



**IZVJEŠĆE O RADU**

**DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

**ZA 2015. GODINU**

## SADRŽAJ

UVOD.....	3
1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI .....	4
1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije .....	4
1.2. Poslovanje i ostali pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije .....	5
1.3. Ljudski potencijali .....	6
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije .....	7
1.5. Javnost rada Državne komisije .....	7
2. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE .....	8
2.1. Broj zaprimljenih žalbi .....	8
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu .....	8
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi po mjesecima.....	9
2.1.3. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje .....	10
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka .....	11
2.3. Broj neriješenih predmeta.....	12
2.4. Broj zaprimljenih i riješenih predmeta u 2015. prema vrsti odluke .....	12
2.5. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere .....	13
2.6. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi .....	13
2.7. Struktura poništenja odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću .....	14
2.8. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma.....	14
2.9. Novčane kazne.....	14
2.10. Usmene rasprave.....	14
2.11. Trajanje žalbenog postupka.....	15
2.12. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka.....	16
2.13. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe.....	18
2.14. Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija .....	19
2.14.1. Karakteristične pogreške ponuditelja: .....	19
2.14.2. Karakteristične pogreške naručitelja: .....	19
2.15. Upravni sporovi protiv odluka Državne komisije .....	20
2.16. Broj podnesenih optužnih prijedloga.....	22
2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka .....	22
2.17.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom .....	23
2.18. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima .....	23
2.18.1. Značajke predmeta javne nabave financirane iz EU fondova, Schengenskog instrumenta i strateških investicija .....	23
3. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO.....	26
Prilog 1. - Izvadak iz Godišnjeg Izvešća o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2014. godinu .....	28

## UVOD

Godišnje izvješće o radu Državne komisije opća je suma svih njenih aktivnosti i karakteristika pocev od statusa, financiranja i financijskog poslovanja, do ljudskih resursa pa do rada u okviru zakonom uređene nadležnosti te aspekata vezanih uz nadležnost, kao što su antikorupcijska uloga, javnost rada.

Sama statistika žalbenih postupaka pa i postupaka javne nabave provedene u tim slučajevima pokazuje pojave iz kojih treba izvlačiti zaključke i o funkcioniranju te poteškoćama postupaka javne nabave, osobito pravne zaštite.

Možda najbitniji dio izvješća jest iskaz o stanju javne nabave, koji se zasniva na širokom iskustvu u analizi postupaka javne nabave u kojima postoji sumnja u zakonitost provedenih postupaka i donesenih odluka. Analiza završava i preporukama koje su usmjerene ka poboljšanju funkcioniranja sustava javne nabave.

I sveobuhvatni statistički prikaz osnov je za analizu i izvlačenje zaključaka, ali svakako indikator, prije svega praznina i nedostataka postojećeg pravnog okvira, a potom i njegovog funkcioniranja na djelu. Ocjena stanja govori i o pravnom okviru javne nabave, pravnoj zaštiti posebno, te instituciji Državne komisije u statusnom i postupovnom dijelu.

Činjenica kako se ovo izvješće raspravlja i usvaja u Hrvatskom saboru, uz prethodno pribavljanje mišljenja od strane svih ministarstava, Vlade Republike Hrvatske te saborskih odbora, svjedoči o visokom konsenzusu oko zaključaka te mogućnosti da se kao analiza koristi u razmišljanjima o poboljšanjima.

Državna komisija, utemeljena je na europskom konceptu kao kvazi-sudbeno državno tijelo, ovim izvješćem osim pravozaštitne funkcije udovoljava i analitičko-savjetodavnoj, zakonom predviđenoj funkciji.

# 1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI

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. Specifična, kvazi-sudbena nadležnost, ogleda se u ustroju i u postupanju, kao i obvezatnosti odluka Državne komisije.

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.

Prema članku 18. stavak 1., 2. i 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13, 127/13 i 74/14) Državna komisija obvezna je jednom godišnje podnijeti Hrvatskome saboru izvješće o svome radu, a na zahtjev Hrvatskoga sabora, obvezna je izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana. Sastavni dio godišnjeg izvješća su podaci i analize o žalbenim predmetima u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

Obzirom na temeljitost i dubinu uvida u primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi te posebno postupovnih odredbi o pravnoj zaštiti, sastavni dio Izvješća o radu Državne komisije sadržava i ocjenu o stanju u javnoj nabavi, koja se odnosi, kako na postupak javne nabave, tako i na postupak pravne zaštite te institucionalni okvir javne nabave.

## 1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 84/13, 145/14), koju donosi Vlada Republike Hrvatske, uređeno je unutarnje ustrojstvo, organizacija, način rada i druga pitanja od značaja za rad Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave se sastoji od članova Državne komisije u užem smislu te stručnih službi.

Državna se komisija, u užem smislu, sastoji od devet članova od kojih je jedan predsjednik, dva zamjenika predsjednika te šest članova, koji su u specifičnom statusu (imenovani na mandat od pet godina od strane Hrvatskoga sabora, a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, s unaprijed propisanim uvjetima za imenovanje i razlozima za razrješenje, te su dužnosnici u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa). Temeljna funkcija članova Državne komisije jest donošenje odluka u postupcima pravne zaštite.

Stručne službe Državne komisije su: Tajništvo sa Pisarnicom, Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima te Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima.

Od ukupnog broja zaposlenih 93% čine osobe sa VSS (magistri struke).

## **1.2. Poslovanje i ostali pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije**

Sredstva za rad Državne komisije se osiguravaju u državnom proračunu, a obuhvaćaju sredstva za plaće, sredstva za materijalne rashode i sredstva za kapitalna ulaganja u zgrade i tehničku opremu. Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz proračuna, a naknada koja se uplaćuje za pokretanje žalbenog postupka u javnoj nabavi (prema odredbama Zakona o javnoj nabavi) izravno se uplaćuje u državni proračun i prihod je državnog proračuna.

Ukupan plan za 2015. godinu iznosio je 8.430.000,00 kuna, a od tog iznosa za plaće je planirano 6.613.800,00 kuna, za materijalne rashode 2.004.500,00 kuna, za financijske rashode 1.700,00 kuna i za kapitalne izdatke 107.000,00 kuna.

Ukupno izvršenje iznosi 7.403.705,56 kuna ili 87,83%.

Za plaće zaposlenih planirano je 6.316.800,00 kuna, a izvršenje je 5.358.490,15 kuna ili 84,83%. Izvršenje je manje iz razloga što je deveta članica Državne komisije imenovana u lipnju 2015. godine, a određeni broj natječaja za zamjenu odsutnih djelatnica (rodiljni i roditeljski dopust), nije bilo moguće realizirati u početku, već tijekom i na kraju godine.

Za materijalne troškove planirano je 2.004.500,00 kuna, a izvršenje je 1.937.715,02 kuna ili 96,67%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 39,88% odnosi se na najam prostora. Od 1.700,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke izvršeno je 1.700,00 kuna, uglavnom za bankarske usluge.

Za kapitalne izdatke planirano je za opremanje uredskog prostora 3.100,00 kuna, a izvršeno je 3.003,70 kune ili 96,89%, dok je na informatizaciji planirano 103.900,00 kune, od čega je izvršeno 102.796,69 kuna ili 98,94% za djelomičnu zamjenu tehnički zastarjele informatičke opreme i poslužitelja.

U 2015. godini je, u državni proračun, s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, uplaćen iznos od 21.493.288,88 kuna. (naknade: 21.413.698,88 kuna+pristojbe 79.590,00 kn)

Iz navedenog je razvidno da je, s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, u državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 13.063.288,00 kune više sredstava od sredstava koja su planirana za rad Državne komisije za 2015. godinu.

### 1.3. Ljudski potencijali

Struktura i broj zaposlenih u Državnoj komisiji, uređena je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije.

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2015. godine:

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije
- Predsjednik	1	1
- Zamjenici predsjednika	2	2
- Ostali članovi Državne komisije	6	6
- Tajništvo	1	5
Pododsjek Pisarnica	3	4
- Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima i	18	22
- Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	0	8
<b>Ukupno:</b>	<b>31</b>	<b>48</b>

U svibnju 2015. godine, Odlukom Hrvatskog sabora imenovana je članica Državne komisije, koja je svoj rad u ovom državnom tijelu započela 1. srpnja 2015. godine. Od tada Državna komisija radi u punom sastavu, sukladno izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave.

Rad u 2015. godini je obilježila i činjenica uspješnog dovršetka postupaka popunjavanja radnih mjesta nastalih odlaskom stručnih savjetnika – specijalista iz stručnih službi.

Važno je napomenuti činjenicu da složenost posla ovoga državnoga tijela stalno i značajno raste što je uvjetovano predmetima javne nabave, koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, a što sve više utječe na potrebu primjene međunarodnog privatnog prava u žalbenom postupku pa je kontinuirano prisutna potreba jačanja administrativnih kapaciteta.

Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi („Narodne novine“, br. 37/2001, 38/2001 – ispravak, 71/2001, 89/2001, 112/2001, 7/2002 – ispravak, 17/2003, 197/2003, 21/2004, 25/2004 – ispravak, 66/2005, 131/2005, 11/2007, 47/2007, 109/2007, 58/2008, 32/2009, 140/2009, 21/2010, 38/2010, 77/2010, 113/2010, 22/2011, 142/2011, 31/2012, 49/2012, 60/2012, 78/2012, 82/2012, 100/2012, 124/2012, 140/2012, 16/2013, 25/2013, 52/2013, 96/2013, 126/2013, 2/2014, 94/2014, 140/2014, 151/2014, 76/2015 i 100/2015) izvršena je korekcija dotadašnjih koeficijenata složenosti poslova stručnih savjetnika – specijalista u stručnim službama, kao i drugih posebnih

radnih mjesta u Državnoj komisiji na odgovarajuću razinu, što za posljedicu ima smanjenje fluktuacije stručnog kadra.

#### **1.4. 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.

Daljnji antikorupcijski učinak sastoji se u javno dostupnoj pravnoj praksi, čime se postupak pravne zaštite čini predvidivim i transparentnim. Sve se odluke objavljuju u punom obliku, dakle s nazivima stranaka.

Na internetskoj stranici 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.

Značaj obavljanja poslova iz nadležnosti Državne komisije očituje u činjenici 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.

Budući da je izmjenama Zakona o javnoj nabavi restriktivno propisan opseg pravne kontrole (ex officio) preventivna uloga Državne komisije je u tom smislu umanjena.

Mogući antikorupcijski učinak sadržan je i u ovom izvješću o radu u poglavlju gdje se govori o ocjeni stanja u javnoj nabavi, koja uključuje analize nedostataka pravnog okvira, kako u postupcima javne nabave, tako i u postupcima pravne zaštite te u institucionalnom dijelu i omogućava korekcije zakonodavca.

Državna komisija je aktivni sudionik izrade Strategije suzbijanja korupcije te nositelj aktivnosti u Akcijskom planu za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, što uključuje detekciju korupcijskih rizika.

Državna komisija primjereno surađuje i komunicira s Udrugama civilnog društva.

Učešće u postupcima edukacije također ima antikorupcijski učinak.

#### **1.5. Javnost rada Državne komisije**

Transparentnost rada i javna dostupnost rada Državne komisije, misija je koja osigurava i objektivnost i predvidivost u radu Državne komisije.

Javnost rada osigurana je zakonskom odredbom po kojoj se odluke Državne komisije dostavljaju javnom objavom, te odlukom da je Upisnik žalbenih predmeta promptno, dnevno ažuran, objavljen na internetskoj stranici Državne komisije, na adresi: [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)

Istovremeno, mogućnost javnog uvida u rad Državne komisije isključuje potrebu zahtjeva za pravo na pristup informacijama. U 2015. godini, podneseno je 18 zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je 17 riješeno u 2015. godini, a jedan u 2016. godini.

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. Podizanjem rada na najvišu moguću razinu transparentnosti kroz objavljivanje svih relevantnih podataka, informacije o radu ovoga državnoga tijela postale su dostupne u cijelosti. Korisnici se mogu služiti i aplikacijom za mobilne uređaje kojom se najčešće vrši pregled odluka Državne komisije.

U 2015. godini na stranici Državne komisije registrirano je **1.071.972** pregleda stranica. Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:03:36 minute, što govori o preglednosti stranice i dostupnosti informacije. Novih posjetitelja registrirano je 79,70%, dok se povratno javlja 20,30% posjetitelja.

Dostavom odluka javnom objavom na internetskoj stranici i dalje se čine znatne financijske **uštede** 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.

## 2. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

### 2.1. Broj zaprimljenih žalbi

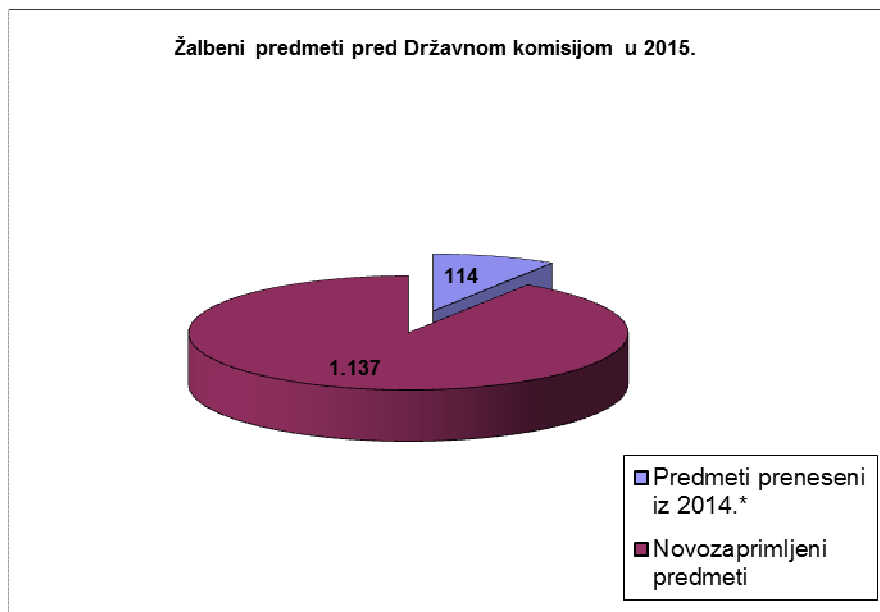
Vrsta	Broj žalbi	%
Javna nabava	1112	97,80
Koncesije	25	2,20
Javno-privatno partnerstvo	0	0
<b>Ukupno</b>	<b>1137</b>	<b>100</b>

#### 2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2014.*	114
Zaprimljene žalbe u 2015.	1.137
<b>Ukupno</b>	<b>1.251</b>

\* Predmeti preneseni iz 2014. Nisu riješeni u 2014. 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.



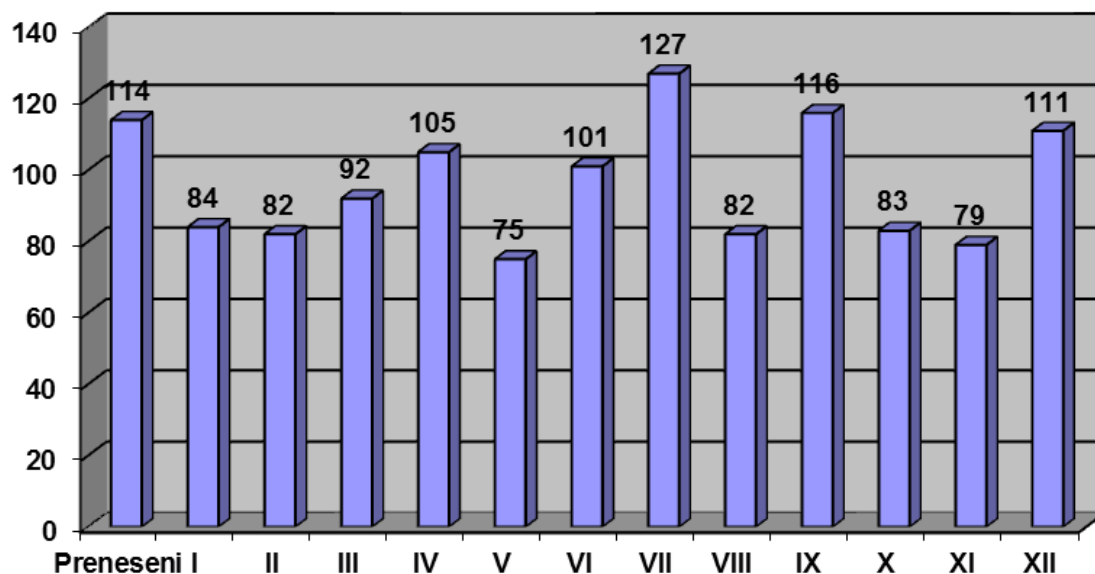


### 2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi po mjesecima

Mjeseci	Broj
Broj prenesenih predmeta iz 2014.	114
Siječanj	84
Veljača	82
Ožujak	92
Travanj	105
Svibanj	75
Lipanj	101
Srpanj	127
Kolovoz	82
Rujan	116
Listopad	83
Studenj	79
Prosinac	111
<b>Sveukupno:</b>	<b>1.251</b>

Prosječni broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi u 2015. godini: **104 predmeta.**

### Broj zaprimljenih predmeta u 2015. po mjesecima



### 2.1.3. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje

2004. – 2015.

Godina	Zaprimljeni predmeti	Usporedba s prethodnom godinom	
2004	761		
2005	746	05./04.	-1,97%
2006	696	06./05.	-6,70%
2007	637	07./06.	-8,48%
2008	1020	08./07.	+62,45%
2009	1422	09./08.	+39,41%
2010	1919	10./09.	+34,95 %
2011	1921	11./10.	+0,10 %
2012	1728	12./11.	-10,05 %
2013	2135	13./12.	+23,55 %
2014	1315	14./13.	- 38,41 %
2015	1137	15./14.	-13,54%

Komparativni pad broja zaprimljenih predmeta u 2015. godini, u odnosu na 2014., rezultat je različitih faktora, između ostalog, povećanja visine naknade za pokretanje žalbenog postupka i povećanja pragova za bagatelnu nabavu uslijed zakonskih izmjena u prosincu 2013.

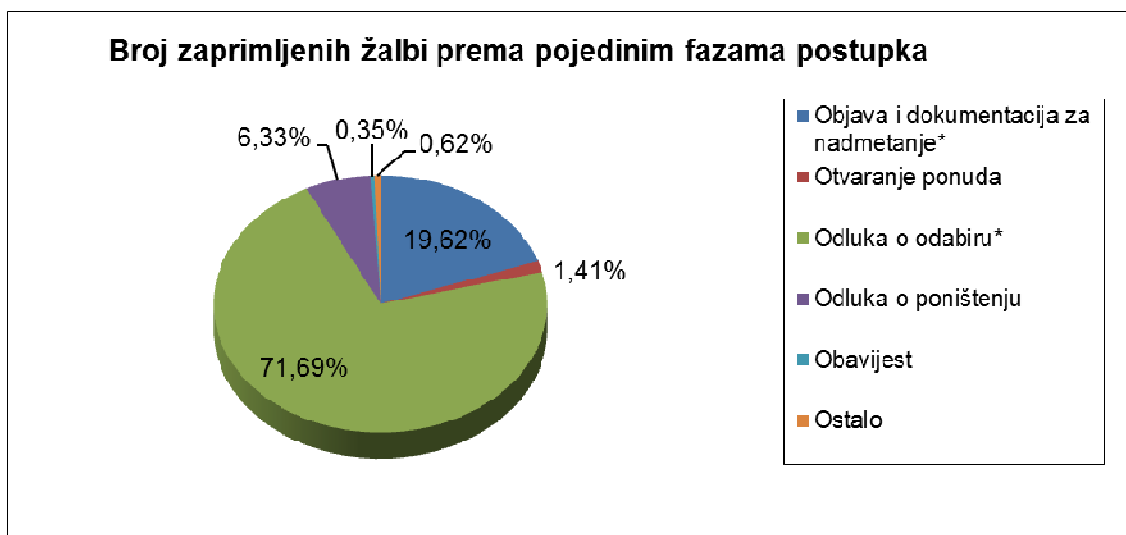
Istovremeno je zabilježen porast broja predmeta visoke složenosti financirane od strane ESI fondova (vidi točku 2.18.1 ovog Izvješća).

## 2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	Ukupno	%
1	Objava i dokumentacija za nadmetanje*	220	3	223	19,61%
2	Otvaranje ponuda	16	-	16	1,41%
3	Odluka o odabiru*	794	21	815	71,68%
4	Odluka o poništenju	71	1	72	6,33%
5	Obavijest	4	-	4	0,35%
6	Ostalo	7	-	7	0,62%
	<b>Ukupno</b>	<b>1.112</b>	<b>25</b>	<b>1.137</b>	<b>100%</b>

\*Žalbe na navedene faze imaju suspenzivni karakter, što znači da se, izjavljivanjem žalbe u navedenoj fazi, zaustavlja postupak nabave.

Iz predmetnog prikaza razvidno je da je najveći broj izjavljenih žalbi upravo u fazi odluke o odabiru i objave dokumentacije za nadmetanje (91,29%) u kojim slučajevima žalba sprječava nastavak postupka.



### 2.3. Broj neriješenih predmeta

#### Prikaz stanja u žalbenim predmetima

Sveukupno predmeta u radu u 2015. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
1.251	1.101	150*
100%	88,00%	12,00%

\* Na dan 31. prosinca 2015. ostalo je 150 predmeta koji nisu riješeni uglavnom iz razloga što nije kompletiran žalbeni spis, a rješavanje se nastavilo u 2016., unutar zakonom određenih rokova.

### 2.4. Broj zaprimljenih i riješenih predmeta u 2015. prema vrsti odluke

Ovdje su iskazani samo predmeti zaprimljeni i dovršeni u 2015. godini.

Vrsta odluke	Broj	%
Žalba se usvaja	370	37,49%
Žalba se odbacuje	281	28,47%
Žalba se odbija	229	23,20%
Obustava postupka	92	9,32%
Ustupanje u nadležnost	6	0,61%
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)	9	0,91%
<b>Ukupno</b>	<b>987</b>	<b>100%</b>

U odnosu na 2014. godinu postotak usvojenih žalbi je uvećan sa 34,26% na 37,49%.

U žalbenom postupku Državna komisija je u 37,79% slučajeva žalbu odbacila, odnosno, obustavila žalbeni postupak. Žalba se odbacuje, odnosno postupak obustavlja u slučaju neudovoljenja procesnim pretpostavkama, a visoki postotak svjedoči o mogućem neznanju u korištenju pravne zaštite ili razlozima zlouporabe prava na pravnu zaštitu.

Procijenjena vrijednost nabave u žalbenim postupcima, u kojima su donesene odluke o odbačajima radi neuplate naknade za pokretanje žalbenog postupka, odnosno, radi odustanka od žalbe, iznosila je preko 6.000.000.000,00 kn. U tim postupcima, zbog suspenzivnog učinka žalbe, postupak javne nabave nije mogao biti nastavljen. O istome se detaljnije obrazlaže u poglavlju 3. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito.

## 2.5. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2015. zaprimljena su 34 prijedloga za određivanje privremene mjere, s prosječnim vremenom donošenja odluke o istom od pet dana.

Broj prijedloga o kojima je odlučeno u 2015. godini	Odbijeni	Odbačeni	Usvojeni prijedlozi	Ostalo
23	8	9	6	11*

\*U određenim žalbenim postupcima nije se meritorno odlučivalo o žalbi pa se nije donosila posebna odluka o akcesornim zahtjevima.

U 2015. godini osam prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbijeno. U šest žalbenih predmeta, prijedlozi su usvojeni.

## 2.6. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi

U 2015. godini zaprimljeno je 29 zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma, koji su riješeni u prosječnom vremenu od pet dana.

Broj zahtjeva o kojima je odlučeno u 2015. godini	Odbijeni	Odbačeni	Usvojeni prijedlozi	Ostalo
22	20	2	0	7*

\* U određenim žalbenim postupcima nije se meritorno odlučivalo o žalbi pa se nije donosila posebna odluka o akcesornim zahtjevima.

U 20 žalbenih predmeta, zahtjev je odbijen. U dva žalbena predmeta, zahtjevi su su odbačeni.

## 2.7. Struktura poništenja odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću

### Struktura odluka o poništenju

Predmet poništenja	Broj	%
Odluka o odabiru	277	74,87
Dokumentacija za nadmetanje	51	13,78
Odluka o poništenju	22	5,95
Otvoreni postupak JN	14	3,78
Ostalo	4	1,08
Pregovarački postupak s objavom /bez prethodne objave	2	0,54
<b>Ukupno</b>	<b>370</b>	<b>100%</b>

U 2015. godini, u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru.

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.

## 2.8. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2015. godini je donijela jednu odluku o poništenju odluke o sklapanju ugovora. Radi se o sankciji za najtežu povredu prava javne nabave, sklapanju ugovora bez provođenja postupka javne nabave propisanog zakonom.

## 2.9. Novčane kazne

Prema odredbama članka 168., Zakona o javnoj nabavi, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2015. godini, sukladno odredbama članka 168., nije izrečena niti jedna novčana kazna, obzirom na činjenicu da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti za izricanje.

## 2.10. Usmene rasprave

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 2015. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u jedanaest žalbenih predmeta. Nije održana niti jedna usmena rasprava.

Održavanje usmene rasprave bi, u načelu, odužilo postupak pravne zaštite u kojem je postupanje Državne komisije ograničeno vremenskim rokom. Po svojoj pravnoj prirodi postupak pred Državnom komisijom iscrpljuje se u kontroli zakonitosti dokumentacije, koju je, obzirom na izričitu obavezu osiguranja tereta dokaza, dužan

osigurati naručitelj. Iz ovog razloga održavanje usmene rasprave zamjenjuje pisana procesna komunikacija sa strankama u kojoj se traži upotpunjavanje dokumentacije.

## 2.11. Trajanje žalbenog postupka

Trajanje postupka pravne zaštite određeno je odredbom članka 171. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, po kojemu je Državna komisija dužna donijeti i objaviti odluku u roku od 30 dana od predaje uredne žalbe. Žalba se smatra urednom kad sadrži sve propisane podatke i dokaze. Međutim, da bi se po žalbi moglo postupiti potrebno je od stranaka pribaviti sve dokaze i procesna očitovanja i tada se smatra da je žalbeni predmet kompletiran i spreman za **meritorno** odlučivanje.

### Trajanje žalbenog postupka – pred Državnom komisijom

Razdoblje	Broj dana
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do objave odluke	38
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	18

Najviše vremena koje Državna komisija potroši u radu na žalbenom predmetu protekne na pripremnim radnjama kojima se kompletira spis (traži dostava dokumentacije, dokaza, uplata naknade, uređenja žalbe, očitovanja stranka i dr.), u kojem vremenu spis nije spreman za odlučivanje. Za samo odlučivanje, od vremena kompletiranja, potrebno je 18 dana.

Uvođenje mogućnosti izjavljivanja žalbe elektronskim putem značajno bi skratila sadašnju papirnatu komunikaciju koja se odvija posredstvom davatelja poštanskih usluga i u znatnoj mjeri bi skratilo postupak odlučivanja.

Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, žalba se izjavljuje Državnoj komisiji, a jedan primjerak žalbe 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, kao što je to bio slučaj u prethodno važećem Zakonu o javnoj nabavi.

### Trajanje žalbenog postupka – komparativni prikaz u zemljama članicama EU

Na osnovu komparativnih podataka o prosječnom trajanju žalbenih postupaka drugih država članica za razdoblje 2015. godine, dobivenih od strane Europske komisije (DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs), Republika Hrvatska je zasigurno, po trajanju postupka pravne zaštite, u samome vrhu.

Postupak pravne zaštite u postupcima javne nabave je različito uređen u 28 država članica Europske Unije, bilo na način da je povjeren nezavisnim regulatornim tijelima (poput Državne komisije) ili sudovima.

Osam država članica utvrdilo je maksimalno trajanje revizijskog postupka u trajnju od 30 dana (Belgija, Bugarska, Češka, Grčka, Hrvatska, Mađarska, Latvija i

Slovačka). Francuska i Rumunjska imaju određen rok za djelovanje od 20 dana, dok je najkraći rok za rješavanje zadan u Poljskoj i Sloveniji, gdje je odluku potrebno donijeti u 15 dana od dana podnošenja žalbe (ili drugog pravnog sredstva).

Prosječno vrijeme postupanja sudova u prvom stupnju u predmetima javne nabave, seže u rasponu do šest mjeseci. Postupanje regulatornih tijela EU kreće se u propisanim rokovima zadanim za postupanje.<sup>1</sup>

## 2.12. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka

Prema podacima iz Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina u 2015. godini minimalno jedan postupak u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavilo je 1.420 raznih naručitelja u sustavu javne nabave u navedenom oglasniku (1.254 javna naručitelja i 166 sektorskih naručitelja).

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 2015. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u žalbenim postupcima započetim po žalbama zaprimljenim i riješenim u 2015. godini, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2015. godini.

Naziv naručitelja	Broj žalbenih predmeta		Broj usvojenih žalbi	Usvojeno/ u odnosu na broj riješenih %	Ukupan broj objavljenih postupaka JN naručitelja u 2015 (EOJN)	Usvojeno/ u odnosu na ukupan broj postupaka JN naručitelja %
	Zaprimljeno	/ riješeno				
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	62	/ 52	20	38%	421	5%
Grad Zagreb, Zagreb	50	/ 38	13	34%	568	2%
Klinički bolnički centar Zagreb, Zagreb	41	/ 35	17	49%	189	9%
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	35	/ 31	13	42%	171	8%
Hrvatske ceste d.o.o, Zagreb	27	/ 18	8	44%	284	3%
Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb	26	/ 24	8	33%	170	5%

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/10087/attachments/1/translations/en/renditions/native>



Hrvatske vode, Zagreb	25 / 24	13	54%	192	7%
Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	25 / 22	7	32%	88	8%
HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb	20 / 19	5	26%	184	3%
Ministarstvo zdravlja, Zagreb	17 / 16	6	38%	31	19%
Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o., Zagreb	16 / 16	2	13%	130	2%
Zagrebački holding d.o.o., Zagreb	15 / 15	5	33%	172	3%
Klinički bolnički centar Osijek, Osijek	15 / 11	5	45%	85	6%
Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	14 / 12	7	58%	191	4%
HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	14 / 9	2	22%	146	1%
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	13 / 13	2	15%	118	2%
HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb	13 / 9	0	0%	115	0%
Klinički bolnički centar Split, Split	12 / 12	4	33%	101	4%
Ministarstvo financija, Zagreb	11 / 9	3	33%	72	4%
Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Zagreb	10 / 9	1	11%	29	3%
Savjetodavna služba, Zagreb	9 / 9	3	33%	5	60%
Zračna luka Dubrovnik d.o.o., Čilipi	9 / 7	2	29%	34	6%
Šibensko-kninska županija, Šibenik	9 / 6	3	50%	5	60%
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	9 / 5	2	40%	162	1%
Javna ustanova nacionalni park Plitvička jezera, Plitvička jezera	8 / 7	4	57%	79	5%
Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU, Zagreb	8 / 7	1	14%	36	3%
Vodovod d.o.o., Slavonski Brod	8 / 6	3	50%	15	20%
Državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb	8 / 4	0	0%	16	0%
Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Zagreb	7 / 7	3	43%	73	4%
Vodovod Grada Vukovara d.o.o, Vukovar	7 / 7	2	29%	11	18%
Ministarstvo obrane, Zagreb	7 / 7	2	29%	200	1%

Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	7 / 7	0	0%	76	0%
Opća bolnica dr. Tomislav Bardek, Koprivnica	7 / 5	1	20%	26	4%
Grad Slavonski Brod, Slavonski Brod	6 / 6	3	50%	27	11%
Dom zdravlja Primorsko-goranske županije, Rijeka	6 / 6	2	33%	27	7%
Splitsko-dalmatinska županija, Split	6 / 6	1	17%	15	7%
Gradska plinara Zagreb d.o.o., Zagreb	6 / 5	4	80%	34	12%
Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb	6 / 5	1	20%	55	2%
Agencija za podršku inforamcijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb	6 / 5	1	20%	40	3%
Ministarstvo poljoprivrede, Zagreb	6 / 4	4	100%	19	21%
Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zagreb	6 / 4	3	75%	51	6%
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb	6 / 4	1	25%	36	3%
Virkom d.o.o., Virovitica	6 / 1	1	100%	6	17%
Opća bolnica Dr. Ivo Pedišić, Sisak	5 / 5	4	80%	17	24%
Slavča d.o.o., Nova Gradiška	5 / 5	4	80%	7	57%
Jadrolinija, Rijeka	5 / 5	3	60%	66	5%
Županijska bolnica Čakovec, Čakovec	5 / 5	3	60%	8	38%
Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o. Velika Gorica	5 / 5	2	40%	51	4%
Istarska županija, Pula	5 / 5	2	40%	14	14%
Opća županijska bolnica Požega, Požega	5 / 5	2	40%	18	11%
Vodovod d.o.o., Dubrovnik	5 / 1	1	100%	7	14%

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 2015. odnosi samo na javnu nabavu.

## 2.13. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe

U žalbenim postupcima koji su vođeni pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave mogu se izdvojiti slijedeći najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, koji se godinama ponavljaju:

- dokumentacija za nadmetanje nije u skladu sa pozitivnim zakonskim rješenjima (dokazivanje jednakovrijednosti, dokazi sposobnosti, opis predmeta nabave, itd.),
- nejasna i kontradiktorna dokumentacija za nadmetanje,
- odluka o odabiru nije u skladu sa zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje i Zakonom o javnoj nabavi,
- nejednako postupanje u odnosu na sudionike pojedinog postupka

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

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija dijele se na one počinjene od strane ponuditelja i od strane naručitelja.

### **2.14.1. Karakteristične pogreške ponuditelja:**

- nedovoljno se koristi mogućnost traženja objašnjenja dokumentacije za nadmetanje,
- ponuda nije sastavljena u skladu sa uvjetima iz Dokumentacije za nadmetanje (dokazi sposobnosti, tehničke specifikacije, katalogi, prijevodi i sl.),
- ponuda ima formalne pogreške (uvez ponude, pogreške pri numeraciji stranica ponude, potpisivanje dokumenata u ponudi i sl.)

### **2.14.2. Karakteristične pogreške naručitelja:**

- nejasna i kontradiktorna dokumentacija,
- traže se suvišne i nepotrebne izjave – čiji nedostatak kasnije rezultira nemogućnošću naknadne dostave istih s obzirom da se radi o dijelovima ponude koje nije moguće upotpunjavati,
- prilikom traženja referenci stručnjaka i potvrda o urednom izvršenju ugovora traže se, kumulativno, prezahtjevni uvjeti,
- objašnjenjem i izmjenama dokumentacije za nadmetanje često se narušuje integritet izvorne dokumentacije za nadmetanje što onemogućuje kvalitetan postupak pregleda i ocjena pristiglih ponuda,
- manjkavo i često pogrešno se primjenjuju odredbe o upotpunjavanju ponude,
- prilikom pregleda i ocjene pristiglih ponuda ocjena ponuda se ne vrši sukladno uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje što dovodi do žalbenog postupka,
- postoje naznake postupanja naručitelja s ciljem da se odabere nominalno jeftinija ponuda, koja očigledno ne zadovoljava uvjetima za nadmetanje,

te neosnovanog prebacivanja odgovornosti za odabir skuplje ponude na Državnu komisiju

## 2.15. Upravni sporovi protiv odluka Državne komisije

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.

Tablice sadrže prikaz broja upravnih tužbi, presuda u upravnim sporovima i strukturu odluka u upravnim sporovima.

### Broj upravnih tužbi zaprimljenih u 2015.

Tužbe:	2015.	2014.
Ukupan broj zaprimljenih tužbi u godinama, koje se odnose na:	98	180
žalbene predmete iz 2015. godine	51	-
žalbene predmeta iz 2014. godine	33	108
žalbene predmete iz 2013. godine	10	65
žalbene predmete iz 2012. godine	2	4
žalbene predmete iz 2011. godine	1	2
žalbene predmete iz 2008. godine	-	1
žalbene predmete iz 2007. godine	1	-

### Broj presuda upravnih sudova

Žalbeni predmeti iz godine:	Broj zaprimljenih presuda:
2015.	1
2014.	35
2013.	52
2012.	12
2011.	5
2008.	1
<b>Ukupno</b>	<b>106</b>

## Struktura odluka u upravnim sporovima zaprimljenim u 2015. godini

Vrsta presude /odluke	Odluka u I ili II stupnju	2015.	2014.	2013.	2012.	2011.	2008.	Ukupno	%
Presude kojima se tužba/žalba odbija	Ist presuda kojom se tužba odbija (potvrđuje odluka DKOM-a)	-	23	31	5	3	-	62	58,48%
	II st presuda kojom se žalba odbija (potvrđuje odluka DKOM-a)		3	3		1		7	6,59%
Presude kojima se tužba usvaja/žalba odbija	Ist presuda kojom se tužba usvaja (poništava odluka DKOM-a)	1	7	12	4	1	1	26	24,51%
	II st presuda kojom se žalba odbija (poništava odluka DKOM-a)				3			3	2,90%
Presude kojima se tužba usvaja (troškovi)	II st presuda kojom se tužba usvaja		2	5				7	6,59%
Obustava				1				1	0,93%
Ukupno		1	35	52	12	5	1	106	100,00%

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.

U 2015. godini zaprimljeno je 98 tužbi protiv odluka Državne komisije koje se odnose, kako na odluke donesene u 2015. godini, tako i na prethodne. U 2015. godini, prema broju zaprimljenih tužbi, može se uočiti nastavak trenda razmjerno malog broja upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije u kojoj je 94,83% odluka Državne komisije postalo pravomoćno bez korištenja upravnosudske zaštite, a odluke su osporavane u 5,16% slučajeva.

Trajanje upravnosudskih postupaka i dalje pokazuje tendenciju smanjenja započetu reformom upravnih sudova i početkom rada četiriju prvostupanjskih upravnih sudova.

Početak rada četiriju prvostupanjskih upravnih sudova izazvao je poremećaj u konzistentnosti pravne prakse jer su u nekim slučajevima, različiti sudovi odstupali od postojeće pravne prakse kao i od prakse drugih, ili čak, istih sudova.

Zahtjevi za naknadom štete u sudskim postupcima javne nabave su razmjerno rijetki. U 2015. godini, Državna komisija je zaprimila obavijesti o postavljenim zahtjevima za naknadom štete u pet sudskih sporova.

## 2.16. Broj podnesenih optužnih prijedloga

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13, 127/13, 74/14), 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 2015. godine podnijela dva (2) optužna prijedloga za prekršaje.

## 2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka

Odredbom članka 159. Zakona o javnoj nabavi propisano je da žalitelj u postupku pred Državnom komisijom, osim upravne pristojbe, plaća i naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od:

Iznos naknade	Za procijenjenu vrijednost nabave
10.000,00 kn	do 1.500.000,00 kuna
25.000,00 kuna	od 1.500.000,01 do 7.500.000,00 kuna
45.000,00 kuna	7.500.000,01 do 25.000.000,00 kuna,
70.000,00 kuna	25.000.000,01 do 60.000.000,00 kuna
100.000,00 kuna	višu od 60.000.000,00 kuna

Prihodi od naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćuju se u državni proračun. U 2015. godini u državni je proračun, s osnove naknade za vođenje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno **21.413.698,88 kuna**.

Proračunski prihodi s ove osnove su u porastu, unatoč tendenciji pada broja žalbi. U 2015. godini, uslijedilo je daljnje povećanje uplaćenog iznosa naknada primjenom odredaba Zakona o javnoj nabavi, te postupcima nabave u kojima su izjavljene.

### Usporedba 2005 – 2015 (iznosi u kn)

Godina	Iznos	% u odnosu na prethodnu godinu
<b>2005.</b>	2.677.034	-
<b>2006.</b>	2.700.078	+0,86%
<b>2007.</b>	2.627.530	-2,69%
<b>2008.</b>	4.052.241	+54,22%
<b>2009.</b>	5.845.527	+44,25%
<b>2010.</b>	7.279.500	+24,53%
<b>2011.</b>	7.206.045	-1,01%
<b>2012.</b>	9.530.815	+32,26%
<b>2013.</b>	13.961.256	+46,49%
<b>2014.</b>	19.623.846	+40,56%
<b>2015.</b>	<b>21.413.698</b>	<b>+9,17%</b>

Povećavanje naknade za pokretanje žalbenog postupka izazvalo je smanjenje dostupnosti pravne zaštite, posebno u postupcima dodjele koncesija, a dijelom i u javnoj nabavi.

### **2.17.1. 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 2015. godine iznosi **cca 79.590,00 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).

## **2.18. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima**

### **2.18.1. Značajke predmeta javne nabave financirane iz EU fondova, Schengenskog instrumenta i strateških investicija**

Postupci javne nabave financirane od strane EU strukturnih i investicijskih fondova, Schengenskog instrumenta te strateške investicije po prvi puta se javljaju u 2014. godini, a u 2015. bilježe značajno povećanje.

Za potrebe ovog Izvješća prikazane su zajedničke značajke i specifičnosti ciljane skupine predmeta javne nabave:

- korištenje sredstava vezano je uz vremensko trajanje,
- visoka procijenjena vrijednost nabave žalbenih predmeta,
- izuzetno složeni postupci javne nabave (u sebi uključuju radove, robe i usluge – izgradnju, projektiranje, opremanje i obučavanje po principu ključ u ruke koji se obavljaju kao jedan predmet nabave),
- opsežna i složena dokumentacija,
- dugotrajan postupak javne nabave pred naručiteljem
- Iz podataka koji su iskazani razvidno je samo vrijeme nabave od trenutka slanja obavijesti EOJN-u, pa do dana izjavljivanja žalbe (budući da u ZJN više nema Odluke o početku postupka javne nabave). Statistika ne može pratiti vrijeme koje je potrebno od samog početka pripreme (formiranje Povjerenstva, izrade dokumentacije za nadmetanje), pa do slanja obavijesti EOJN-u. Ali u svakom slučaju, iskazanom vremenskom trajanju postupka JN, treba dodati i u statistici neiskazano vrijeme koje je proteklo od formiranja Povjerenstva do izrade dokumentacije i slanja objave,
  - u postupku u pravilu sudjeluju konzorciji s ekonomskim operatorima iz država članica EU,
  - postupci javne nabave pod nadzorom su EU i nakon njihova dovršetka, s ex post kontrolom, po kriterijima koji su različiti od kriterija u domaćem zakonodavstvu i sa mogućnošću opoziva sredstava.

## 2.18.2. Značajke predmetnih žalbenih postupaka pred Državnom komisijom

Evidentan je značajan porast broja navedenih žalbenih predmeta; radi se o porastu od 75 predmeta, u odnosu na 2014. godinu, odnosno rastu od 133,93%.

Ukupan broj tih žalbenih predmeta iznosi 131, što predstavlja cca 11,52% od ukupnog broja zaprimljenih žalbenih predmeta u javnoj nabavi.

### Ukupni broj zaprimljenih žalbenih predmeta ciljane skupine:

MJESEC	ZAPRIMLJENO	
	2014.	2015.
SIJEČANJ	-	13
VELJAČA	1	9
OŽUJAK	1	6
TRAVANJ	2	19
SVIBANJ	2	7
LIPANJ	7	8
SRPANJ	4	10
KOLOVOZ	12	13
RUJAN	9	18
LISTOPAD	4	8
STUDENI	6	7
PROSINAC	8	13
Ukupno	56	131

U nastavku se daje prikaz relevantnih pokazatelja.

### Vrste odluka

Vrsta odluke	Broj predmeta riješen do 31.12.2015.	Postotak	Broj predmeta riješen do 31.12.2014.	Postotak
PONIŠTAVA SE	38	35,19%	20	42,55%
ŽALBA SE ODBIJA	32	29,63%	13	27,66%
ŽALBA SE ODBACUJE	31	28,7%	10	21,28%
OBUSTAVA	7	6,48%	4	8,51%
Ukupno	108	100,00%	47	100,00%

Radi se o izuzetno zahtjevnim predmetima, koji uključuju nabavu roba, radova i usluga, visoke vrijednosti. Složenost istih predmeta kompenzirala je ukupni pad zaprimljenih žalbenih predmeta, a čije odluke sadrže i izuzetno opsežna obrazloženja.



Struktura donesenih odluka u žalbenim predmetima u ovoj ciljnoj skupini približna je općoj strukturi odluka donesenih u 2015. (tablica 2.4.)

Procijenjena vrijednost žalbenih predmeta ciljane skupine, iznosi preko 19.000.000.000,00 kuna, pri čemu se nije radila distinkcija na broj žalbenih predmeta i žalitelja.

#### Predmeti ciljane skupine / podjela prema srodnosti predmeta nabave

<b>Grupa nabave</b>	<b>broj postupaka</b>	<b>%</b>
<b>1. Predmeti nabave vezani uz SCHENGENSKI INSTRUMENT</b>	<b>21</b>	<b>16,03%</b>
<b>2. Rekonstrukcije i sanacije sustava vodoopskrbe, izgradnja pročišćivača voda</b>	<b>33</b>	<b>25,19%</b>
<b>3. Izgradnja ostalih objekata</b>	<b>18</b>	<b>13,74%</b>
<b>4. Izgradnja i obnova prometne infrastrukture (mostovi, pruge, zračne luke)</b>	<b>15</b>	<b>11,45%</b>
<b>5. Ostalo (informatičke usluge, stručni nadzori, izrada studijskih i projektnih dokumentacija, oprema, master planovi, modernizacija javne rasvjete)</b>	<b>44</b>	<b>33,59%</b>
<b>Ukupno</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>

Zajedničke značajke žalbenih postupaka su:

- skup značajki koje se odnose na žalbeni postupak općenito i koje se ukazuju kao značajna ograničenja u postupku pravne zaštite (vezanost Državne komisije isključivo navodima žalbe s ograničenim ovlaštenjima postupanja po službenoj dužnosti, ograničeno korištenje dokaza u vidu stručnih mišljenja, sudska nadležnost 4 upravnih suda s različitim praksom i dr.),
- ovi žalbeni postupci spadaju u najsloženije. U pravilu, žalbe, u nedostatku boljeg instrumenta sadržavaju veliki broj žalbenih navoda mahom vezanih za dokaze sposobnosti i tehnička svojstva (stručno-tehnička pitanja),
- žalbeni postupci se rješavaju prioritetno u skladu s pozitivnim zakonodavstvom, članak 9. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije,
- zbog složenosti žalbenih predmeta žalbeni postupci traju dulje,
- žalbeni postupak uključuje i poznavanje nekih specifičnih stručnih znanja vezanih za EU projekte,
- u analiziranim predmetima, žalba se odbacuje u 28,7% slučajeva, a kao najčešći razlog odbačaja je neurednost u odnosu na uplatu naknade za pokretanje postupka.

Iako se radi o tipskim projektima (odvodnja i pročišćivači) za koju je matična dokumentacija napravljena na početku provođenja tih projekata, dakle, prije najmanje dvije godine, ista se obzirom na stečeno iskustvo, rezultate postupaka pravne zaštite, u međuvremenu stečeno iskustvo i znanje, nije mijenjala.

### **3. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO**

Ocjena stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito, kakva je dana u Izvješću o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2014. godinu, u bitnim crtama nije se izmijenila, obzirom da u međuvremenu nije došlo ni do kakve izmjene pravnog okvira ili pak okolnosti pod kojima je cijeli sustav funkcionirao.

U tom smislu, radi izbjegavanja suvišnog ponavljanja, Ocjena stanja se u cijelosti prilaže u Prilogu broj 1. ovog izvješća.

Dodatno tome, kao posebne specifičnosti za 2015. godinu, mogu se istaći slijedeće:

- obzirom da je u 2015. godini postojala obveza omogućavanja podnošenja ponuda u elektronskom obliku za sve predmete nabave velike vrijednosti, da je Državni ured za središnju javnu nabavu tijekom cijele 2015. godine imao obvezu zaprimanja ponuda isključivo u elektronskom obliku te činjenicu da u toj godini nije izjavljena niti jedna žalba na javnu nabavu s takvim oblikom podnošenja ponuda, navedeno svjedoči o činjenici da ponuditelji tu mogućnost nisu primjereno koristili. Ovo treba promatrati u svjetlu činjenice kako je dostava ponuda isključivo elektronskim putem za nabave velike vrijednosti propisana kao obvezna od 1. siječnja 2016. godine, a u nabavi male vrijednosti od 1. srpnja 2016. godine.
- bolja primjena alata dostave elektronske ponude zahtijeva odgovarajuće pravno uređenje i edukaciju korisnika
- elektronsku dostavu ponuda izvjesno će pratiti i mogućnost izjavljivanja i elektronske žalbe, te digitalni žalbeni postupak, za što je, također, potrebno pravno uređenje te oprema i aplikativna rješenja, edukacija korisnika
- kriterij ekonomski najpovoljnije ponude u 2015. godini u žalbenim predmetima se koristi u 10% slučajeva što je uvećanje od 100% u odnosu na 2014. godinu, a pretežno je vezano uz povećanje broja žalbi u žalbenim predmetima koji se financiraju iz ESI fondova i Strateških investicija. Međutim, svi prigovori vezani za normiranost ovog instituta, educiranost sudionika i postojanje standardne dokumentacije i dalje su prisutni.
- Državni ured za središnju javnu nabavu je tijekom 2014. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavio šest, a u 2015. godini šesnaest postupaka javne nabave, na koje je izjavljeno devet, odnosno, osam žalbi. Ovi podaci ukazuju na nedovoljno korištenje ovog snažnog alata središnje ili objedinjene nabave, sa ili bez primjene okvirnog sporazuma.

**KLASA: 001-02/16-02/3**  
**URBROJ: 354-01/16-6**  
U Zagrebu, 30. lipnja 2016.

**PREDSJEDNIK**

**Goran Matešić**

# **Prilog 1. - Izvadak iz Godišnjeg Izvješća o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2014. godinu**

## **3. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO**

Sustav javne nabave je stabilan i funkcionalan, u višegodišnjoj je primjeni. Propisi, doneseni na podlozi europskog zakonodavstva, su u primjeni veći broj godina. Institucije, koje prate statističke podatke, rade na edukaciji i pripremi propisa, osiguranju pravne zaštite, provode centralnu i objedinjenu nabavu, postoje i osiguravaju svoju ulogu. Sudionici postupaka te obveznici su naviknuti, bazično informirani, osposobljeni koristiti alate i tehnike za provođenje postupaka. Postupci su poznati i u širokoj su primjeni. Postupci pravne zaštite primjereno se koriste i sudionici imaju povjerenje u instituciju.

Sustav javne nabave, međutim, karakteriziraju i određene poteškoće i pojave. Izvor informacije, o kojem je riječ u ovom Izvješću, nalazi se u predmetima koji su obrađivani tijekom žalbenog postupka. Nedostaci, poteškoće, prepreke, smetnje kao i pojave koje su ovdje izložene odnose se kako na pravni okvir kojim je uređen materijalno pravni dio javne nabave, koncesija i JPP, pravne zaštite te prakse kao i propisa kojima je uređen status Državne komisije.

### **3.1. Postupak javne nabave**

Izvjесne faze i instituti postupka javne nabave u primjeni izazivaju poteškoće te su nejasni, nelogični ili nepotrebno postupak čine formalnim i neprikladnim ili izazivaju dileme u primjeni. Neki slučajevi uočeni u praksi Državne komisije ukazuju da bi se to odnosilo na: potvrde i popise ugovora, razloge za poništenje postupka javne nabave, diskreciona prava u postupanju naručitelja (pojašnjenje i upotpunjavanje dokumentacije, neuobičajeno niska cijena, primjena odredbi o profesionalnom propustu, procijenjena vrijednost, opisa predmeta nabave...).

Većina žalbenih navoda odnosi se na stručno tehnička pitanja, bilo kod dokaza sposobnosti ili tehničkih specifikacija predmeta nabave, što znači da upravo ovi instituti i postupci u praksi izazivaju poteškoće.

Najčešće povrede zakona tiču se ili propisivanja dokumentacije ili njene primjene.

Pojava mogućnosti korištenja Europskih strukturnih fondova dovela je do postupaka javne nabave visoke složenosti koji su detektirali slabosti pravnog okvira. Pravna zaštita, koja je konzumirana u tim predmetima pred Državnom komisijom, pokazala je sličan sklop najčešćih pogrešaka naručitelja i ponuditelja. Statistika odlučivanja po vrstama odluka Državne komisije, u ovoj vrsti predmeta, slična je općoj statistici.

Povećano je učešće stručnih savjetnika (uključujući i odvjetnike) u postupcima javne nabave što svjedoci o sve većoj profesionalizaciji, visokom stručnom nivou.

Otvaranjem mogućnosti korištenja sredstava iz Europskih strukturnih fondova, postupci javne nabave postaju sve složeniji i uključuju u jednom postupku i radove i robe i usluge, često po principu ključ u ruke. Ti postupci javne nabave uključuju izuzetno visoka sredstva.

Iz podataka kojima raspolaže Državna komisija, zasnovanim na žalbenim spisima, institut okvirnog sporazuma se koristi u malom broju slučajeva (20,83%). Prave prednosti okvirnog sporazuma, kojim se potiče sklapanje sporazuma s više ponuditelja i time stimulira malo i srednje poduzetništvo, objedinjava nabava za višegodišnje razdoblje, a čime se dobiva niži trošak i manji angažman ljudskih resursa, uz ravnomjernu opskrbljenost javne funkcije, ne dolaze do izražaja u učestalosti primjene ovog instituta.

Analiza žalbenih predmeta govori da se kriterij ekonomski najpovoljnije ponude koristi u relativno manjem broju slučajeva (5,17%). Jednako tako malo je i žalbi izjavljenih na dokumentaciju za nadmetanje, koje su usmjerene na korištenje ekonomski najpovoljnije ponude, kao zbirnog kriterija. Istovremeno, projekti financirani od strane ESI fondova češće koriste taj kriterij odabira.

### 3.2. Pravna zaštita

Žalbe se izjavljuju u sve većem opsegu, s velikim brojem žalbenih navoda od kojih se većina odnosi na stručno tehnička pitanja vezana za postupak nabave (tehničke specifikacije, stručnu i tehničku sposobnost...). Osparavaju se ponude, ne samo odabranih ponuditelja, nego i niže rangiranih. Ovakve žalbe u znatnoj mjeri angažiraju kapacitete Državne komisije, koja je dužan očitovati se o svim žalbenim navodima. Ovakva konstrukcija žalbenog postupka omogućava zlouporabu prava naručitelja koji izbjegava donijeti odluke temeljem pravilne primjene zakona već teške ocjene ostavlja Državnoj komisiji.

Iz postupaka u kojima naručitelji povodom žalbi ispravljaju dokumentaciju za nadmetanje, na temelju ocjene o nedovoljno pripremljenoj dokumentaciji ili učestalom usvajanju žalbi na dokumentaciju, za zaključiti je kako je dokumentacija nerijetko nedovoljno kvalitetno pripremljena. Ova pojava uočava se u žalbenim postupcima po žalbi na odluke o odabiru u kojima se zaključuje o nedovoljnoj kvaliteti i pravilnosti dokumentacije, a potom i njene primjene.

Pravna zaštita po sadašnjem propisu zasnovana je na parničnom načelu, Državna komisija odlučuje u granicama žalbenih navoda, postupanje po službenoj dužnosti bitno je ograničeno. Istovremeno, aktivnost drugih potencijalnih sudionika postupka pravne zaštite, koji bi po definiciji skrbrili o zaštiti javnog interesa, DORH-a i Uprave za sustav javne nabave, na podnošenju žalbi je neznatna. Pored ograničenosti kontrole zakonitosti po službenoj dužnosti, može se postaviti pitanje o kvaliteti zaštite javnog interesa u postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi, koncesijama i JPP. Javna nabava se oslanja na dva velika načela, poticanje i omogućavanje tržišne utakmice i učinkovito korištenje javnih sredstava (zaštita javnog interesa).

Kao daljnja posljedica takve konstrukcije pravne zaštite su i žalbe u kojima se naprosto sadržajno gomilaju žalbeni navodi, kojima se osporava gotovo sve. Žalitelji nasumičnim

isticanjem gomile žalbenog materijala u žalbenom postupku vide priliku za uspjeh u vidu poništenja odluke o odabira. Time se znatno angažiraju kapaciteti Državne komisije.

Uočena je daljnja zloupotreba instituta uređenja žalbe u dijelu u kojem se to odnosi na uplatu naknade za pokretanje postupka. Uz suspenzivni učinak izjavljene žalbe i obvezu Državne komisije na pozivanje na uređenje žalbe i uplatu naknade, stvara se vrijeme unutar kojega se otvara mogućnost manipulacije. Veliki broj odbačenih žalbi zbog neplaćanja naknade (29%) govori u stvari o potencijalnoj situaciji koja predstavlja korupcijski rizik za postupak javne nabave. Nekada i o prevelikom materijalnom teretu, kojega su žalitelji spremni ili u mogućnosti podnijeti da bi dobili pravnu zaštitu.

Spor o primjeni prava iz javne nabave spor je visoke složenosti i stručnosti. U njemu su često sporna pitanja različite specifične stručno-tehničke naravi radi čega je potrebno osigurati poznavanje iste. Specifičan je spor u javnoj nabavi iz razloga postupanja unutar kratkih rokova, što isključuje angažiranje klasičnih sudskih vještaka, koje bi angažiranje postupak učinio presporim. Postojeći procesni sustav onemogućava šire korištenje stručno-tehničkih mišljenja kao dokaza što otežava kontrolu zakonitosti, koju provodi Državna komisija, a rezultat kontrole čini manje pouzdanim.

Osnivanje upravnih sudova u Republici Hrvatskoj, koji su nadležni postupati po tužbama protiv odluka Državne komisije (četiri prvostupanjska suda), rezultiralo je dvama pojavama. Prvo, sudovi kada usvajaju tužbu i donose poništavajuće presude, predmete vraćaju na ponovno odlučivanje Državnoj komisiji, odnosno, rijetko sami presuđuju iako je to zakonsko pravilo po odredbama Zakona o upravnim sporovima. To izaziva dugotrajnost postupka pravne zaštite u javnoj nabavi, a time i pravnu nesigurnost i neizvjesnost. I drugo, meritorne poništavajuće presude upravnih sudova, u nekim slučajevima predstavljaju udar na konzistentnost pravne prakse u javnoj nabavi, koja se formirala tijekom razdoblja od 10-ak godina i detaljno je praćena od strane sudionika postupka. U izvjesnom broju slučajeva javlja se disonantna praksa različitih sudova, u istim ili sličnim pravnim pitanjima, što ugrožava predvidivost pravne zaštite, a ima utjecaja i na uvjete tržišnog natjecanja u javnoj nabavi, koncesijama i JPP-u.

Postojeći sustav naknada za pokretanje žalbenog postupka postigao je cilj zbog kojega je utemeljen. Utvrditi naknadu za angažman državnog aparata za pravnu kontrolu postupaka u sporu visoke stručnosti i utjecati na smanjenje pojava zloupotrebe prava na izjavljivanje žalbe je, kao rezultat, postignut. Međutim, istovremeno, taj koncept, otkrio je i neke nedostatke i smetnje. Ne uzima u obzir postojeću gospodarsku situaciju, a također hendikepira male i srednje poduzetnike, kad se javljaju kao žalitelji u postupcima nabave. Sustav naknada nestimulativan je u slučajevima pravne zaštite kod dodjele nekih koncesija. Ima mjesta razmatranju korekcije ovog sustava, koji bi bolje odgovorio svojim zahtjevima.

Iz izvjesnog broja takvih žalbenih navoda, zaključuje se kako, u fazi izvršenja ugovora o javnoj nabavi, i nadalje nije osigurana učinkovita pravna zaštita.

### 3.3. Državna komisija

Naglašava se da je i nadalje prisutna situacija pravne podnormiranosti institucije Državne komisije, u kojoj su detektirani korupcijski rizici koji se obrađuju u Strategiji borbe protiv korupcije Vlade Republike Hrvatske te Akcijskom planu, donesenom na temelju iste, a koji se upravo odnose na bolju normiranost.

Polazeći od

- izložene ocjene stanja na temelju iskustva stečenog u rješavanju žalbenih predmeta, koja ukazuje na potrebu otklanjanja prepreka, osuvremenjivanja, postizanja bolje funkcionalnosti postojećeg pravnog okvira kojim je uređen postupak javne nabave kao temeljni postupak koji se primjenjuje za javnu nabavu ali i koncesije i JPP, pravnog okvira za pravnu zaštitu te institucije Državne komisije,
- činjenice da je Republika Hrvatska pred postupkom implementacije Direktiva EU u području javne nabave, koncesija i JPP,

ovo Izvješće sadrži

3.4. Zaključak o preporukama koje se odnose na pravni okvir:

#### **A. POSTUPAK JAVNE NABAVE:**

1. Precizirati postupanja naručitelja koja su uređena kao diskreciono pravo (načelno - povezati s teretom dokaza na strani naručitelja):
  - pojašnjenje i upotpunjavanje dokumenata, članak 92.,
  - neuobičajeno niska cijena članak 91.,
  - postupanje u slučaju teškog profesionalnog propusta članak 68. st.1. t. 4. i st.7. i
  - druga postupanja
2. Redefinirati tehničke i stručne dokaze sposobnosti (definicija popisa i potvrda)
3. Proširiti razloge za poništenje postupka, članak 100.
4. Redefinirati dokazivanja sposobnosti (Uredba EU o Single European Document)
5. Redefinirati kriterij ekonomski najpovoljnije ponude
6. Razraditi institut okvirnog sporazuma
7. Propisati E- nabavu (u žalbenom postupku)

#### **B. PRAVNA ZAŠTITA U JAVNOJ NABAVI:**

1. Definirati postupak pravne zaštite kao sui generis,
2. Uvesti prethodno, remonstrativno pravno sredstvo postupanja naručitelja po žalbi,
3. Uvesti procesnu pretpostavku za izjavljivanje žalbe na dokumentaciju za nadmetanje u vidu prethodnog zahtjeva za objašnjenjem/izmjenom dokumentacije,
4. Uređenje, korekcija iznosa naknada za pokretanje žalbenog postupka,
5. Uplata naknade za pokretanje žalbenog postupka, kao procesna pretpostavka, bez mogućnosti naknadnog pozivanja na uplatu,
6. Redefinirati pravni interes na izjavljivanje žalbi (*ne bis in idem* načelo),

7. Imenovanje opunomoćenika za prijem pismena za žalitelja izvan teritorija Republike Hrvatske, kao obvezan sadržaj žalbe,
8. Uvođenje procesne mogućnosti traženja u vidu dokaza, stručnog mišljenja o stručno-tehničkim pitanjima iz postupka nabave,
9. Uređenje ovlaštenja Državne komisije za postupanje po služenoj dužnosti (definiranje bitne povrede postupka),
10. Sklop pitanja vezan za izjavljivanje žalbe i vođenje žalbenog postupka kod e-nabave,
11. Računanje roka za odlučivanje Državne komisije od dana kompletiranja spisa, a ne od dana urednosti žalbe, uvesti termin radni dan,
12. Uvesti odlučivanje po članu Državne komisije pojedincu (obustave, odbačaji),
13. Uvesti nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske – sudska zaštita protiv odluka Državne komisije,
14. Propisati obvezu upravnih sudova na meritorno reformacijsko rješavanje po tužbama na odluke Državne komisije,
15. Objava presuda upravnih sudova u žalbenim predmetima javne nabave na mrežnim stranicama Državne komisije, bez anonimizacije istih

## **DRŽAVNA KOMISIJA :**

1. Nadležnost Državne komisije:
  - pravna zaštita u postupcima javne nabave, koncesija i JPP,
  - izvješćivanje o radu te izrada analiza primjene propisa javne nabave, koncesija i JPP,
  - praćenje i sistematizacija pravne prakse.
2. Institucionalni status Državne komisije, kao samostalnog i neovisnog državnog tijela:
  - donošenje temeljenog općeg akta uz suglasnost Hrvatskoga sabora,
  - donošenje ostalih općih akata – samostalno,
  - zaposlenici u stručnim službama u režimu Zakona o radu
3. Status članova Državne komisije:
  - transparentan i javno dostupan postupak predlaganja i imenovanja članova Državne komisije (javni natječaj),
  - javno dužnosnički status i prava u slučaju prestanka mandata, razrješenje,
  - prava iz rada