 4	3	75%

Izveštaje o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013.

Sisačko-moslavačka županija, Sisak	12	5 / 4	2	50%
Opća bolnica Nova Gradiška, Nova Gradiška	15	5 / 4	1	25%
Grad Rijeka, Rijeka	72	5 / 4	0	0%
Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Zagreb	19	5 / 4	0	0%
Dom za starije i nemoćne osobe Zadar, Zadar	14	5 / 4	1	25%
Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama, Zagreb	26	5 / 4	2	50%

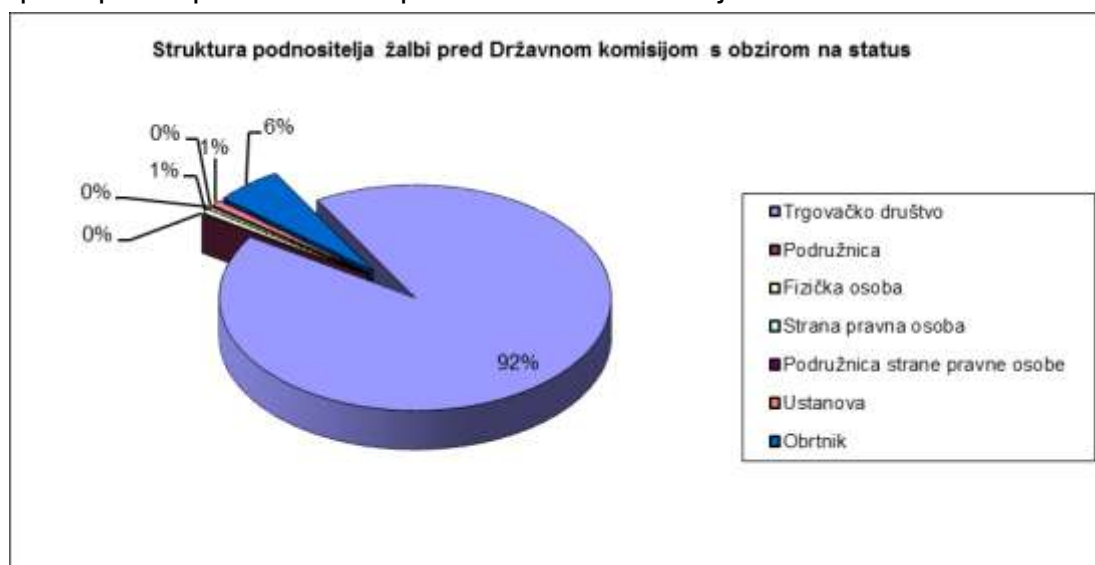
**Napomena:** navedeni broj žalbi, odnosno riješenih predmeta iskazan po naručiteljima, odnosi se na postupke javne nabave i postupke davanja koncesija, dok se izneseni broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave Narodnih novina za 2013. godinu odnosi samo na objavljene postupke javne nabave.

### 3.1.13. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status žalitelja

Tablica prikazuje podatke za žalbene postupke pokrenute po žalbama zaprimljenima i riješenima u 2013. godini.

Podnositelj žalbe	Broj žalbi
Trgovačko društvo	1.954
Podružnica	3
Fizička osoba	13
Strana pravna osoba	7
Podružnica strane pravne osobe	4
Ustanova	17
Obrtnik	117
Ostalo	20
<b>Ukupno</b>	<b>2.135</b>

Kao i u svim prethodnim godinama, trgovačka društva su najčešći žalitelji u postupcima pravne zaštite pred Državnom komisijom.



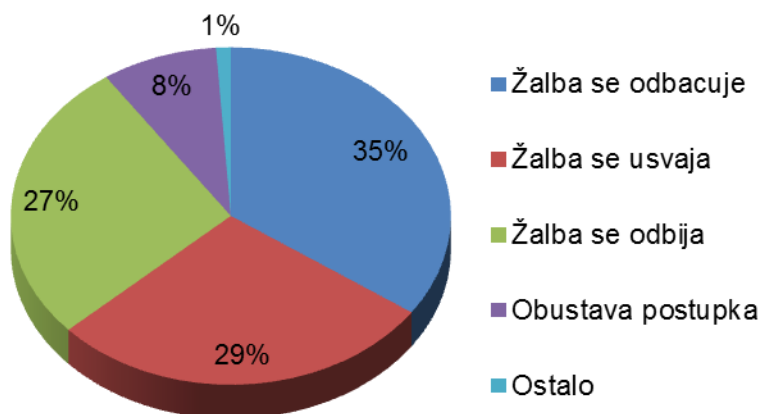
### 3.2. Žalbeni predmeti zaprimljeni i riješeni u 2013.

#### 3.2.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2013. godini.

Tablica prikazuje odluke u predmetima koji su zaprimljeni i riješeni u 2013. godini, odnosno ne sadrži podatke o predmetima koji su zaprimljeni u 2013., a riješeni u 2014. godini.

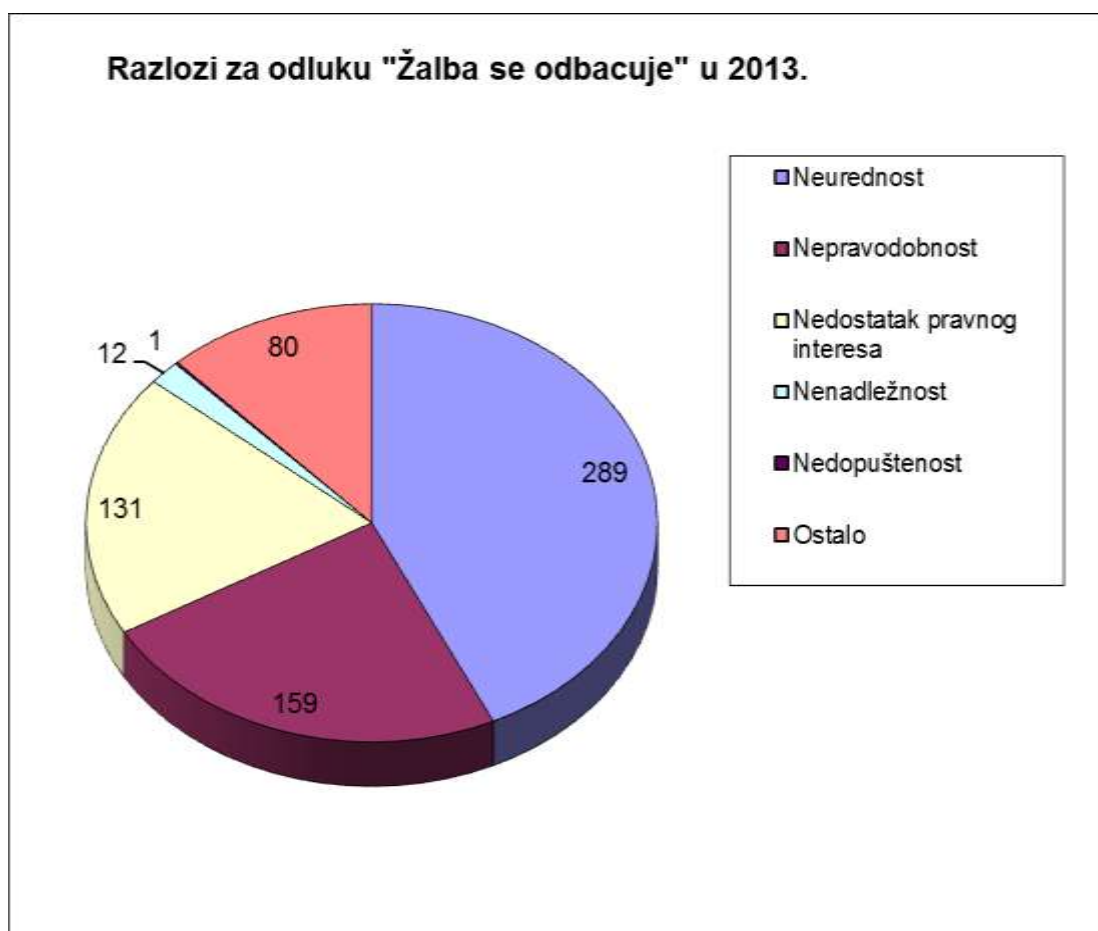
Riješeno u 2013. (žalbe zaprimljene u 2013. godini)		%
Žalba se odbacuje	672	34,68 %
Žalba se usvaja	553	28,54 %
Žalba se odbija	527	27,19 %
Obustava postupka	165	8,51 %
Ostalo ( odluke kojima se žalba odbacuje u dijelu za određene grupe, dok se za druge grupe odbija ili poništava, odnosno gdje se djelomično poništava dokumentacija ili odluka, odluke o troškovima)	21	1,08 %
<b>Ukupno</b>	<b>1.938</b>	<b>100,00 %</b>

Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2013. godini



### 3.2.2. Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja

Razlozi odbačaja	2012		2013	
Neurednost	204	41,8 %	<b>289</b>	<b>43,01 %</b>
Nepravodobnost	102	20,9 %	<b>159</b>	<b>23,66 %</b>
Nedostatak pravnog interesa	93	19,06 %	<b>131</b>	<b>19,49 %</b>
Nenadležnost	21	4,3 %	<b>12</b>	<b>1,79 %</b>
Nedopuštenost	-	-	<b>1</b>	<b>0,15%</b>
Ostalo	68	13,94 %	<b>80</b>	<b>11,90 %</b>
<b>Ukupno:</b>	<b>488</b>	<b>100%</b>	<b>672</b>	<b>100,00 %</b>



Među odbačenim žalbama najviše je onih koje su odbačene radi neurednosti (43,01%). Razlozi za odbačaj žalbe kao neuredne propisani su odredbama članka 160., odnosno 169. stavak 5. Zakona o javnoj nabavi. Naime, sukladno odredbi članka 159. Zakona o javnoj nabavi, žalba obvezno sadrži propisane podatke i dokaze. Žalba koja je nerazumljiva ili ne sadrži sve podatke i dokaze iz citiranog članka, bit će odbačena kao neuredna ukoliko žalitelj u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke, uz prethodno upozorenje na pravne posljedice od strane Državne komisije.

Iz usporednog prikaza s proteklom godinom razvidno je kako je postotak odbačenih žalbi u odnosu na razloge odbačaja, gotovo identičan u obje godine.

Žalbeni predmeti						
	2011	%	2012	%	2013	%
		u odnosu na ukupan broj žalbi u navedenoj godini		u odnosu na ukupan broj žalbi u navedenoj godini		u odnosu na ukupan broj žalbi u navedenoj godini
Žalba se odbacuje	374	22,96%	488	31,18%	672	34,67%
Žalba se usvaja	403	24,74%	345	22,04%	553	28,53%
Žalba se odbija	445	27,32%	495	31,64%	527	27,19%
Obustava postupka	268	16,45%	196	12,52%	165	8,51%
Ostalo ( odluke kojima se žalba odbacuje u dijelu za određene grupe, dok se za druge grupe odbija ili poništava, odnosno gdje se djelomično poništava dokumentacija ili odluka, odluke o troškovima)	139	8,53%	41	2,62%	21	1,08%
<b>Ukupno</b>	<b>1.629</b>	<b>100%</b>	<b>1.565</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.938</b>	<b>100,00%</b>



Iz navedenog prikaza, razvidan je kontinuitet u omjeru vrsta odluka u odnosu na njihov sadržaj, primjenom novog Zakona o javnoj nabavi od 2012. godine.

### 3.2.3. Predmeti u kojima je žalba usvojena u 2013. godini

Žalba usvojena		%
Poništava/ju se Odluka/dio odluke; odluke/dio odluka o odabiru	325	58,77
Poništava se dio dokumentacije za nadmetanje; dio objave/obavijesti i dio dokumentacije/ /obavijesti	127	22,97
Poništava se Odluka/dio odluke o poništenju	37	6,69
Poništava se pregovarački postupak bez prethodne objave	29	5,24
Poništava se Odluka/dio odluke i dio postupka	22	3,98
Poništava se postupak JN	10	1,81
Ostalo	3	0,54
<b>Ukupno</b>	<b>553</b>	<b>100,00</b>

U 2013. U najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke, odnosno, odluka o odabiru ili njezinom dijelu.

Ako se u žalbenom postupku, temeljem utvrđenoga činjeničnog i pravnog stanja, utvrdi da je dokumentacija za nadmetanje, odnosno odluka o odabiru, nezakonita, nužno dolazi do poništenja dijela dokumentacije za nadmetanje, odnosno odluke o odabiru, u dijelu koji su zahvaćeni nezakonitošću.

U točki 3.3. ovog Izvešća navedeni su razlozi koji su najčešće dovodili do usvajanja žalbi i poništenja odluka o odabiru najpovoljnijih ponuda i postupaka javnih nabava pred Državnom komisijom.

#### **3.2.4. Broj poništenih ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma ili njihovih dijelova**

Državna komisija u 2013. godini nije vodila postupak za poništenje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili dijelova istih. Stoga nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili dijelova istih.

#### **3.2.5. Broj određenih novčanih kazni i njihovim iznosima**

Prema odredbama članka 168., Zakona o javnoj nabavi, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2013. godini, sukladno odredbama članka 168., nije izrečena niti jedna novčana kazna.

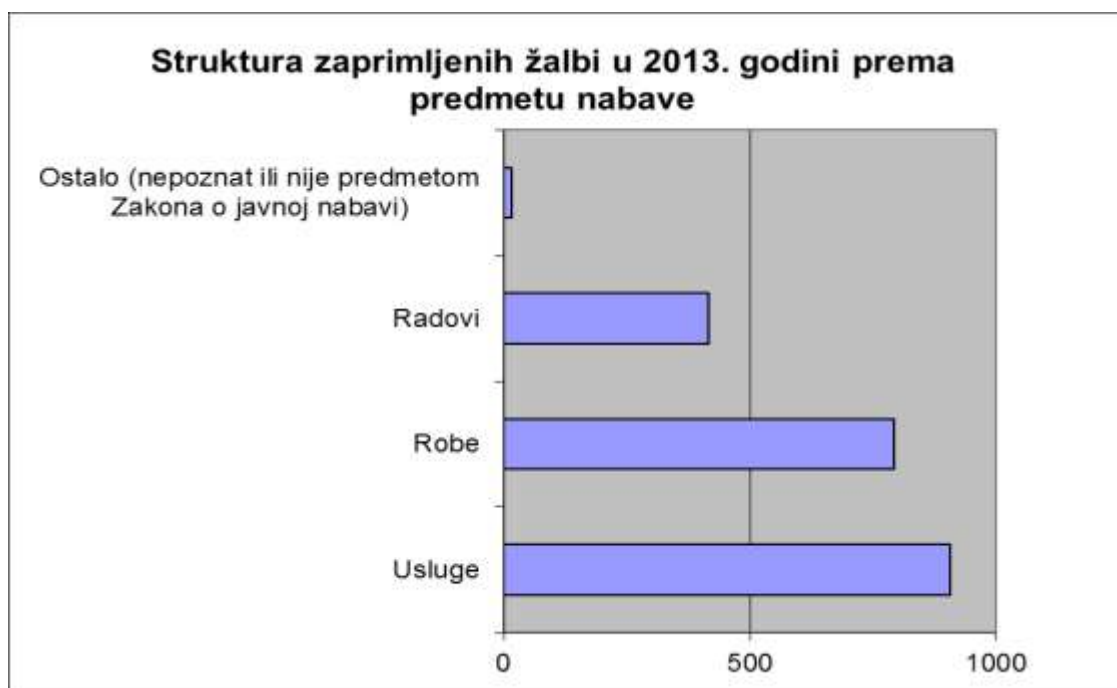
#### **3.2.6. Broj održanih usmenih rasprava**

Sukladno članku 166. Zakona o javnoj nabavi, stranke žalbenog postupka mogu predložiti održavanje usmene rasprave pred Državnom komisijom, radi razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. U 2013. godini nije održana niti jedna usmena rasprava.

### 3.2.7. Struktura zaprimljenih žalbi u 2013. godini prema predmetu nabave

Zaprimljenih predmeta	%	
Usluge	908	42,53
Robe	794	37,19
Radovi	417	19,53
Ostalo (nepoznat ili nije predmetom Zakona o javnoj nabavi)	16	0,75
<b>Ukupno</b>	<b>2.135</b>	<b>100,00</b>

U 2013. godini najviše je žalbi izjavljeno u postupcima za sklapanje ugovora o javnoj nabavi usluga.



## 3.2.8. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave

Ukupan iznos procijenjene vrijednosti nabave zaprimljenih žalbenih predmeta		%
Robe	9.782.356.000,00	44,58
Usluge	6.968.868.000,00	31,76
Radovi	5.179.819.000,00	23,61
Ostalo	11.613.000,00	0,05
<b>Ukupno</b>	<b>21.942.656.000,00</b>	<b>100,00</b>

Jedan postupak javne nabave može biti predmetom više žalbenih postupaka. Može se dogoditi da nakon rješenja Državne komisije, kojim se npr. poništava dio dokumentacije za nadmetanje ili odluka, isti predmet nabave ponovno bude predmetom žalbenog postupka. U ovakvom slučaju procijenjene vrijednosti predmetne nabave se zbrajaju pa se iskazani iznos ukupne procijenjene vrijednosti nabave zaprimljenih predmeta odnosi na sve žalbene postupke pred ovim tijelom.

Isto tako, moguće je i da više različitih žalitelja izjavi žalbu Državnoj komisiji u odnosu na isti postupak javne nabave. I u ovom slučaju će se jedna procijenjena vrijednost uračunati više puta.

Nadalje, žalba se u postupcima javne nabave može izjavljivati po različitim fazama, što znači da se žalba može, primjerice, izjavljivati u fazi dokumentacije za nadmetanje i na odluku o odabiru, što će ponovno dovesti do višestrukog računanja procijenjene vrijednosti.

S druge strane, ako nisu ispunjene postupovne pretpostavke, te ako dođe do obustave postupka, Državna komisija neće raspolagati podacima o procijenjenoj vrijednosti u svim slučajevima.

U žalbenim postupcima vezanim za davanje koncesija Državna komisija je, u 2013. godini, zaprimila 37 žalbenih predmeta kod kojih je procijenjena vrijednost iskazana u ukupnoj visini iznosa od cca 280.000.000,00 kuna.

## Usporedba vrijednosti žalbenih predmeta 2004-2013. godine

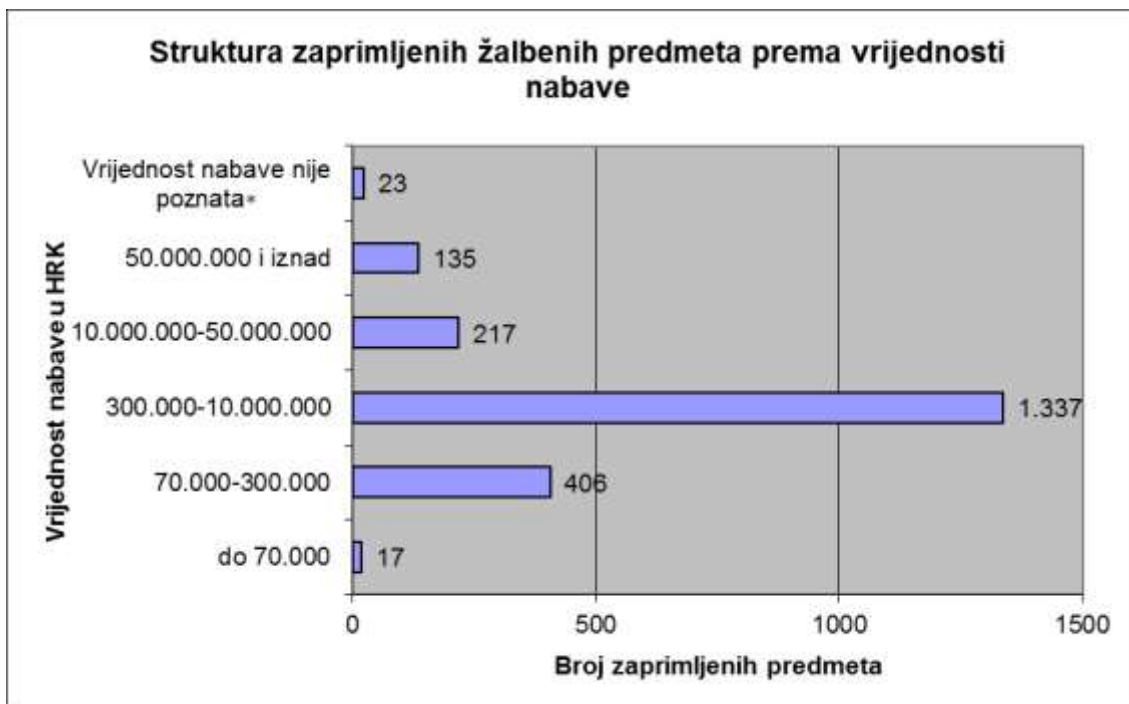
Godina	Ukupna procijenjena vrijednost zaprimljenih predmeta u kunama	Usporedba s prethodnom godinom	
2004	7.238.752.000,00		
2005	5.857.000.000,00	05./04.	-19,09%
2006	5.595.000.000,00	06./05.	-4,47%
2007	4.649.729.000,00	07./06.	-16,89%
2008	11.062.156.000,00	08./07.	+137,9%
2009	7.389.925.000,00	09./08.	-33,2%
2010	11.414.898.000,00	10./09.	+54,47 %
2011	20.691.773.000,00	11./10.	+81,26 %
2012	11.555.556.000,00	12./11.	-44,15 %
2013	21.942.656.000,00	13./12.	+89,89 %

### 3.2.9. Struktura zaprimljenih žalbenih predmeta prema procijenjenoj vrijednosti nabave

Do prosinca 2013. godine, prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, u postupcima nabave u kojima je procijenjena vrijednost nabave bila do 70.000,00 kn, naručitelj je mogao, ali nije morao, provoditi postupak javne nabave. Novelom Zakona o javnoj nabavi iz prosinca 2013. godine, podignuta je navedena visina procijenjene vrijednosti nabave roba i usluga na 200.000,00 kuna, odnosno na 500.000,00 kuna za radove.

Procijenjena vrijednost nabave u kn	Broj predmeta	%
do 70.000,00	17	0,8
70.000,00-300.000,00	406	19,02
300.000,00-10.000.000,00	1.337	62,62
10.000.000,00-50.000.000,00	217	10,16
50.000.000,00 i iznad	135	6,32
Vrijednost nabave nije poznata*	23	1,08
<b>Ukupno</b>	<b>2.135</b>	<b>100,00</b>

\*Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, odbacivanja zbog nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave te postupaka javnih nabava u kojima nije određena procijenjena vrijednost nabave, odnosno kako je pojašnjeno u točki 3.2.8.



### 3.2.10. Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2013. s obzirom na postupak nabave

Postupak nabave	Broj predmeta	%
Otvoreni postupak nabave	1.918	89,88
Pregovarački postupak bez prethodne objave	44	2,05
Pregovarački postupak s prethodnom objavom	11	0,51
Ograničeni postupak nabave	11	0,51
Natječaj	5	0,22
Ostalo *	146	6,83
<b>Ukupno</b>	<b>2.135</b>	<b>100,00</b>

\* Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave.

### 3.2.11. Prosječno vrijeme donošenja odluka od dana zaprimanja žalbe kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenih predmeta

Prosječno vrijeme rješavanja predmeta u DKOM-u od zaprimanja žalbe u Državnoj komisiji do objave odluke Državne komisije	39
Prosječno vrijeme rješavanja predmeta od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta do objave odluke Državne komisije	16

Prema odredbama novog Zakona o javnoj nabavi, žalba se izjavljuje Državnoj komisiji, a jedan primjerak se predaje i naručitelju. Naručitelj više nema mogućnost nakon zaprimanja žalbe, ispraviti radnju ili postojeću odluku staviti van snage ukoliko utvrdi da je žalba djelomično ili u cijelosti osnovana,.

Člankom 171. Zakona o javnoj nabavi, do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 83/13) u srpnju 2013. godine, bilo je propisano da Državna komisija u žalbenom postupku odluku donosi u roku od 30 dana od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta.

Dan kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta je dan kada je Državna komisija od naručitelja zaprimila dokumentaciju postupka javne nabave na koji je izjavljena žalba, odnosno, kada je zaprimila sva potrebna očitovanja stranaka.

Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 83/13) izmijenjen je članak 171. citiranog Zakona na način da je određeno da Državna komisija mora **donijeti i objaviti odluku u roku od 30 dana predaje uredne žalbe**. Valja napomenuti da sam tijek i duljina žalbenog postupka ne ovisi samo o Državnoj komisiji, već i o strankama postupka budući da se tijekom žalbenog postupka utvrđuje činjenično stanje koje podrazumijeva i

dostavu žalbe na očitovanje strankama postupka, te pozivanje stranaka postupka na dostavu dokumentacije, a u određenim slučajevima potrebno je potražiti i pravnu pomoć od strane nadležnih tijela, odnosno, institucija, što sve ulazi u rok rješavanja predmeta u Državnoj komisiji.

Navedenom izmjenom članka 171. Zakona o javnoj nabavi Državnoj komisiji je uvelike skraćen rok u kojem mora donijeti odluku po žalbi, a posebice u slučaju kada je žalba već prilikom zaprimanja kod Državne komisije uredna, odnosno kada sadrži sve sastavne dijelove koje propisuje Zakon o javnoj nabavi. Naime, u slučaju kada Državna komisija zaprimi žalbu koja je uredna od toga dana teče zakonski rok od 30 dana za donošenje odluke po žalbi, međutim, u trenutku zaprimanja uredne žalbe Državna komisija ne može započeti sa ocjenom postupovnih pretpostavki za žalbu odnosno sa ocjenom žalbenih navoda budući da nema dokumentaciju postupka javne nabave na koju se žalba odnosi jer se ista nalazi kod naručitelja koji je proveo postupak javne nabave. Naručitelju je žalitelj dužan dostaviti žalbu istodobno sa dostavom žalbe Državnoj komisiji i sukladno članku 154. Zakona o javnoj nabavi, a naručitelj je dužan u roku od 5 dana kompletnu dokumentaciju provedenog postupka javne nabave dostaviti Državnoj komisiji. Prema dosadašnjoj praksi naručitelji dokumentaciju s odgovorom na žalbu šalju posljednji dan roka dok manji dio naručitelja u zakonskom roku ne dostavi dokumentaciju te ga Državna komisija poziva na dostavu dokumentacije. Također, valja uzeti u obzir da je zakonska obveza Državne komisije da žalbu dostavi i odabranom ponuditelju na očitovanje te da omogući strankama da se očituju o zahtjevima i navodima druge strane i da predlože dokaze.

Iz navedenog proizlazi da prema važećem zakonskom rješenju, u kojem rok za rješavanje započinje teći zaprimanjem uredne žalbe, može proteći i više od polovice zakonskog roka za rješavanje žalbe, a da Državna komisije nema spis koji je kompletiran na način da bi se po žalbi moglo postupati, te za rješavanje žalbi na postupke javne nabave koji su često vrlo kompleksni i velike procijenjene vrijednosti Državnoj komisiji ostaje svega nekoliko dana.

U 2011. godini prosječno vremensko trajanje žalbenog postupka bilo je 61 dan, a u 2012. smanjeno je na 59 dana.



U 2013. godini, ovaj broj dana znatno je smanjen, na 39 dana.

Prosječno vrijeme donošenja odluka od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta pred Državnom komisijom u 2013. godini iznosilo je 16 dana.

### **3.3. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe**

- Neusklađenost dokumentacije za nadmetanje sa Zakonom o javnoj nabavi
- Odabir nevaljane ponude
- Neosnovano isključivanje ponude žalitelja iz postupka pregleda i ocjene ponuda
- Osporavanje osnove za donošenje odluke o poništenju
- Propusti vezani za javno otvaranje ponuda

### **3.4. Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija**

Državna komisija u žalbenom postupku postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na bitne povrede koje su počinjene u fazi postupka u kojoj je izjavljena žalba, sukladno člancima 146. do 153. toga Zakona.

Ovlasti Državne komisije u odnosu na bitne povrede znatno su sužene u odnosu na prethodno važeći Zakon o javnoj nabavi, budući da prema postojećem zakonskom određenju, bitna povreda postoji ako naručitelj nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.

Ovakovim određenjem, službena dužnost Državne komisije više je deklaratorne naravi, budući da se svi propisi javno objavljuju te se predmijeva da su svima i poznati.

Budući da se žalbe u postupcima javne nabave izjavljuju u odnosu na različite faze, utvrđene nepravilnosti mogu se razvrstati i po fazama, kako slijedi:

#### **Faza objave i dokumentacije za nadmetanje:**

- Dokumentacija za nadmetanje sadrži kontradiktorne odredbe, odnosno nije izrađena na jasan, razumljiv i nedvojbena način, koji omogućava podnošenje usporedivih ponuda,
- Predmet nabave nije opisan na jasan, nedvojbena, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda, te na način da ne pogoduje određenom gospodarskom subjektu,
- Obvezni razlozi isključenja natjecatelja i ponuditelja nisu propisani sukladno Zakonu o javnoj nabavi,
- Uvjeti pravne i poslovne sposobnosti nisu propisani sukladno Zakonu o javnoj nabavi i posebnim propisima,
- Uvjeti financijske, tehničke i stručne sposobnosti, tražene za pojedini ugovor, nisu vezani uz predmet nabave i razmjerni predmetu nabave

#### **Faza otvaranja ponuda:**

- Propusti u fazi zaprimanja ponuda
- U postupku otvaranja ponuda nisu javno čitane cijene ponuda za svaku ponudenu grupu predmeta nabave,
- Ponude su otvorene prije krajnjeg roka za otvaranje ponuda određenog dokumentacijom za nadmetanje,
- Otvaranju ponuda nisu nazočila najmanje dva ovlaštena predstavnika naručitelja

#### **Faza odluke o odabiru/odluke o poništenju:**

- Odabir ponude ponuditelja koja nije sukladna zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje,

- Neosnovano isključenje ponude žalitelja u postupku pregleda i ocjene ponuda,
- Neosnovano isključenje svih ponuda iz postupka pregleda i ocjene ponuda i nezakonito poništenje postupka javne nabave
- U postupku pregleda i ocjene ponuda ocjenjivani su dokazi i uvjeti koji nisu bili propisani dokumentacijom za nadmetanje, a što je za posljedicu imalo isključenje/odbijanje ponude žalitelja

### **3.5 Upravnosudska zaštita**

Zakon o javnoj nabavi u članku 173. određuje da se protiv odluke Državne komisije može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom te da je postupak po upravnoj tužbi u predmetu javne nabave žurne naravi.

#### **3.5.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2013.**

<b>Ukupno riješeno predmeta u 2013.</b>	<b>Broj podnesenih tužbi na predmete zaprimljene i riješene u 2013.</b>	<b>%</b>
<b>2.101</b>	<b>118</b>	<b>5,62 %</b>

**Napomena:** Navedeni broj podnesenih upravnih tužbi odnosi se na žalbene predmete zaprimljene i riješene u 2013. godini.



Kako je vidljivo iz prethodno iznesenih podataka, protiv odluka Državne komisije pokrenut je razmjerno mali broj upravnih sporova pred nadležnim upravnim sudovima, odnosno 118 tužbi na 2.101 odluku donesenu u 2013. godini.

Naime, 94,38% odluka Državne komisije postalo je pravomoćno bez korištenja upravnosudske zaštite. Iz navedenoga podatka moguće je izvesti zaključak da su stranke postupka u velikoj mjeri zadovoljne odlukama Državne komisije.

Valja napomenuti da na uzorku od 31 zaprimljene odluke sudova koje se odnose na žalbene predmete zaprimljene i riješene u 2013. godini, tužbe su odbijene u 20 predmeta. Nadalje, tužbe su usvojene u 5 predmeta. U 4 predmeta postupak po tužbi je obustavljen, odnosno, sud se oglasio nenadležnim u 2 upravna spora. Zaključno, može se reći da su tužbe, kojima se osporava meritum stvari, usvojene u svega **pet** predmeta. I iz navedenog uzorka (31 zaprimljena odluka) razvidno je da su odluke DKOM-a postale pravomoćne u svojem prvobitnom sadržaju u velikom postotku žalbenih predmeta (83,88%).

## **Rezultati upravnih sporova pokrenutih na odluke donesene u 2012. godini**

Da je navedeni uzorak reprezentativan, ukazuje i podatak da je za 2012. godinu, u odnosu na 68 zaprimljenih odluka suda u sporovima, postotak odbijenih tužbi visokih 75%, usvojenih cca 15% (od kojih su se neke odnosile samo na troškove postupka), dok je postotak obustava 8,8%, što u odgovara i trendovima odbijenih/usvojenih tužbenih zahtjeva iskazanom na uzorku za 2013. godinu.

## **4. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA S OSNOVE POKRETANJA POSTUPKA PRED DRŽAVNOM KOMISIJOM**

### *4.1. Prihodi na ime naknade za pokretanje žalbenoga postupka*

Odredbama Zakona o javnoj nabavi, do stupanja na snagu Izmjena i dopuna Zakona u prosincu 2013. godine, raspon naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 3.000,00 do 27.000,00 kuna.

U skladu s Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 143/13) odredbom članka 159. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 90/11, 83/13, 143/13, 13/14 - Odluka Ustavnog suda RH), propisano je da žalitelj u postupku pred Državnom komisijom, osim upravne pristojbe, plaća i naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od:

- 10.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave do 1.500.000,00 kuna,
- 25.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave od 1.500.000,01 do 7.500.000,00 kuna,
- 45.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave od 7.500.000,01 do 25.000.000,00 kuna,
- 70.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave od 25.000.000,01 do 60.000.000,00 kuna,

– 100.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave višu od 60.000.000,00 kuna.

Ti prihodi uplaćuju se u državni proračun. U 2013. godini u Državni je proračun, s osnove naknade za vođenje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno **13.961.256,49 kuna**.

Proračunski prihodi s ove osnove su u porastu kako raste broj žalbi. U 2013. godini, došlo je do velikog povećanja uplaćenog iznosa naknada (i iz razloga povećanja apsolutnih iznosa iste), stupanjem na snagu novog Zakona o javnoj nabavi.

#### Usporedba 2005 – 2013 (iznosi u kn)

Godina	Iznos
2005.	2.677.034
2006.	2.700.078
2007.	2.627.530
2008.	4.052.241
2009.	5.845.527
2010.	7.279.500
2011.	7.206.045
2012.	9.530.815
2013.	<b>13.961.256</b>

#### *4.2 Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom*

Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2013. godine iznosi **cca 149.000,00 kn**.

Točna evidencija o iznosima uplata na ime upravnih pristojbi se ne vodi jer se pristojba naplaćuje u državnim biljezima, a iznesena procjena je sačinjena na podlozi broja žalbenih predmeta i iznosa pristojbe (70,00 kn).

## **5. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI**

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/2013, 127/2013 i 74/2014) u članku 18. određuje da Izvešće o radu Državne komisije, između ostaloga, sadrži i ocjenu stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito. Za napomenuti je da Državna komisija ne kontrolira sve postupke javne nabave nego samo one u kojima je izjavljena žalba i to samo u granicama žalbenih navoda.

Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 90/11), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine, doživio je dvije izmijene u 2013. godini; u srpnju i prosincu. Nadalje, u 2013. godini donesen je i novi Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13), koji je u doživio i novelu u istoj godini, u srpnju mjesecu. („Narodne novine“, broj 127/13).

Temeljem novog Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 84/13).

Strategija razvoja sustava javne nabave Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 2008. godine kontinuirano se provodi koja, zajedno s pripadajućim Akcijskim planom, obuhvaća niz mjera koje je potrebno poduzeti radi unaprjeđenja sustava.

## **5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi**

Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi može se podijeliti na:

- žalbeni postupak,
- sudski postupak,
- antikorupcijske efekte pravne zaštite u javnoj nabavi.

### **5.1.1. Žalbeni postupak**

Posljednjih nekoliko godina u sustavu javne nabave obilježeno je velikim brojem žalbi u postupcima javne nabave. Ponovan rast broja žalbi u 2013. godini iznosio je 23,55% u odnosu na 2012. godinu, dok se u odnosu na primjerice 2008. godinu evidentira porast od 109,31%. Uzroke stalnoga rasta možemo podijeliti u sljedeće osnovne skupine:

1. gospodarska kriza
2. povjerenje stranaka u rad Državne komisije
3. podizanje razine znanja među žaliteljima o njihovim pravima u postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi

Velik broj žalbi svakako treba sagledati u kontekstu i dalje prisutne gospodarske krize. Naime, za očekivati je da će svaki posao, pa tako i posao sklopljen u području javne nabave, biti izuzetno značajan svakom gospodarskom subjektu. U otežanim gospodarskim uvjetima subjekti poduzimaju sve raspoložive mjere za dobivanje poslova, uključujući i izjavljivanje žalbi, odnosno traženje pravne zaštite u javnoj nabavi.

Osim navedenoga, stalan porast broja žalbi svakako svjedoči o iznimno visokoj razini povjerenja koje stranke imaju u rad ovoga državnoga tijela.

Ako se sagledaju rezultati žalbenih postupaka, u 2013. godini uočava se ponovan porast broja žalbi, no istovremeno i pad broja odbijenih žalbi. Naime, u 2011. godini odbijeno je ukupno 27,32% svih izjavljenih žalbi dok je taj broj u



2012. godini narastao na 31,64%. U 2013. postotak odbijenih žalbi iznosio je 27,19%.

#### 5.1.1.1. Žalbe na početnu fazu postupka nabave

Br.	Faza	Nabava 2012.	% u odnosu na ukupan broj žalbi	Nabava 2013.	% u odnosu na ukupan broj žalbi	Odnos 2013/2012
1	Objava i dokumentacija za nadmetanje	285	17,00%	528	25,16%	+8,16%
2	Izmjena dokumentacije za nadmetanje	17	1,01%	33	1,57%	+0,56%
3	Otvaranje ponuda	15	0,89%	17	0,81%	-0,07%
4	Odluka	1346	80,31%	1463	69,74%	-10,57%
5	Obavijest	8	0,48%	47	2,24%	+1,76%
6	Nije naznačeno	4	0,24%	10	0,48%	+0,24%
7.	Po čl. 151.	1	0,06%	-	-	-
	<b>Ukupno</b>	<b>1.676</b>	<b>100%</b>	<b>2.098</b>	<b>100%</b>	

Iz gornje tablice razvidno je povećanje broja žalbi u fazi objave i dokumentacije za nadmetanje, odnosno izmjene dokumentacije u 2013. godini od cca 8,00%. Navedeni trend moguće ukazuje na povećanu stručnost sudionika postupka javne nabave u smislu pravodobnog reagiranja na nepravilnosti postupka, koje započinju već objavom dokumentacije za nadmetanje. Isticanjem žalbe u ranoj fazi postupka nabave mogu se otkloniti eventualne nepravilnosti koje bi, u kasnijoj fazi postupka, mogle dovesti do nezakonitosti u postupku javne nabave.

No, uočeni trend može ukazivati i na ciljano izjavljivanje žalbi žalitelja zastupanih po punomoćnicima na ranu fazu postupka javne nabave, s razmjerno visokom procijenjenom vrijednosti, a sve s ciljem usvajanja žalbi, te

posljedično, usvajanja i zahtjeva za naknadom troškova žalbenog postupka koji, u navedenim okolnostima, mogu dosezati visoke iznose.

Pravna zaštita glede eventualne nezakonitosti dokumentacije za nadmetanje zajamčena je Zakonom o javnoj nabavi.

No, predmet žalbi koje određeni žalitelji izjavljuju putem svojih odvjetnika isključivo je osporavanje dokumentacije za nadmetanje usprkos činjenici što se žalitelji, kao zainteresirani gospodarski subjekti sukladno članku 31. stavku 3. Zakona o javnoj nabavi, imaju pravo obratiti naručitelju sa zahtjevom za pojašnjenjem/izmjenom dokumentacije za nadmetanje pa na taj način mogu ukloniti eventualne nezakonitosti u dokumentaciji za nadmetanje, ali i ostvariti pravnu zaštitu u slučaju izmjene dokumentacije za nadmetanje ili propusta naručitelja u slučaju da im ne odgovori na pravodobno postavljen zahtjev sukladno članku 146. stavku 1. točki 2. i 3. Zakona o javnoj nabavi.

Dakle, eventualne nejasnoće koje su bile predmetom određenog broja žalbi mogle su se otkloniti pojašnjenjem/izmjenom dokumentacije za nadmetanje i to bez troškova žalbenog postupka, koji se sastoje od upravne pristojbe te naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Naručitelji su, u svojim očitovanjima na žalbu u više navrata ukazali na činjenicu da se određeni žalitelji, zastupani po odvjetnicima, po dovršetku žalbenog postupka nisu pojavili kao ponuditelji, odnosno natjecatelji, u postupcima nabave.

Troškovi žalbenog postupka odnose se na iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka i troškove zastupanja stranaka, gdje je u 2013. godini dodijeljeno troškova žalbenog postupka u visini preko cca 6,5 milijuna kuna. Istovremeno, u žalbenim postupcima su postavljeni zahtjevi za naknadom troškova žalbenog postupka u visini cca 24,00 milijuna kuna.

#### **5.1.1.2. Broj pokrenutih žalbenih postupaka u kojima nije plaćena naknada za pokretanje žalbenog postupka**

2013.		
Broj žalbi u kojima nije uplaćena naknada za pokretanje žalbenog postupka	Ukupan broj zaprimljenih žalbi	% pokrenutih žalbenih postupaka u kojima nije uplaćena naknada
266	2.135	12,46%

Valja napomenuti da u 266 žalbenih predmeta, nije uplaćena naknada za pokretanje žalbenog postupka u 2013. godini, odnosno, žalitelji su pokrenuli 12,46% žalbenih postupaka u kojima nisu s početkom postupka, ili naknadno po pozivu Državne komisije, uplatili naknadu za pokretanje žalbenog postupka, a koja uplata čini postupovnu pretpostavku za vođenje istog.

#### 5.1.2. Sudski postupci

Člankom 173. Zakona o javnoj nabavi propisano je da se protiv odluke Državne komisije može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom Republike Hrvatske te da je postupak po upravnoj tužbi u predmetu javne nabave žurne naravi.

Trend razmjerno malog broja upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije nastavljen je i u 2013. godini u kojoj je 94,38% odluka Državne komisije (odnosno 1983) postalo pravomoćno bez korištenja upravnosudske zaštite, a upravna tužba izjavljena protiv 118 odluka Državne komisije donesenih u 2013. godini, odnosno protiv 5,62 % odluka. Od zaprimljenih odluka upravnih sudova (31) donesenih povodom tužbi uložениh na odluke u predmetima zaprimljenim u 2013. godini, tužbe su odbijene u 20 postupaka, u 5 postupak je sud uvažio tužbe, dok je postupak po tužbi obustavljen u 4 postupka, odnosno, sud se oglašio nenadležnim u 2 upravna spora.

Za istaknuti je da je sud samo u 5 predmeta u pogledu merituma stvari usvojio tužbu i poništio akt.

Iz navedenog je razvidno da je, na temelju uzorka zaprimljenih sudskih odluka u svega 0,24% donesenih odluka Državne komisije u 2013. godini, nadležni upravni sud iste i poništio, što znači da je 99,76% odluka Državne komisije zakonito i steklo atribut pravomoćnosti, što je još jedna potvrda stručnost i profesionalnosti rada ovog tijela.

### **5.1.3. Antikorupcijski učinak pravne zaštite u javnoj nabavi**

Najsnažniji antikorupcijski efekti postižu se samom činjenicom osnivanja i funkcioniranja Državne komisije kao samostalnog i nezavisnog državnog tijela koje pruža pravnu zaštitu u postupcima javne nabave, kako je navedeno u točki 1.5. ovoga izvješća. Kontrola postupka, sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako, između ostaloga, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja. Kada u žalbenom postupku Državna komisija utvrdi da je došlo do povrede propisa, ne utvrđuje se radi li se o namjernom kršenju propisa ili o neznanju, odnosno posljedici nedovoljnog poznavanja ili nerazumijevanja pozitivnih propisa. Svakako, povreda pozitivnih propisa u javnoj nabavi, promatrana u kontekstu rizika koruptivnog ponašanja, može biti pokazatelj.

Ono što svakako stavlja Državnu komisiju u poseban položaj je činjenica da Državna komisija ne postupa kada je određena šteta u javnoj nabavi već počinjena, nego u tijeku postupka nabave te na taj način zapravo sprječava nezakonito postupanje kroz onemogućavanje potpisivanja ugovora temeljenih na nezakonitim podlogama, ali samo u okvirima žalbenih navoda. Dakle, samo obavljanje poslova iz nadležnosti ovoga državnoga tijela predstavlja najsnažniji oblik antikorupcijskog djelovanja. Osim Državne komisije i druga državna tijela kroz obavljanje poslova iz svoje nadležnosti na određeni način nadziru zakonitost trošenja javnih sredstava.

Pored Državne komisije treba spomenuti i Upravu za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, koja između ostaloga, provodi i postupke

nadzora nad provedbom Zakona o javnoj nabavi kroz obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti, a iznimno važnu ulogu ima i Državni ured za reviziju. Navedena tijela, javno objavljene odluke koje se donose u žalbenim predmetima, mogu koristiti u obavljanju poslova u okviru njihovih nadležnosti.

Ono što karakterizira rad Državne komisije je transparentnost rada na iznimno visokoj razini. Naime, svaka odluka koju ovo državno tijelo donese u žalbenom postupku objavljuje se u punom obliku na službenim internetskim stranicama [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr). Na istom mjestu vidljiv je upisnik predmeta upravnog postupka s podacima o svim uložnim žalbama te podacima o naručitelju, žalitelju i vrsti predmeta nabave, kao i o vrsti odluke koja je donesena u konkretnom postupku.

U kontekstu antikorupcijskih učinaka pravne zaštite u javnoj nabavi ovo državno tijelo paralelno provodi aktivnosti na dvije razine - povećavajući transparentnost svoga rada ali i provođenjem aktivnosti kojima se utječe na daljnji razvoj sustava javne nabave.

## *5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi*

Ocjena stanja u sustavu javne nabave za potrebe ovoga Izvešća obuhvaća:

- propise;
- institucije u sustavu javne nabave, gospodarske subjekte koji sudjeluju u postupcima javne nabave te obveznike propisa javne nabave, odnosno naručitelje;
- pravnu praksu, literaturu, doktrinu.

### **5.2.1. Propisi**

- Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/11) stupio je na snagu 1. siječnja 2012. godine.

- Izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 83/13) stupile na snagu 9. srpnja 2013. godine
- Izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 143/13), stupile na snagu 10. prosinca 2013. godine
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 13/14),
- Uredba o objavama javne nabave (Narodne novine, broj 10/12)
- Uredba o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine, broj 10/12)
- Uredba o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 10/12)
- Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti (Narodne novine, broj 89/12)
- Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave (Narodne novine, broj 06/12)
- Pravilnik o primjeni Jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV) (Narodne novine, broj 06/12)
- Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 19/12)
- Pravilnik o javnoj nabavi u diplomatskim misijama i konzularnim uredima Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 22/12)
- Zakon o koncesijama (Narodne novine, broj 143/12)
- Pravilnik o registru koncesija (Narodne novine, broj 26/13)
- Uredba o izgledu i sadržaju standardnih obrazaca i objavama koncesije (Narodne novine, broj 20/13)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, broj 78/12)
- Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (Narodne novine, broj 88/12)
- Pravilnik o ustroju i vođenju Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, broj 16/13)

Kako je u ovom Izvješću već više puta istaknuto, broj žalbi podnesenih Državnoj komisiji kontinuirano je velik. Važno je napomenuti da se postupak

kontrole javne nabave, u nadležnosti Državne komisije, aktivira tek na inicijativu ovlaštenog žalitelja.

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, u članku 18. određuje da je Državna komisija obvezna jednom godišnje, a najkasnije do 30. lipnja za prethodnu kalendarsku godinu podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o svom radu, te da je na zahtjev Hrvatskog sabora Državna komisija obvezna izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana.

### **5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave**

Javna nabava u širem smislu obuhvaća područja javne nabave, koncesija i javno-privatnog partnerstva. Državne institucije čija nadležnost je usko vezana za sustav javne nabave su Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Ministarstvo financija u dijelu koji se odnosi na koncesije te Agencija za javno-privatno partnerstvo. Posebnu nadležnost koja nije primarno vezana za javnu nabavu, ali je značajna u ovom području, ima nadležno državno odvjetništvo koje je, sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi, aktivno legitimirano za podnošenje žalbi Državnoj komisiji.

Nadležnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za sustav javne nabave (Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva) uređena je Zakonom o javnoj nabavi. Navedena je Uprava nadležna, između ostalog, za provođenje nadzora nad provedbom Zakona o javnoj nabavi i provedbenih propisa toga Zakona te podnošenje optužnih prijedlog u prekršajnim postupcima, kao i za pružanje stručne pomoći u vezi s primjenom toga Zakona i dugih propisa u području javne nabave kroz davanje mišljenja, uputa, izradu priručnika, drugih stručnih publikacija i standardnih obrazaca te vođenje Portala javne nabave i za razvoj unaprjeđenje i koordinaciju cjelokupnog sustava javne nabave. Navedeno tijelo ima aktivnu legitimaciju za pokretanje žalbenog postupka.

### 5.2.2.1. Usporedba zaprimljenih žalbenih predmeta u posljednje tri godine

Zaprimljenih predmeta	2011		2012		2013	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Usluge	795	41,38	678	39,24	908	42,53
Robe	665	34,62	676	39,12	794	37,19
Radovi	440	22,91	363	21,01	417	19,53
Ostalo (nepoznat ili nije predmetom Zakona o javnoj nabavi)	21	1,09	11	0,64	16	0,75
<b>Ukupno</b>	<b>1921</b>	<b>100</b>	<b>1728</b>	<b>100</b>	<b>2135</b>	<b>100,00</b>

Iz navedenog prikaza razvidno je da se, omjer žalbi izjavljenih na postupke nabave roba, usluga i radova, ponavlja u posljednje tri godine, u odnosu na ukupan broj izjavljenih žalbi.

### 5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura

Javna nabava je specifično područje u kojemu se susreću javni i privatni sektor te koje, po svojoj prirodi, zahtijeva slobodno tržište. Akademski zajednica nije u znatnijoj mjeri uključena u donošenje propisa i razvoj pravnog sustava javne nabave. Sustavu javne nabave koji se izdvaja u posebnu pravnu granu nedostaju analize, istraživanja i znanstveni radovi.

Pravna praksa Državne komisije dostupna je kroz objavu odluka na internetskoj stranici Državne komisije, a dijelom je dostupna i odnosna praksa upravnih sudova.



### **5.3. Preporuke za razvoj sustava javne nabave i zaključak**

Već je u prethodnim Izveštćima o radu iznesen stav ovoga državnoga tijela da je sustav javne nabave, na institucionalnoj i zakonodavnoj razini, doveden do zadovoljavajućeg stupnja funkcionalnosti i transparentnosti, što ne znači da nema prostora za daljnja unaprjeđenja na svim razinama. Određena iskustva postoje i svakako bi ih trebalo uzeti u obzir i kod eventualne racionalizacije sustava. Posebno su korisna iskustva upravo ovoga državnoga tijela budući da Državna komisija kroz obavljanje poslova iz svoje nadležnosti dobiva detaljan uvid u pojedine postupke javne nabave.

Kako je naglašeno i u prethodnom izvješću, ono na što svakako treba obratiti pažnju je područje izvršavanja ugovora o javnoj nabavi. Radi se o području koje je prema odredbama novog Zakona o javnoj nabavi učinjeno dostupno kontroli unutar sustava javne nabave, a sve sukladno relevantnim izvorima europskoga prava.

Zakonodavstvo javne nabave je izuzetno složeno, ali ima i izravnu vezu s drugim pravnim područjima. Naime, zakonodavstvo javne nabave povezano je s upravnim, obveznim, prekršajnim pravom, pravom društava i drugim granama prava. Isto tako postupci javne nabave su zbog određenoga predmeta nabave često povezani s propisima koji reguliraju područje građevinarstva, telekomunikacija, zaštite okoliša, osiguranja osoba i imovine, područje proizvodnje i trgovina lijekovima i medicinskom opremom i sl. Potrebno je stoga sustavno raditi na usuglašavanju posebnih propisa sa zakonodavstvom javne nabave budući da kolizija istih ima za posljedicu poteškoće u praksi, pravne praznine te pravnu nesigurnost.

Po svojoj prirodi, područje javne nabave je izuzetno značajno za cjelokupno društvo jer predstavlja postupke pomoću kojih se nabavljaju robe, radovi i usluge neophodne za nesmetano funkcioniranje države na središnjoj i lokalnoj razini u najširem smislu kao i trgovačkih društava u vlasništvu, ili u drugoj svezi s državom. Krajnji korisnici svakoga predmeta nabave, posredno ili neposredno, uvijek su građani. Javna nabava po svojoj prirodi znatno utječe i na gospodarstvo obzirom na velike vrijednosti ugovora o javnoj nabavi koji se

sklapaju na godišnjoj razini. Zakonodavstvo, institucije i praksu treba postaviti na način da se javna nabava provodi kao održiva javna nabava te da se u svakom postupku dobiva najbolja vrijednost za novac.

Troškovi se u žalbenim postupcima dodjeljuju u zavisnosti od procijenjene vrijednosti predmeta nabave. S obzirom na dosad dodijeljene troškove, te moguće žalbene postupke u svezi s povlačenjem sredstava iz fondova Europske unije, koji imaju visoku procijenjenu vrijednost nabave, i preporuka Državne komisije da se pitanje troškova pravnog zastupanja u žalbenom postupku ne veže uz visinu procijenjene vrijednosti predmeta nabave, usvojena je Izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, u mjesecu lipnju 2014. godine.

Nadalje, predodžba javne nabave u javnosti je vezana za korupciju. Potrebno je nastaviti ulagati napore u provođenju različitih oblika edukacija o primjeni zakonodavstva javne nabave, ali i o štetnosti korupcije u javnoj nabavi.

Isto tako, obzirom da javna nabava značajno utječe na cjelokupno društvo i gospodarstvo, prije daljnjih zahvata u zakonodavstvu javne nabave potrebno je uvijek provesti opsežnu javnu raspravu i uzeti u obzir stečena iskustva.

U odnosu na sustav pravne zaštite, iz podataka navedenih u ovom izvješću (3.1.1.) razvidno je da trend velikog broja žalbi, svjedoči i o postojanju povjerenja u rad i kvalitetu rada Državne komisije.

Veliki opseg posla i proširenje nadležnosti obilježavaju poslovanje Državne komisije. Vrijeme koje je u prosjeku bilo potrebno za rješavanje predmeta pred Državnom komisijom u 2013. godini znatno je skraćeno. pokazuje tendenciju skraćivanja. Sukladno izmijenjenoj odredbi članka 171. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, u drugoj polovici 2013. godine, kojim je propisano da će Državna komisija donijeti odluku u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe, ističe se da je u 2013. godini prosječno vrijeme rješavanja navedenih predmeta bilo u propisanom roku.

Složenost posla Državne komisije povećava se te je stoga potrebno nastaviti s osiguravanjem dovoljnih materijalnih sredstava potrebnih za nesmetano funkcioniranje ovog državnog tijela. Angažiranje vještaka u

određenim žalbenim predmetima predstavlja jedan od oblika odgovora na složenost pa i angažiranje vještaka u određenim predmetima.

Jačanje administrativnih kapaciteta Državne komisije, izuzetno je važno u kontekstu punopravnog članstva Republike Hrvatske u Europskoj Uniji od 1. srpnja 2013. Sredstva iz fondova Europske unije snažan su generator gospodarskog rasta, te je **izvjesna jedinstvena primjena zakonodavstva javne nabave na postupke financirane sredstvima iz domaćih izvora kao i na one financirane iz fondova Europske unije.**

KLASA: 001-02/14-02/1

URBROJ: 354-01/14-1

U Zagrebu, 30. lipnja 2014.