



Republika Hrvatska Republic of Croatia



DKOMHR
Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

**IZVJEŠĆE
O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA
KONTROLU POSTUPAKA JAVNE
NABAVE**

ZA

2007.

SADRŽAJ

1. Opći dio

- 1.1. Twinning projekt „Jačanje sposobnosti Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave“, CARDS program
- 1.2. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

2. Poslovanje i rad Državne komisije

- 2.1. Ustroj Državne komisije
- 2.2. Kadrovska struktura
- 2.3. Financijsko poslovanje Državne komisije
- 2.4. Javnost rada Državne komisije

3. Pokazatelji rada Državne komisije

- 3.1. Opća statistika Državne komisije
 - 3.1.1. Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2007.
 - 3.1.2. Prikaz rješavanja žalbenih predmeta na dan 31. prosinca 2007
 - 3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2007. po mjesecima
 - 3.1.4. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima
 - 3.1.5. Broj javnih nabava koje kontrolira Državna komisija u odnosu na broj objava javnih nabava u Narodnim novinama
 - 3.1.6. Omjer objavljenih izravnih pogodbi u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje i uloženi žalbi
 - 3.1.7. Struktura riješenih predmeta u 2007. godini kada je žalba uložena na postupak nabave „Izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva za nadmetanje“
 - 3.1.8. Popis naručitelja prema broju postupaka javnih nabava kontroliranih pred Državnom komisijom
 - 3.1.9. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status

3.2. Upravno sudska zaštita

- 3.2.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije
- 3.2.2. Struktura upravnih sporova
- 3.2.3. Prikaz presuda Upravnog suda Republike Hrvatske zaprimljenih po vrsti odluke

3.3. Riješeni žalbeni predmeti u 2007.

- 3.3.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke
- 3.3.2. Struktura riješenih predmeta u kojima je žalba usvojena
- 3.3.3. Struktura zaprimljenih žalbi prema predmetu nabave
- 3.3.4. Struktura objavljenih nabava i broja žalbi prema predmetu nabave
- 3.3.5. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave
- 3.3.6. Struktura novo zaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave
- 3.3.7. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na način nabave
- 3.3.8. Struktura žalbenih predmeta obzirom na kriterije odabira
- 3.3.9. Trajanje postupka
- 3.3.10. Razlozi usvajanja žalbe

4. Prihodi državnog proračuna s osnove postupka pred Državnom komisijom

- 4.1. Naknada za vođenje postupka
- 4.2. Upravna pristojba za vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom

5. Ocjena stanja u javnoj nabavi

UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija) ustanovljena je Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 117/01 i 92/05) i Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, 117/03).

Temeljem članka 2. stavak 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave odgovorna je Hrvatskom saboru.

Državna komisija je započela s radom u studenom 2003. godine preuzevši predmete Ministarstva financija, Uprave za javnu nabavu.

Sukladno članku 9. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Državna komisija obvezna je jednom godišnje podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o radu i stanju u području javne nabave u Republici Hrvatskoj za proteklu kalendarsku godinu. Sastavni dio izvješća čine analize sa sljedećim podacima:

- broj zaprimljenih predmeta,
- broj riješenih predmeta (odbačenih, odbijenih, osnovanih žalbi),
- broj poništenih postupaka javne nabave,
- broj neriješenih predmeta,
- popis naručitelja koji najčešće krše zakonske odredbe u postupku javne nabave i sl.
- drugi podatci o radu Državne komisije.

Državna komisija ima podatke o vrijednosti svih žalbenih predmeta pojedinog naručitelja, ali nema ukupnu vrijednost nabave istih naručitelja pa u ovom izvješću nije moguće usporediti podatke o ukupnoj vrijednosti nabave pojedinog naručitelja s vrijednosti nabave kontroliranom od strane Državne komisije.

1. OPĆI DIO

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave utemeljena je Zakonom o javnoj nabavi, a Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave utvrđena je kao samostalno i neovisno državno tijelo u čijem je djelokrugu vođenje žalbenog postupka protiv odluka donesenih u postupcima javne nabave za područje cijele države.

Neovisnost i samostalnost Državne komisije, kao temelj nepristranosti u odlučivanju, ogleda se u sljedećem:

- Državna komisija samostalno je proračunski korisnik čiji su nadležnost i rad uređeni zakonom;
- članove Državne komisije na prijedlog Vlade imenuje Hrvatski sabor na 5 godina; uvjeti za imenovanje kao i razlozi za razrješenje utvrđeni su zakonom; protiv rješenja Državne komisije osigurana je sudska zaštita; sve te pretpostavke utvrđene su Direktivama Europske unije i praksom Europskog suda pravde;

- temeljem članka 2. stavak 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave Državna komisija odgovara izravno Hrvatskom saboru kojemu podnosi godišnje izvješće o svom radu;
- odluke Državne komisije obvezne su za sve stranke u postupku.

1.1 Twinning projekt „Jačanje sposobnosti Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave“, CARDS program

Twining projekt "Jačanje sposobnosti Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave" u Twining newsu broj 27, u rujnu 2007. godine, imenovan je „*best practice modelom*“. Partneri u ovom projektu bili su Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske i Državna revizijska komisija Republike Slovenije. Aktivnosti u projektu započete su 1. kolovoza 2005. godine, a dovršene su 31. prosinca 2006. godine.

Sve predviđene aktivnosti su ispunjene u zadanom roku, a vidljivost projekta kao i rezultati projekta omogućili su stvaranje kvalitetnijeg i efikasnije sustava pravne zaštite u javnoj nabavi.

1.2 Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

Bit antikorupcijskog djelovanja Državne komisije ogleda se u: brzom i učinkovitoj pravnoj zaštiti, temeljnoj funkciji institucije, razvoju tumačenja propisa o javnoj nabavi, stvaranju i objavi pravne prakse, transparentnom radu i učešće u procesima edukacije korisnika. U okviru zadanih ciljeva Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006. – 2008., Državna komisija u cijelosti je ispunila predviđene aktivnosti za 2007. godinu. Pored transparentnog rada institucije te stalnog skraćivanja rokova rješavanja žalbi u postupku pravne zaštite, članovi i zaposlenici Državne komisije sudjelovali su u edukacijskim seminarima na temu javnih nabava u ulozi predavača. Isto tako Državna komisija sudjelovala je u aktivnostima Ministarstva pravosuđa vezanim za suzbijanje korupcije u Republici Hrvatskoj.

U organizaciji Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i SIGIM-e, a pod službenim pokroviteljstvom Predsjednika Republike Hrvatske gospodina Stjepana Mesić, održana je u Dubrovniku, u vremenu od 24. - 25. svibnja 2007. dvodnevna međunarodna konferencija na temu „**Pravna zaštita u javnoj nabavi**“. Teme na konferenciji od velike su važnosti za razmjenu iskustva na području javne nabave s težištem na pravnoj zaštiti. Konferencija je okupila nekolicinu vodećih europskih pravnih stručnjaka sa područja javne nabave, domaće pravnike iz pravosuđa i sveučilišne zajednice te visoke goste iz Europske komisije.

U Izvješću o napretku za 2007. godinu (COM (2007) 663), Bruxelles, 6. studenoga 2007., Komisija europske zajednice je rad ove institucije ocijenila sa riječima „*Državna komisija i dalje ostvaruje solidne rezultate u rješavanju žalbi ponuditelja, iako je broj zaposlenih manji od predviđenog. Unatoč tomu, Državna je komisija uspjela značajno skratiti prosječno trajanje postupka kontrole. Državna komisija je povećala transparentnost svog rada te unaprijedila sustav pravne zaštite u postupku javne nabave, uključujući objavljivanje dvaju priručnika od kojih je jedan namijenjen ugovornim subjektima, a drugi ponuditeljima.*“

2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Ustroj Državne komisije

Državna komisija sastoji se od ustrojstvenih cjelina, a to su:

- Državna komisija u užem smislu koju čini pet članova: predsjednik, zamjenica predsjednika i tri člana Državne komisije,
- Stručna služba koja se sastoji od Tajništva, Pisarnice i Stručnih savjetnika
- Odjel općih poslova.

2.2. Kadrovska struktura

Struktura ljudskih potencijala Državne komisije potrebna za optimalan rad:

- predsjednik Komisije	1
- zamjenica predsjednika Komisije	1
- član Komisije	3
- tajnik Komisije	1
- poslovna tajnica	1
- voditeljica pisarnice	1
- administrator – referent	3
- stručni savjetnik	12
- voditelj računovodstva	1
- domaćica - spremačica	1
- zaštitar, domar, dostavljač	1

Ukupni broj izvršitelja: 26

Struktura ljudskih potencijala Državne komisije s 31. prosincem 2007. godine:

- predsjednik	1
- zamjenica predsjednika	1
- članovi	3
- tajnik	1
- stručni savjetnici	10
- zaposleni u Pisarnici i općoj službi	4
- voditelj računovodstva (u ugovornom odnosu)	1

Ukupni broj izvršitelja: 21*

* Jedna zaposlenica nalazi se na porodiljinom dopustu.

2.3. Financijsko poslovanje Državne komisije

Sredstva za financiranje Državne komisije osiguravaju se u državnom proračunu, a Državna komisija samostalni je proračunski korisnik i nema drugih prihoda. Naknada za pokretanje žalbenog postupka u javnoj nabavi uplaćuje se u državni proračun i pripada izvoru „Opći prihodi i primici“.

Iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka koju žalitelj uplaćuje u državni proračun Republike Hrvatske iznosi **2.627.530,00 kuna**.

Odobreni proračun Državne komisije za 2007. godinu iznosio je **5.476.000,00 kn**. Navedena sredstva omogućila su kadrovske širenje, opremanje poslovnog prostora nužnom uredskom opremom, stručno usavršavanje zaposlenika te su kao takva i ocijenjena dostatnima.

Navedeni iznos ocjenjuje se dostatnim za rad i osiguranje neovisnosti i samostalnosti ovoga tijela, kao temeljnih obilježja propisanih odredbama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Direktivom Europskog parlamenta te pravnom praksom Europskog suda pravde.

Plan rashoda Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2007. godinu iznosio je 5.476.000,00 kn.

Plan je izvršen s 92,78 %, tj. 5.080.693,78 kn.

Rashodi za zaposlene planirani su u iznosu od 3.770.200,00 kn, a izvršeni u iznosu od 3.659.868,37 kn ili 97,07 %. Materijalni rashodi planirani su u iznosu od 1.461.100,00 kn, a izvršeni u iznosu od 1.217.141,11 kn ili 83,30 %. Financijski rashodi planirani su u iznosu od 1.500,00 kn, a izvršeni u iznosu od 739,20 kn ili 50,72 %. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine planirani su u iznosu od 243.200,00 kn, a izvršeni u iznosu od 202.945,10 kn ili 83,45 %.

2.4. Javnost rada Državne komisije

Opća načela javne nabave, transparentnost i javnost postupaka, primjenjuju se i na postupak pravne zaštite u javnoj nabavi. Osim u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, transparentnost poslovanja Državne komisije se ostvaruje i u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 172/03).

Tijekom 2007. godine zaprimljeno je šest zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama, svi zahtjevi upućeni su od strane novinara.

- do 31. prosinca 2007. godine riješeni su svi zahtjevi za pristup informacijama;
- svi zahtjevi su riješeni u zakonskom roku;
- informacije su tražene za konkretne predmete nabave;
- nije bilo materijalnih troškova iz članka 19. Zakona o pravu pristupa informacijama.

Informacije vezane za rad DKOM-a moguće je naći na internet adresi www.dkom.hr, kao i stručne podatke koji se dnevno ažuriraju. Isto se tako na navedenim internet stranicama nalazi i Upisnik predmeta upravnog postupka te niz drugih korisnih informacija. Smanjenje broja zahtjeva za pravo na pristup informacijama u direktnoj je vezi s velikim brojem podataka koji su dostupni putem službene internet stranice.

Temeljem članka 9. stavak 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 117/03), Državna komisija je obvezna jednom godišnje za prethodnu kalendarsku godinu podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o svom radu i o stanju na području javne nabave u Republici Hrvatskoj.

Izvješće o radu Državne komisije za 2004., 2005. i 2006. godinu dostupno je na internet stranicama.

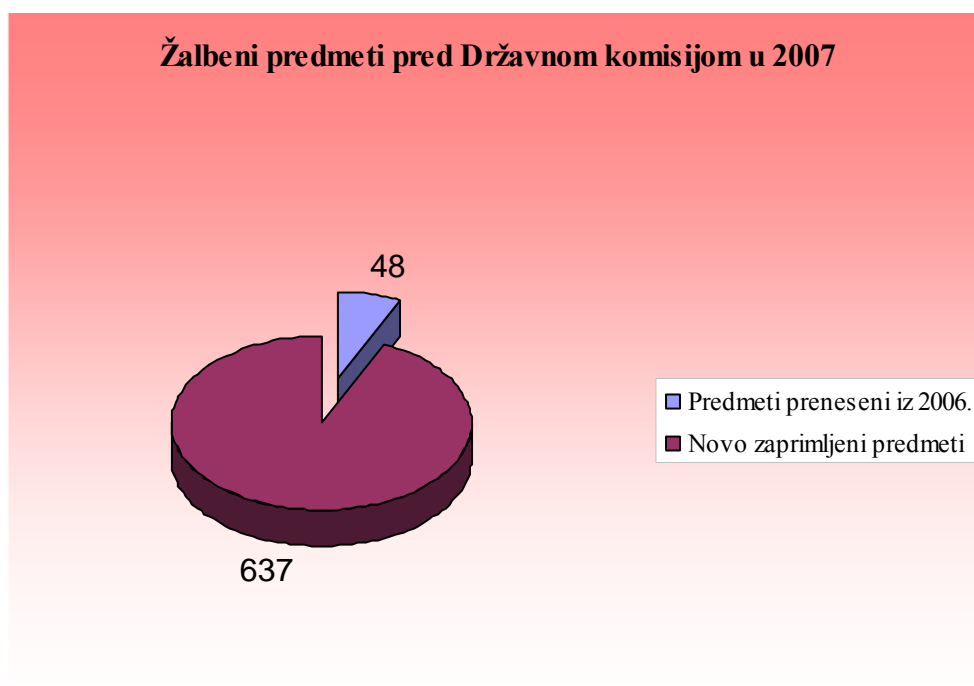
3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

3.1 OPĆA STATISTIKA DRŽAVNE KOMISIJE

3.1.1 Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2007.

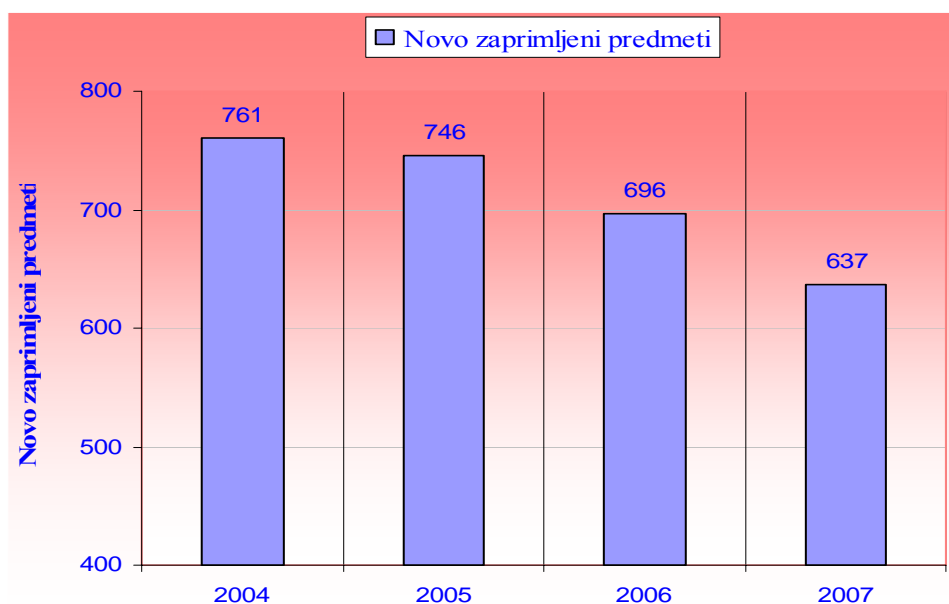
Predmeti preneseni iz 2006.*	48
Novo zaprimljeni predmeti	637
UKUPNO	685

* Predmeti preneseni iz 2006. nisu riješeni u 2006. godini iz razloga što do 31. prosinca 2006. godine dokumentacija nije bila kompletirana.

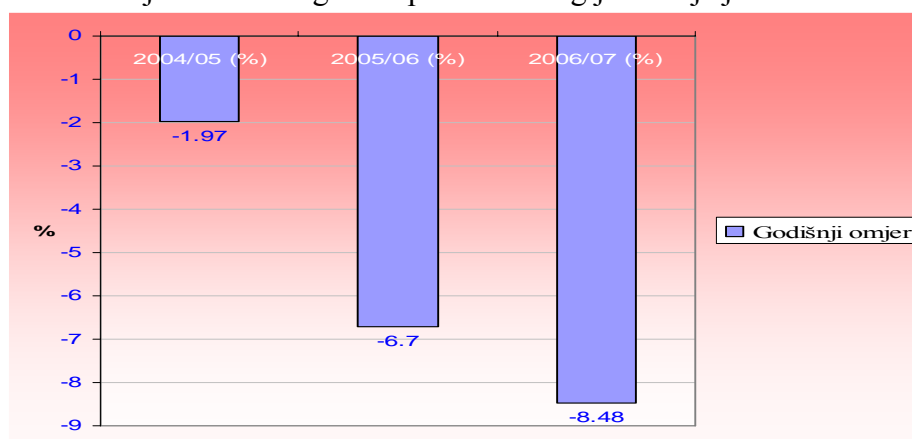


Usporedba 2004 – 2007

Godina	2004	2005	2006	2007
Novo zaprimljeni predmeti	761	746	696	637
	2004/05 (%)	2005/06 (%)	2006/07 (%)	
	-1.97	-6.7	-8.48	



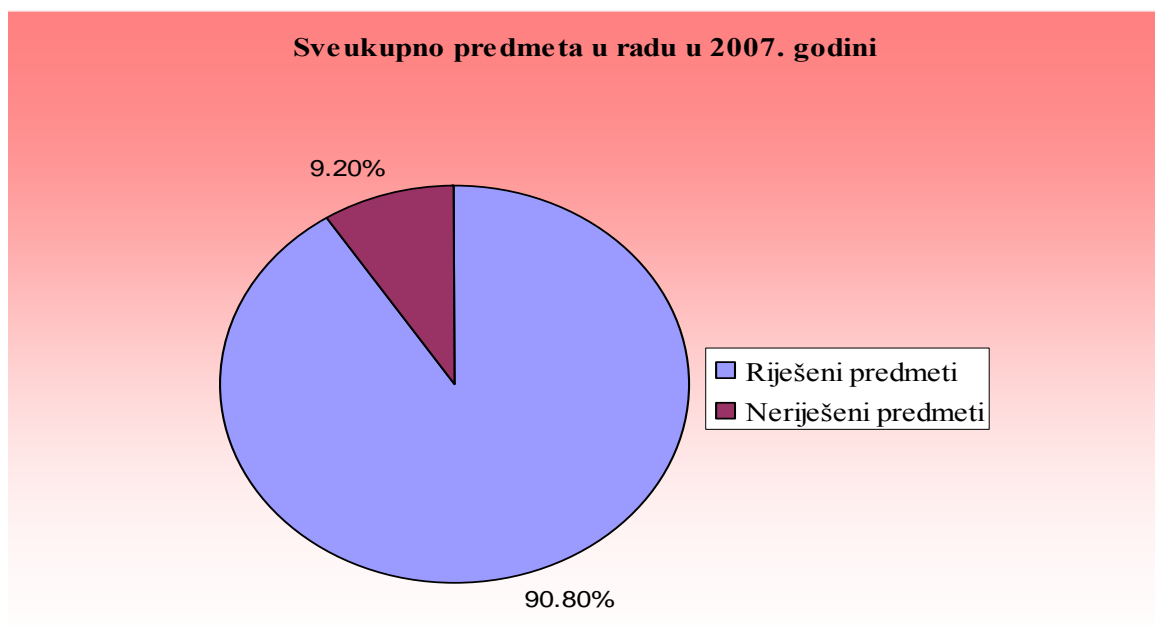
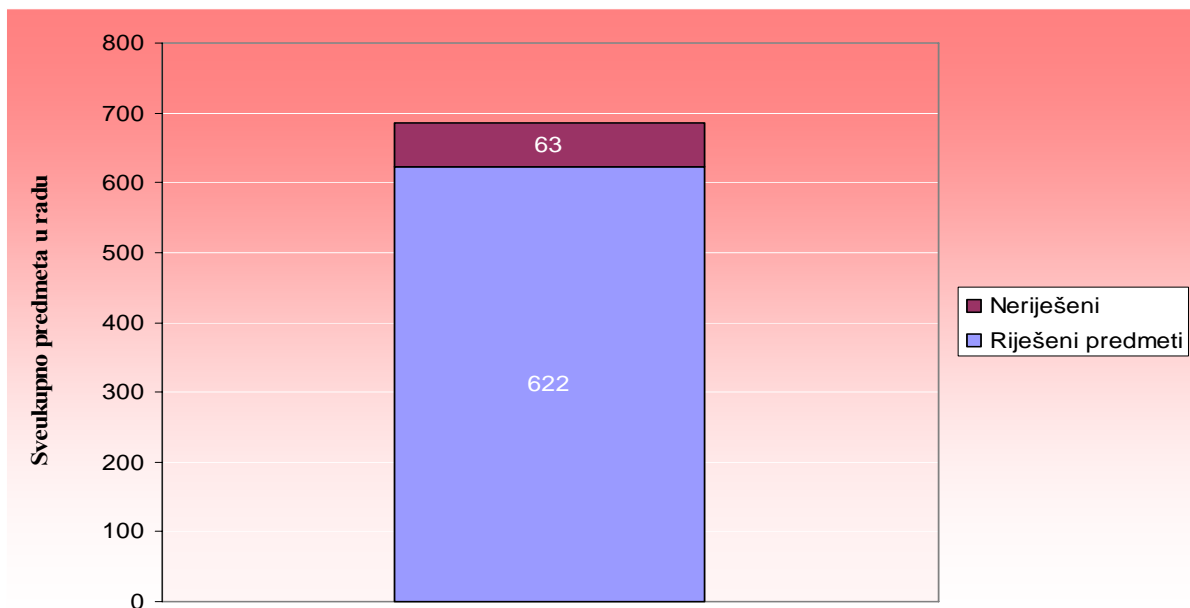
Usporedbom broja novo zaprimljenih predmeta iz 2004. godine (761 predmet) u 2005. godini, s brojem novo zaprimljenih predmeta u 2006. godini (696 predmeta) i 2007. (637), uočava se tendencija pada broja žalbenih predmeta. Tijekom 2007. godine Državna komisija nije bila nadležna za kontrolu dodjele koncesija te kontrolu javno-privatnih partnerstva, no tu će nadležnost dobiti tijekom 2008. godine prema Strategiji razvoja javne nabave RH.



3.1.2 Prikaz rješavanja žalbenih predmeta na dan 31. prosinca 2007.

Sveukupno predmeta u radu u 2007. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni
685	622	63
100%	90.8 %	9.2%

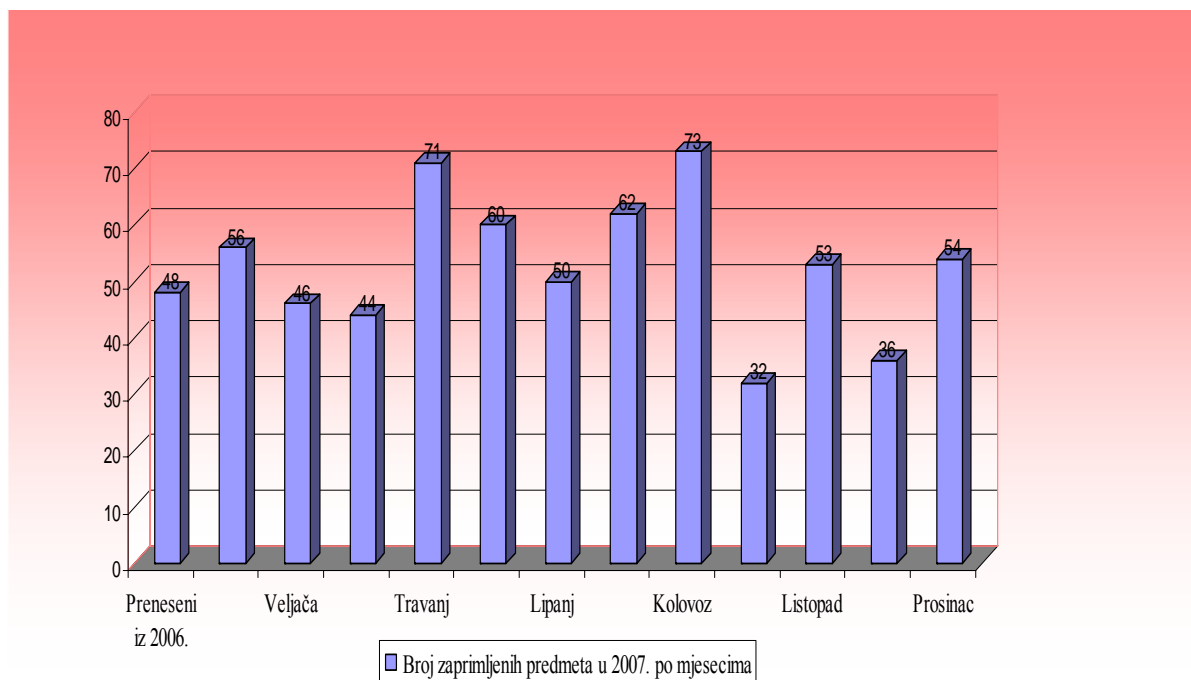
* Na dan 31. prosinca 2007. ostalo je 63 predmeta koji nisu riješeni iz razloga što u njima dokumentacija nije kompletirana.



3.1.3 Broj zaprimljenih predmeta u 2007. po mjesecima

Preneseni iz 2006.	48
Siječanj	56
Veljača	46
Ožujak	44
Travanj	71
Svibanj	60
Lipanj	50
Srpanj	62
Kolovoz	73
Rujan	32
Listopad	53
Studeni	36
Prosinac	54
UKUPNO:	685

Prosječni mjesečni priljev u 2007. godini: **53.08 predmeta**. Broj žalbi zaprimljenih u Državnoj komisiji po mjesecima varira i do 50%, što je rezultat poslovnih procesa naručitelja.



3.1.4 Prosjek riješenih predmeta po mjesecima

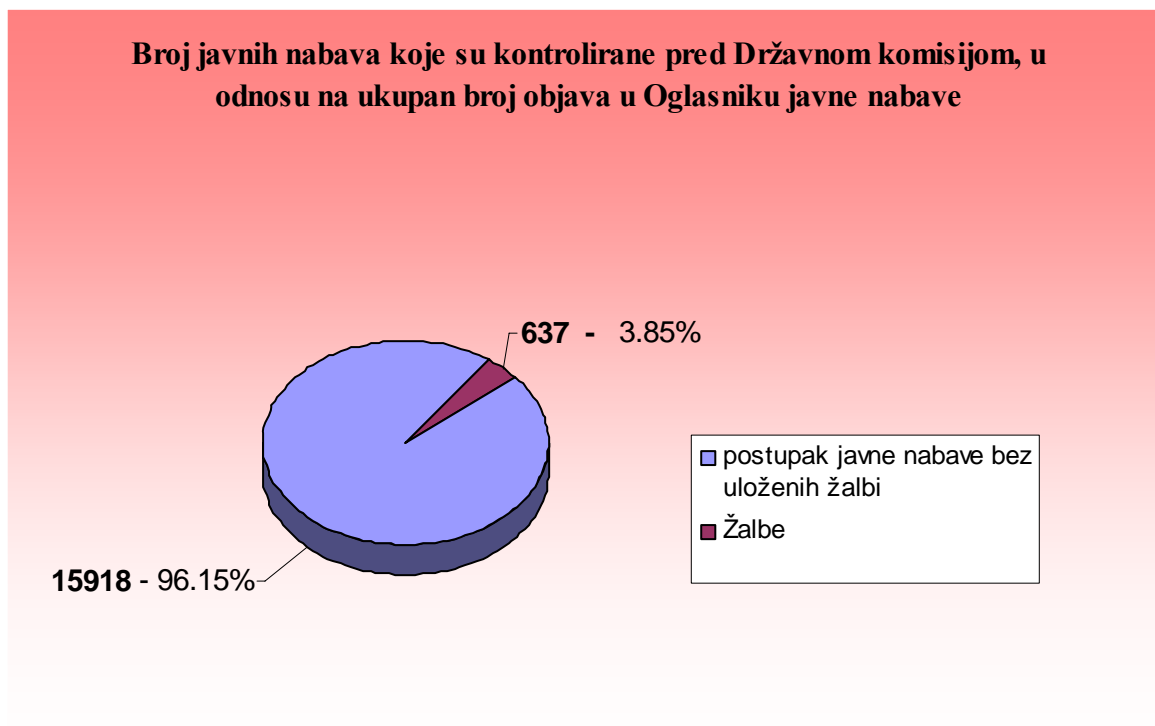
Ukupno riješeno u 2007.	Prosjek po mjesecima (12)
622	51.83

3.1.5 Broj javnih nabava koje su kontrolirane pred Državnom komisijom u odnosu na ukupan broj objava u Oglasniku javne nabave

Prema podacima iz Oglasnika javne nabave Narodnih novina*, u 2007. godini bilo je **16.555** objava o javnim nabavama.

Omjer broja objavljenih nabava i broja zaprimljenih žalbenih predmeta upućuje na zaključak kako su od ukupnog broja objavljenih nabava žalbe izjavljene u 3.85% slučajeva.

	Objavljeno	Žalbe	%
Ukupno	16.555	637	3.85

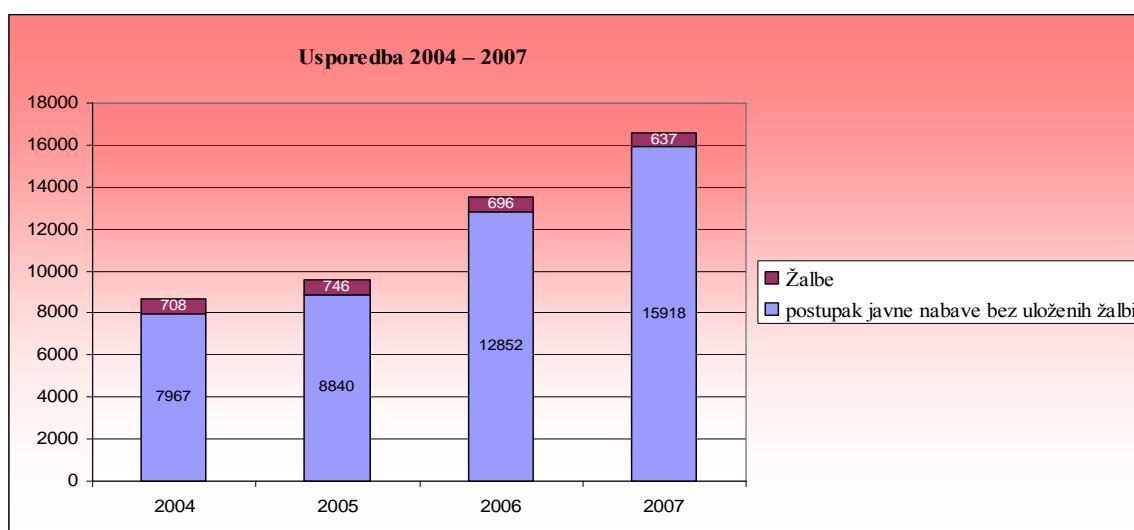
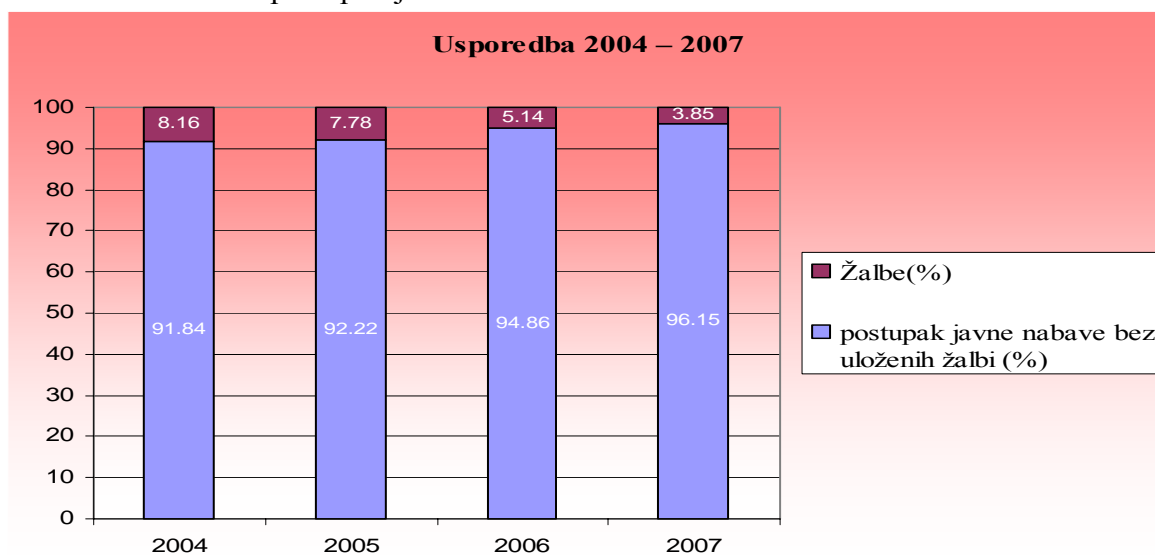


Usporedba 2004 – 2007

	Objavljeno	Žalbe	%
2004	8.675	708	8.16
2005	9.586	746	7.78
2006	13.548	696	5.14
2007	16.555	637	3.85

* Podatci o brojevima objava vezanih za javnu nabavu iz Oglasnika javne nabave dobiveni su od Narodnih novina d.d., Zagreb.

Razvoj pravne prakse Državne komisije daje veću pravnu sigurnost čime pravna zaštita postaje predvidljiva, a samim time i opće poznata svim sudionicima u postupcima javne nabave. Predvidljivost pravne prakse Državne komisije jamči kvalitativan kontrolni mehanizam u svakom postupku javne nabave.



Ukupan broj svih objava, uključujući objave odluka o poništenju, obavijesti o sklapanju ugovora i sl., iznosi **27.926**.

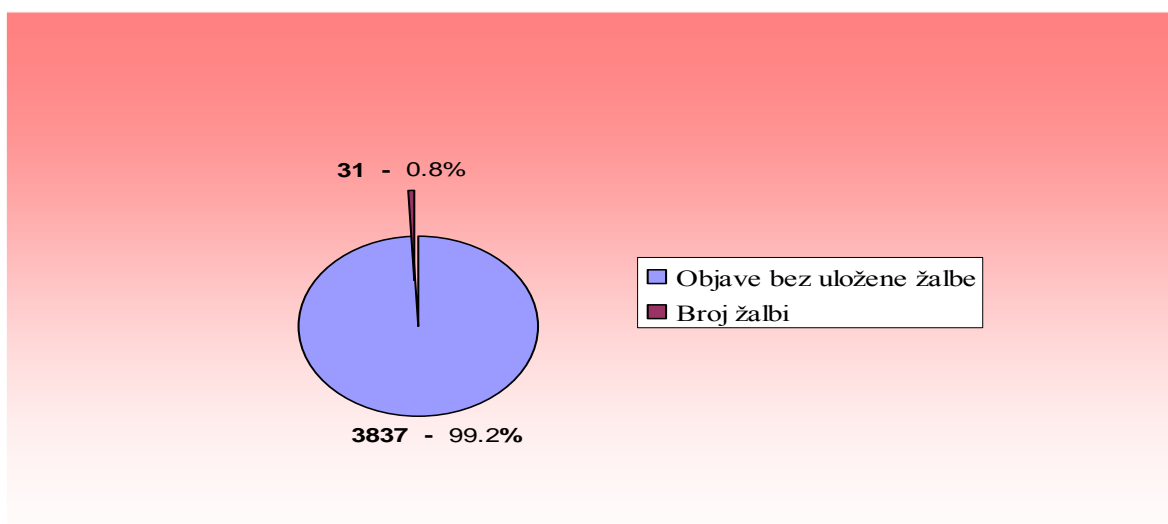
3.1.6 Omjer objavljenih Izravnih pogodbi u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje te uloženi žalbi pred Državnom komisijom

Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz listopada 2005. godine uvedena je obveza objavljivanja Izravne pogodbe u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje (obrazac NAB 44) te je tijekom 2007. godine objavljeno **3868** takva objava.

Ukupna vrijednost javne nabave kada je korišten ovaj način nabave iznosila je **163.146.000,00** kuna.

Broj objava	Broj žalbi	%
3868	31	0.8

Manji broj žalbi na ovaj način nabave uzrokovan je pravilno odabranim načinom nabave od strane naručitelja ili manjkom spremnosti (needuciranost) žalitelja u izjavljivanju žalbi na ovaj način nabave.



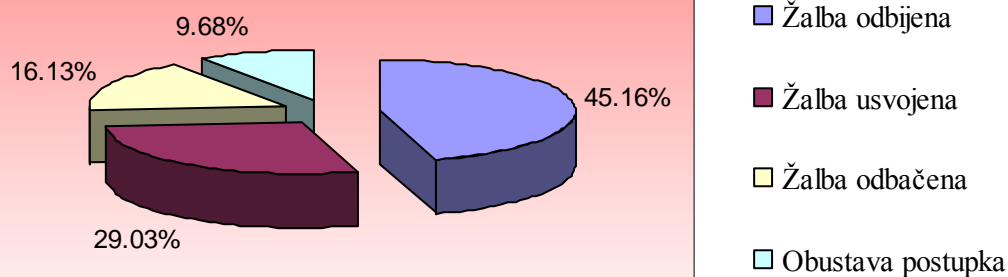
Usporedba 2006- 2007

Godina	2006	2007
Broj objava	3371	3868
Broj žalbi	27	31
Postotak (%)	0.8	0.8

3.1.7. Struktura riješenih predmeta u 2007. kada je žalba uložena na postupak nabave „Izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva za nadmetanje“

Vrsta odluke	Broj	%
Žalba usvojena	9	29.03
Žalba odbijena	14	45.16
Žalba odbačena	5	16.13
Obustava postupka	3	9.68
Ukupno:	31	100

Na ovaj postupak nabave više se žalbi odbija u odnosu na broj odbijenih žalbi tijekom 2006. godine, a postotak odbijenih žalbi u 2007. veći je od sveukupnog postotke odbijanja žalbi u žalbenim postupcima pred Državnom komisijom.



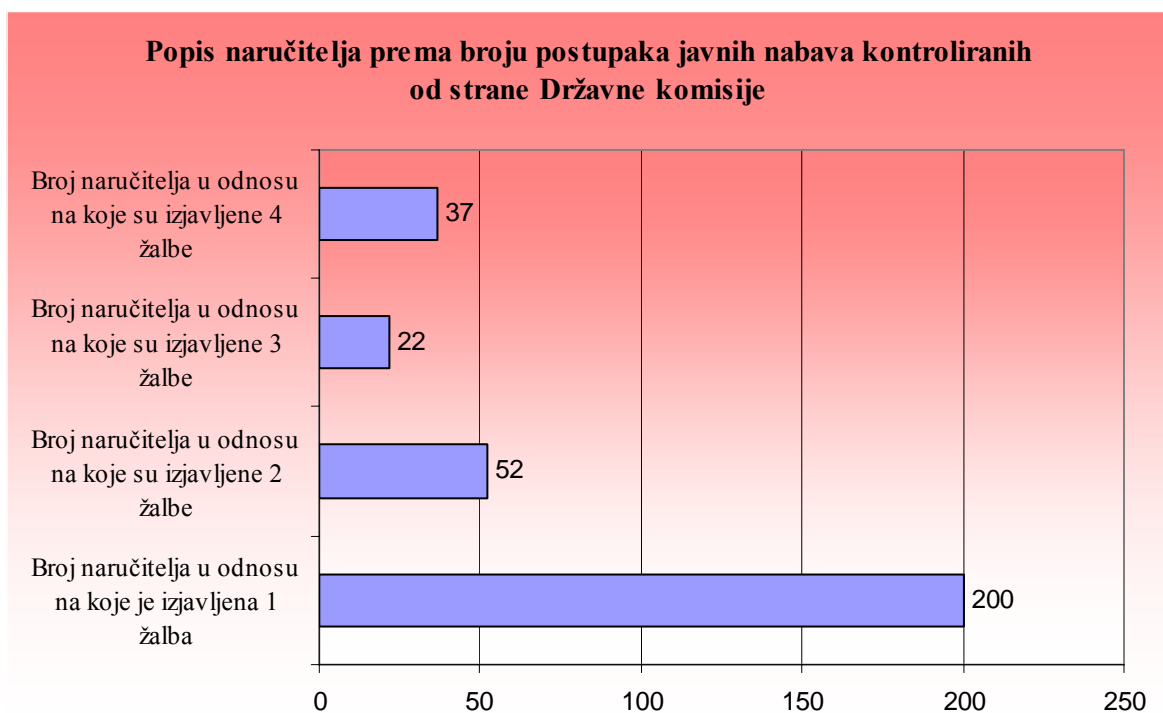
3.1.8 Popis naručitelja prema broju postupaka javnih nabava kontroliranih od strane Državne komisije

Popis sudionika postupka, najčešćih kršitelja zakona (čl. 9. st. 3. t. 5. Zakona o Državnoj komisiji) u apsolutnom smislu značenja riječi kršitelj zakona, nije moguće dati zbog činjenice što je za to potrebno imati podatke o ukupnom broju nabava pojedinog naručitelja, a koje podatke Državna komisija ne posjeduje. Izneseni podaci zasnovani su samo na analizi žalbenih predmeta.

Popis „najčešćih kršitelja zakona“ daje se na osnovi usporedbe broja izjavljenih žalbi i broja djelomično ili cjelokupno poništenih nabava.

U 2007. godini Državna komisija zaprimila je 637 žalbi, a koje se odnose na 311 različitih naručitelja.

Broj naručitelja u odnosu na koje je izjavljena 1 žalba	200
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 2 žalbe	52
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 3 žalbe	22
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 4 žalbe	37



Naručitelji javnih nabava protiv čijih je odluka pokrenut žalbeni postupak pred Državnom komisijom (naručitelji sa četiri i više žalbenih predmeta) te broj izjavljenih žalbi navedeni su u tablici.

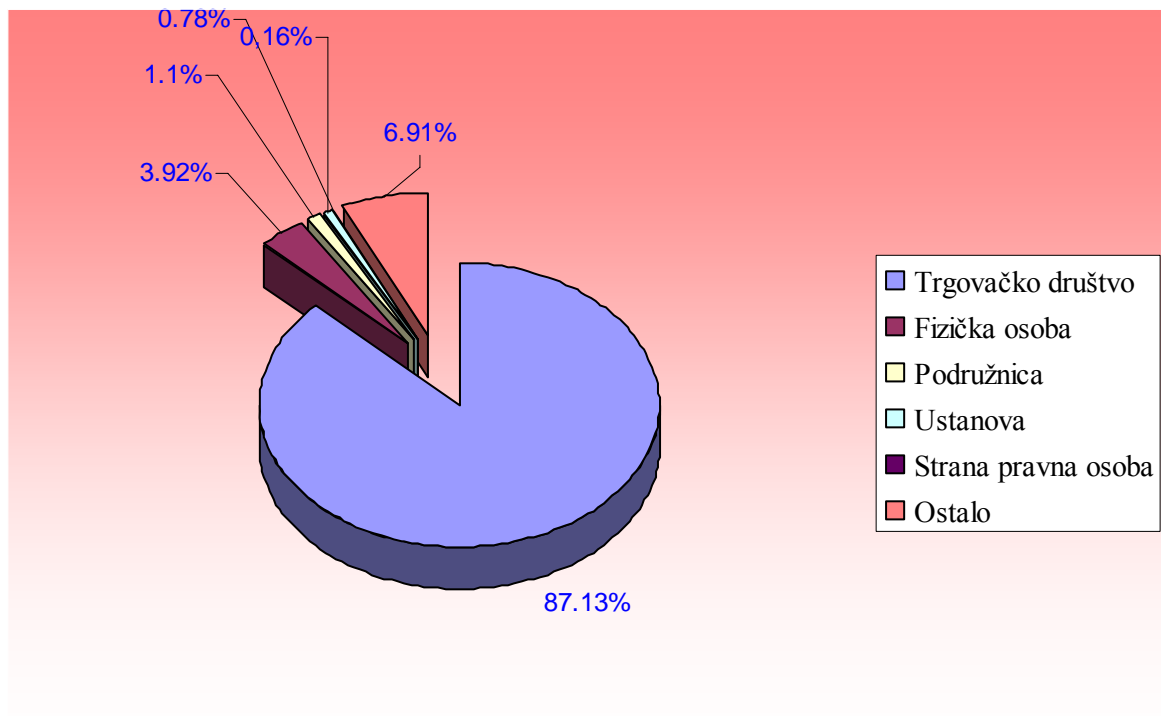
Naziv naručitelja	Broj predmeta	Broj usvojenih žalbi	Postotak
Državna geodetska uprava, Zagreb	5	5	100 %
Grad Split, Split	6	5	83 %
Javna ustanova Nacionalni park Krka, Šibenik	6	5	83 %
Grad Dubrovnik, Dubrovnik	4	3	75 %
Splitsko-dalmatinska županija, Split	17	11	65 %
Ministarstvo pravosuđa, Zagreb	5	3	60 %
Grad Rijeka, Rijeka	5	3	60 %
Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	5	3	60 %
HEP Proizvodnja d.o.o., Zagreb	11	5	45%
<i>HEP Proizvodnja d.o.o., Zagreb</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>
<i>Pogon TE, Rijeka</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>67%</i>
<i>PP Jug, Split</i>	<i>6</i>	<i>2</i>	<i>33%</i>
<i>Pogon TE, Sisak</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	9	4	44%
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	7	3	43 %
Autocesta Rijeka - Zagreb d.d., Zagreb	7	3	43 %
Ministarstvo obrane, Zagreb	12	5	42 %
Zračna luka Zagreb d.o.o., Pleso	5	2	40 %
Grad Zagreb, Gradsko poglavarstvo, Zagreb	10	4	40 %
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Zagreb	6	2	33 %
Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	18	6	33 %
Hrvatska pošta d.d., Zagreb	9	3	33 %
Klinički bolnički centar, Zagreb	11	3	27%
Ministarstvo mora, turizma, prometa i			

razvitka, Zagreb	15	4	27 %
Financijska agencija, Zagreb	8	2	25 %
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Zagreb	4	1	25 %
Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Zagreb	4	1	25%
Općina Popovača, Popovača	4	1	25 %
Grad Zagreb, Zagreb	4	1	25%
Hrvatski centar za razminiranje, Sisak	4	1	25%
HŽ – Infrastruktura d.o.o., Zagreb	4	1	25%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	16	4	25%
<i>DP Elektroslavonija, Osijek</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>50%</i>
<i>DP Elektrodalmacija, Split</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>33%</i>
<i>DP Elektra, Zagreb</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>20%</i>
<i>DP Elektra, Zadar</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra, Koprivnica</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra, Pula</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
Hrvatska agencija za telekomunikacije, Zagreb	5	1	20 %
Grad Pula, Pula	5	1	20 %
HŽ Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb	10	1	10 %
Zagrebački holding d.o.o., Zagreb	21	2	10 %
Grad Kaštela, Kaštel Sućurac	4	0	0 %
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	4	0	0 %
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Zagreb	6	0	0 %
Agencija za plovne putove unutarnjih voda, Vukovar	5	0	0 %
HŽ- Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb	4	0	0%

3.1.9. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status

Podnositelj žalbe	Broj	%
Trgovačko društvo	555	87.13
Fizička osoba	25	3.92
Podružnica	7	1.1
Ustanova	5	0.78
Strana pravna osoba	1	0.16
Ostalo	44	6.91
UKUPNO	637	100

Trgovačka društva predstavljaju gospodarske subjekte koji najčešće ulažu žalbe na odluke o odabiru i postupke javnih nabava u Republici Hrvatskoj.



3.2. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U PREDMETIMA JAVNE NABAVE

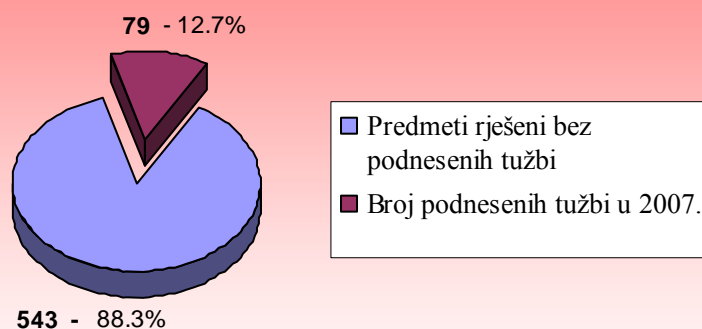
Protiv rješenja Državne komisije pozivom na članak 72. Zakona o javnoj nabavi može se podnijeti tužba Upravnom sudu Republike Hrvatske. Time se ostvaruje ustavno načelo omogućavanja sudske zaštite protiv odluka upravnih tijela.

Zbog opterećenosti Upravnog suda upravni spor traje više godina pa se postavlja problem odlučivanja u slučajevima kada je tužba usvojena. Naime, rješenje Državne komisije je tada presudom Upravnog suda poništeno te je postupak vraćen na ponovno odlučivanje Državnoj komisiji. Sredstva nabave zbog prirode su proračunskog zakonodavstva u osnovi jednogodišnja, stoga se pravna zaštita u takvom slučaju svodi samo na utvrđenje zakonitosti postupaka bez mogućnosti i stvarne realizacije nabave.

3.2.1 Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2007.

Ukupno riješeno predmeta u 2007	Broj podnesenih tužbi u 2007.	%
622	79	12.7

Napomena: Navedeni broj podnesenih upravnih tužbi odnosi se samo na tužbe izjavljene u 2007. godini.



Ukupno objava u Narodnim novinama	16.555
Ukupno uložених žalbi	637
% uložених žalbi na ukupan broj objava	3.85 %
Broj podnesених tužbi	79
% podnesених tužbi na broj uložених žalbi	12.7 %
% podnesених tužbi na ukupan broj objava	0.48 %

Postotak od 12.7 % podnesених tužbi na odluke Državne komisije može navesti na zaključak:

- da su stranke postupka u znatnoj mjeri zadovoljne s odlukama Državne komisije (87.3% slučajeva);
- da se zbog dugotrajnosti sudskog postupka i kratkotrajnosti proračunskih sredstava (proračunska godina) gubi efikasnost toga pravnog sredstva;
- da 99.52% svih objavljenih nadmetanja u 2007. godini završavaju sa konačnom i pravomoćnom odlukom izvan upravnog spora.

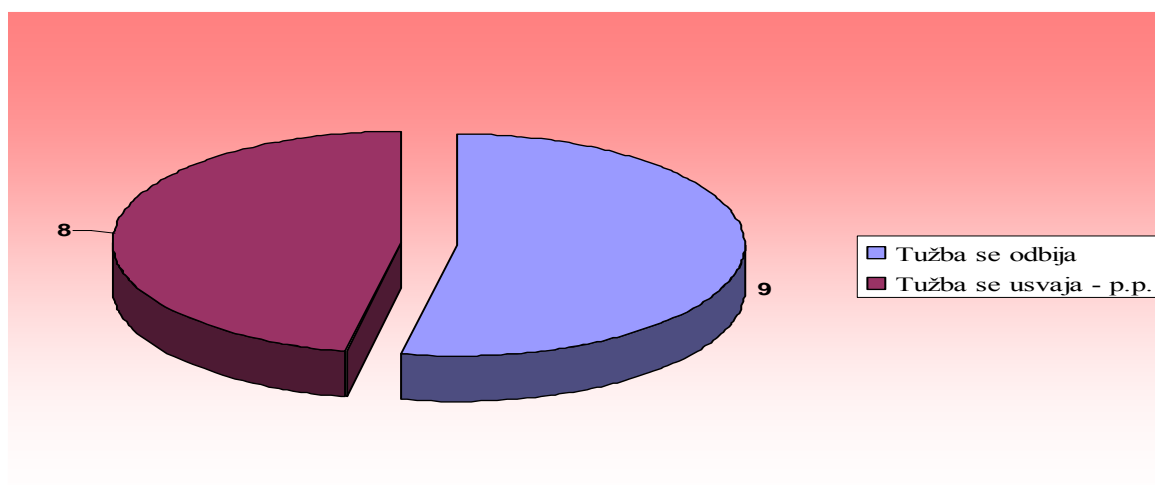
3.2.2 Struktura upravnih sporova

Tužbe podnesene Upravnom sudu u 2007.	79
Presude Upravnog suda RH donesene u 2007.	17

3.2.3 Prikaz presuda Upravnog suda RH zaprimljenih u 2007., po vrsti odluke

Tužba se odbija	9
Tužba se usvaja - p.p.	8
Ukupno:	17

Napomena: Nijedna presuda Upravnog suda ne odnosi se na rješenje Državne komisije iz 2007. godine.



Najveći dio usvojenih tužbi odnosi se na troškove žalbenog postupka.

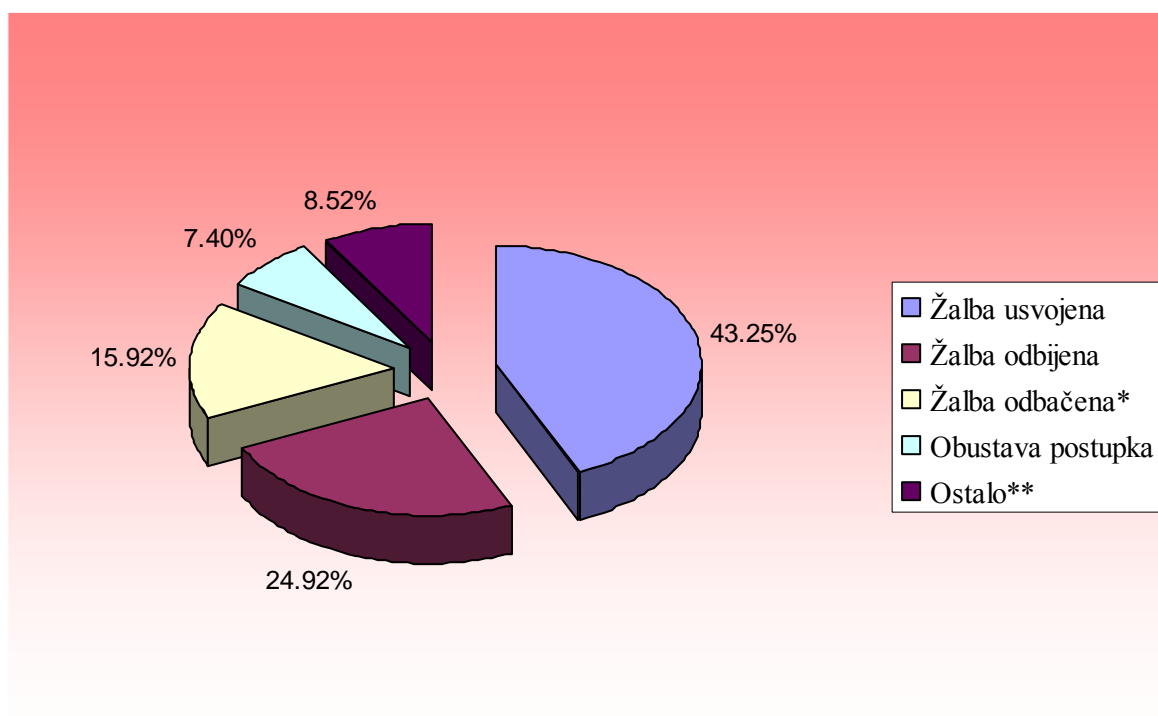
3.3. RIJEŠENI ŽALBENI PREDMETI U 2007.

3.3.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2007. godini

Ukupno riješeno u 2007.	622	100%
Žalba usvojena	269	43.25
Žalba odbijena	155	24.92
Žalba odbačena*	99	15.92
Obustava postupka	46	7.39
Ostalo**	53	8.52

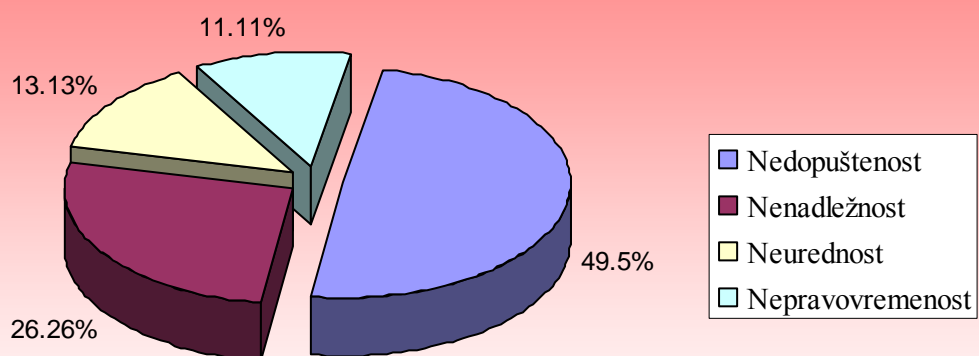
* Struktura predmeta dana u tablici.

** Spojeni predmeti i predmeti u kojima je Upravni sud odbio ili odbacio tužbu.



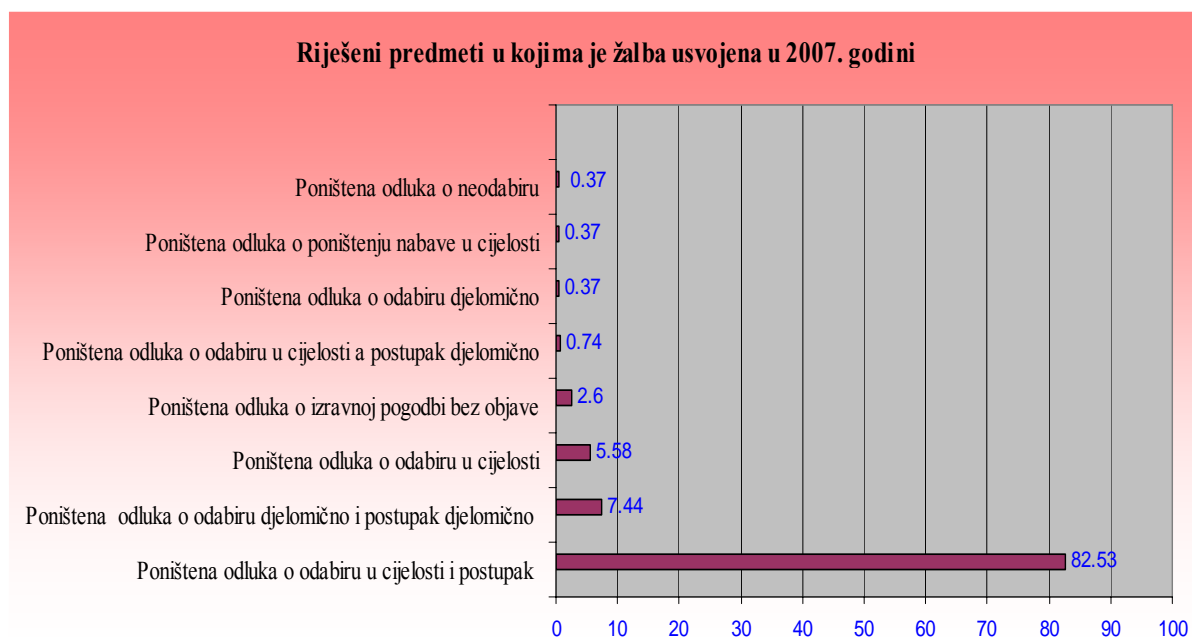
Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja:

Nedopuštenost	49	49.5
Nenadležnost	26	26.26
Neurednost	13	13.13
Nepravovremenost	11	11.11
Ukupno:	99	100%



3.3.2. Struktura riješenih predmeta u kojima je žalba usvojena u 2007. godini

Žalba usvojena	269	100 %
Poništena odluka o odabiru i postupak u cijelosti	222	82.53
Poništena odluka o odabiru djelomično i postupak djelomično	20	7.44
Poništena odluka o odabiru u cijelosti	15	5.58
Poništena odluka o izravnoj pogodbi bez objave	7	2.6
Poništena odluka o odabiru u cijelosti, a postupak djelomično	2	0.74
Poništena odluka o odabiru djelomično	1	0.37
Poništena odluka o poništenju nabave u cijelosti	1	0.37
Poništena odluka o neodabiru	1	0.37

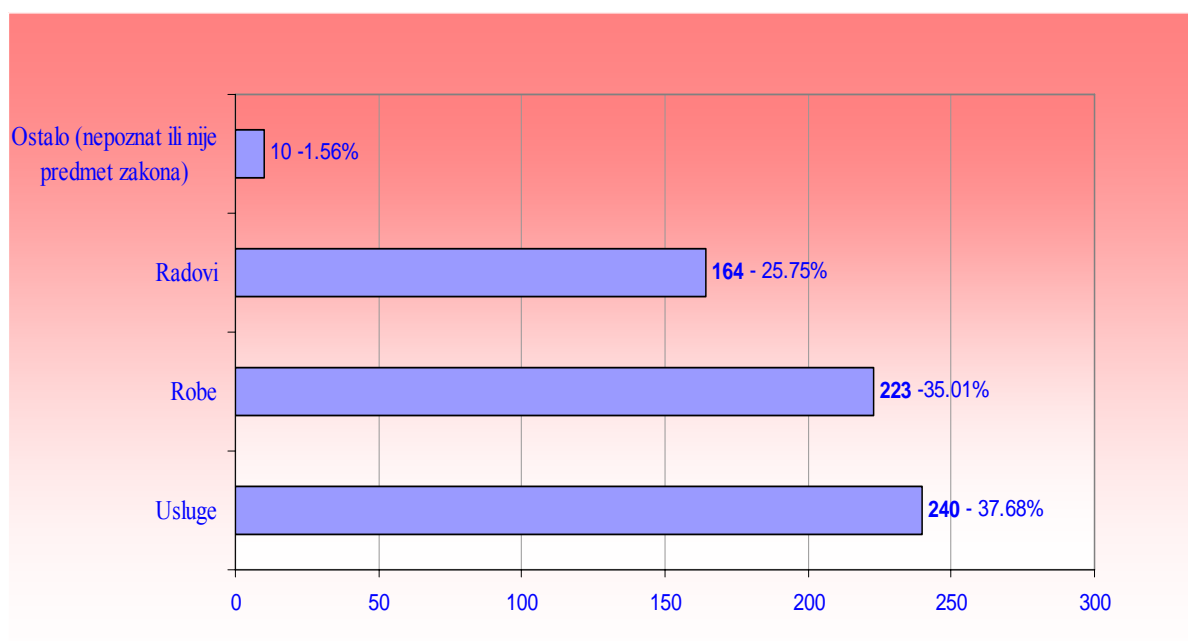


Nezakonita dokumentacija za nadmetanje, kao i nezakonito proveden postupak javne nabave, na koju Državna komisija pazi po službenoj dužnosti, uvijek rezultiraju cjelovitim poništenjem odluke o odabiru najpovoljnije ponude i postupka javne nabave, neovisno o valjanosti odabrane ponude.

3.3.3. Struktura zaprimljenih žalbi u 2007. godini prema predmetu nabave

Ukupno zaprimljenih predmeta	637	100%
Usluge	240	37.68
Robe	223	35.01
Radovi	164	25.75
Ostalo (nepoznat ili nije predmet zakona)	10	1.56

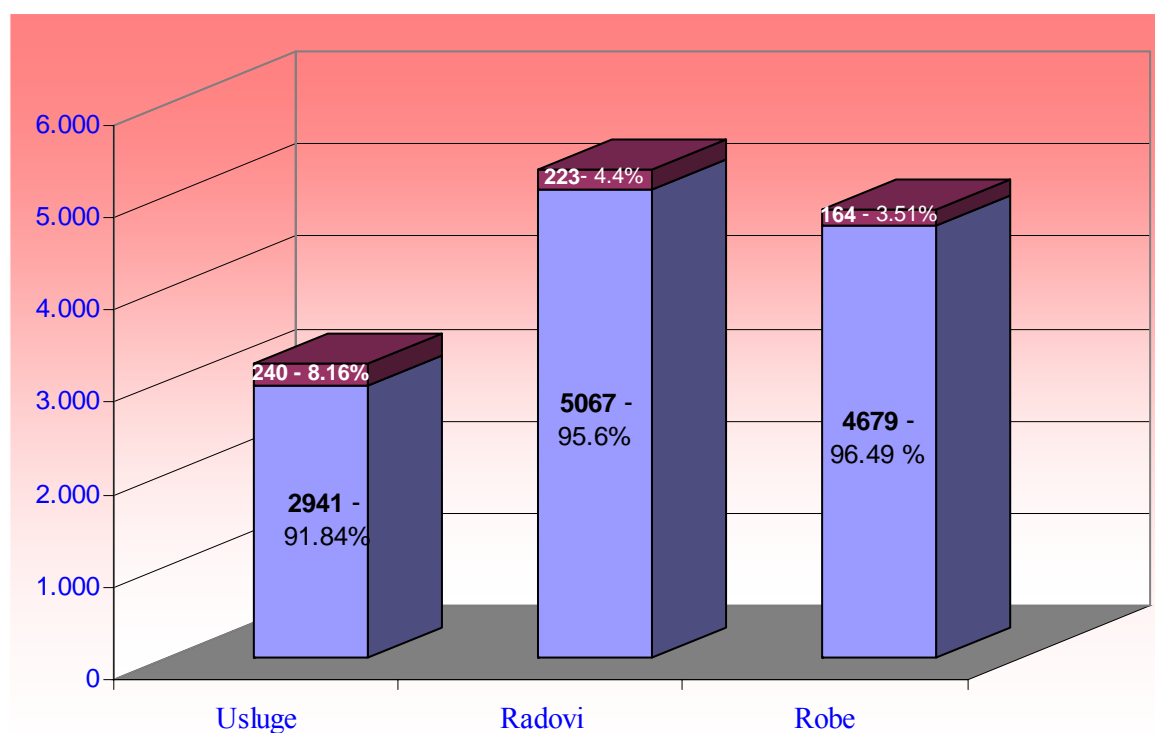
Žalitelji se najčešće žale na postupke nabave usluga.



3.3.4. Struktura objavljenih nabava i broja žalbi prema predmetu nabave

	Objavljeno	Žalbi	%
Usluge	2.941	240	8.16
Robe	4.679	164	3.51
Radovi	5.067	223	4.4

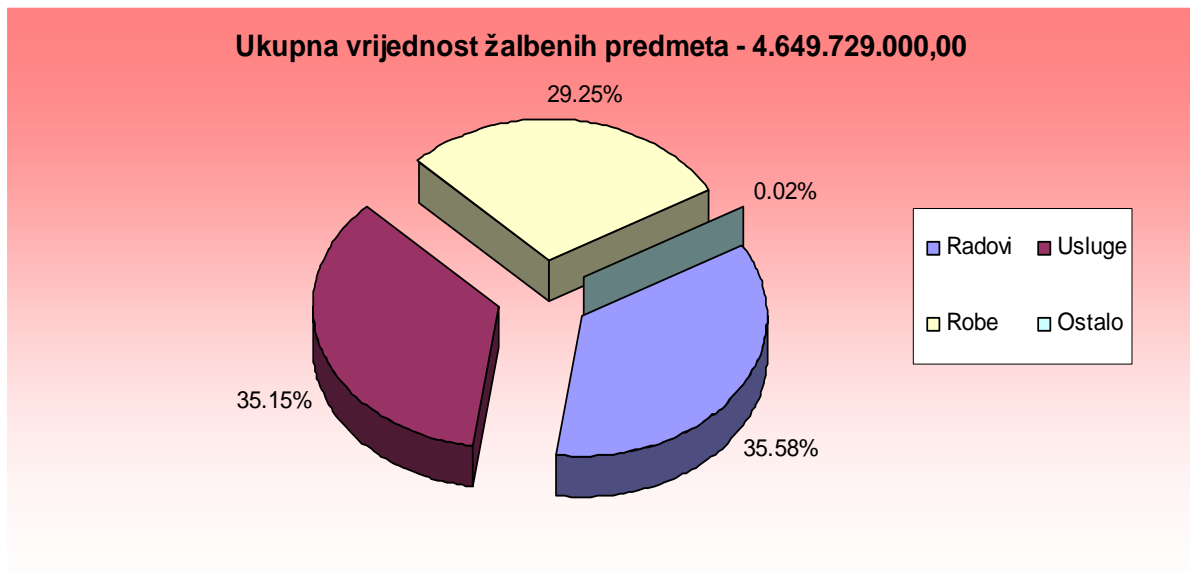
*Od ukupno objavljenih 16.555 objava postupaka javnih nabava, 3868 objava se odnose na postupak nabave pod nazivom „Izravna pogodba u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje“ kada nije moguće utvrditi radi li se o nabavi roba, radova ili usluga.



3.3.5 Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave

Ukupna vrijednost žalbenih predmeta u 2007. iznosi **4.649.729.000,00** kuna.

Usluge	1.634.458.000,00	35.15
Robe	1.359.844.000,00	29.25
Radovi	1.654.357.000,00	35.58
Ostalo	1.070.000,00	0.02
Ukupna vrijednost nabave zaprimljenih predmeta	4.649.729.000,00	100%



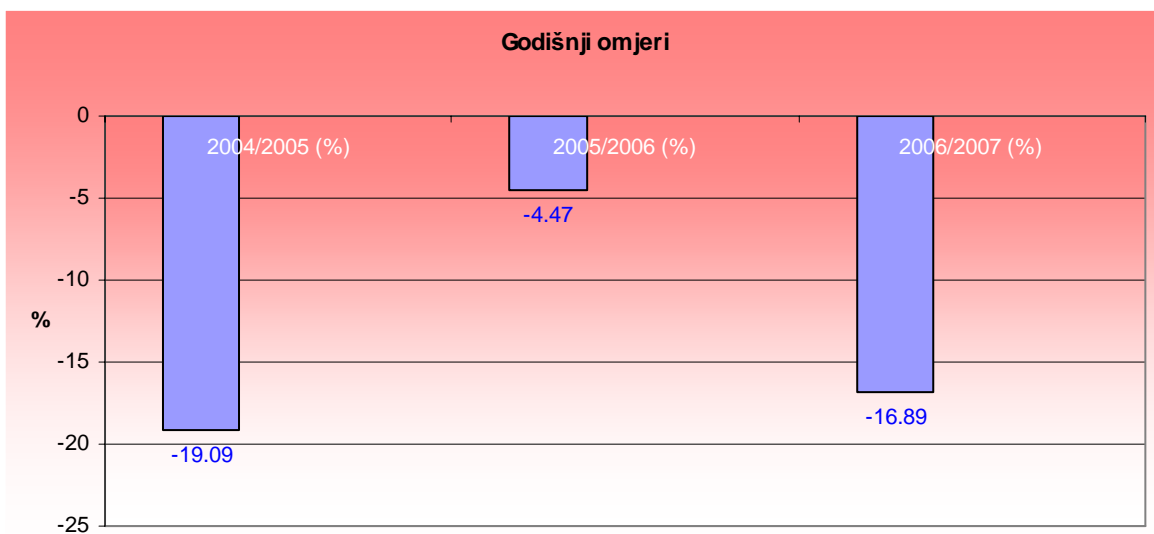
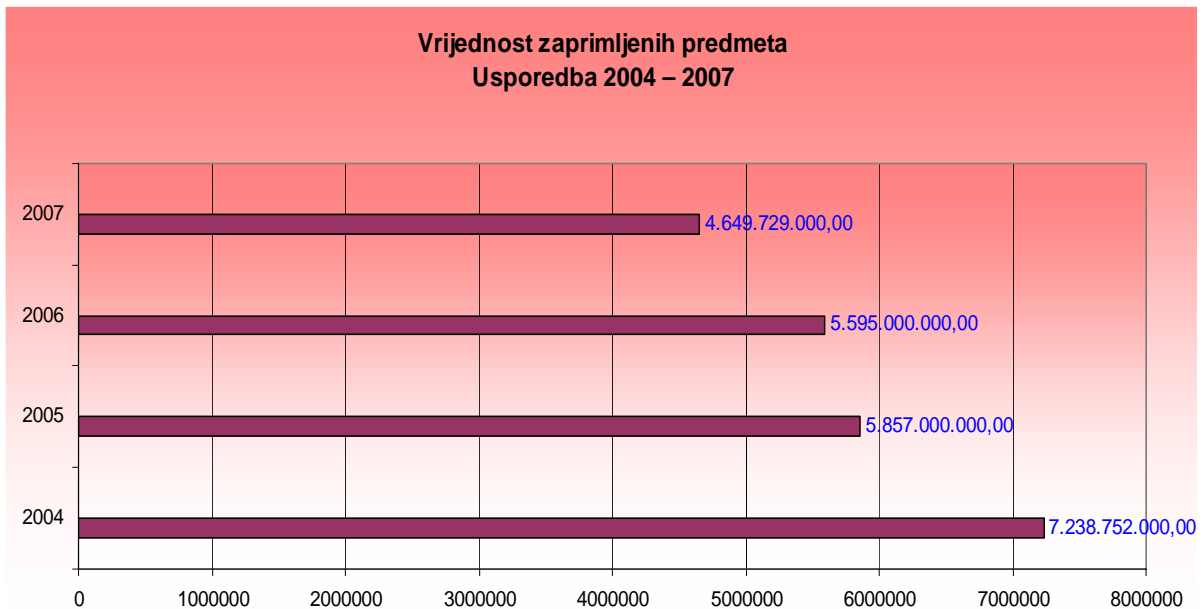
Tijekom 2007. godine najviše je uloženo žalbi na postupke javnih nabava usluga (240), dok je upravo za postupke nabava usluga objavljen najmanji broj objava (2.941).

Vrijednost kontrolirane javne nabave od strane Državne komisije vezane za javne nabave radova veća je od novčane vrijednosti kontrolirane javne nabave roba i usluga.

Usporedba 2004 – 2007**

Godina	2004	2005	2006	2007
Ukupna vrijednost zaprimljenih predmeta (u HRK)	7.238.752,00	5.857.000,00	5.595.000,00	4.649.729,00
	2004/2005 (%)	2005/2006 (%)	2006/2007 (%)	
	-19,09	-4,47	-16,89	

**Iznosi u tisućama .



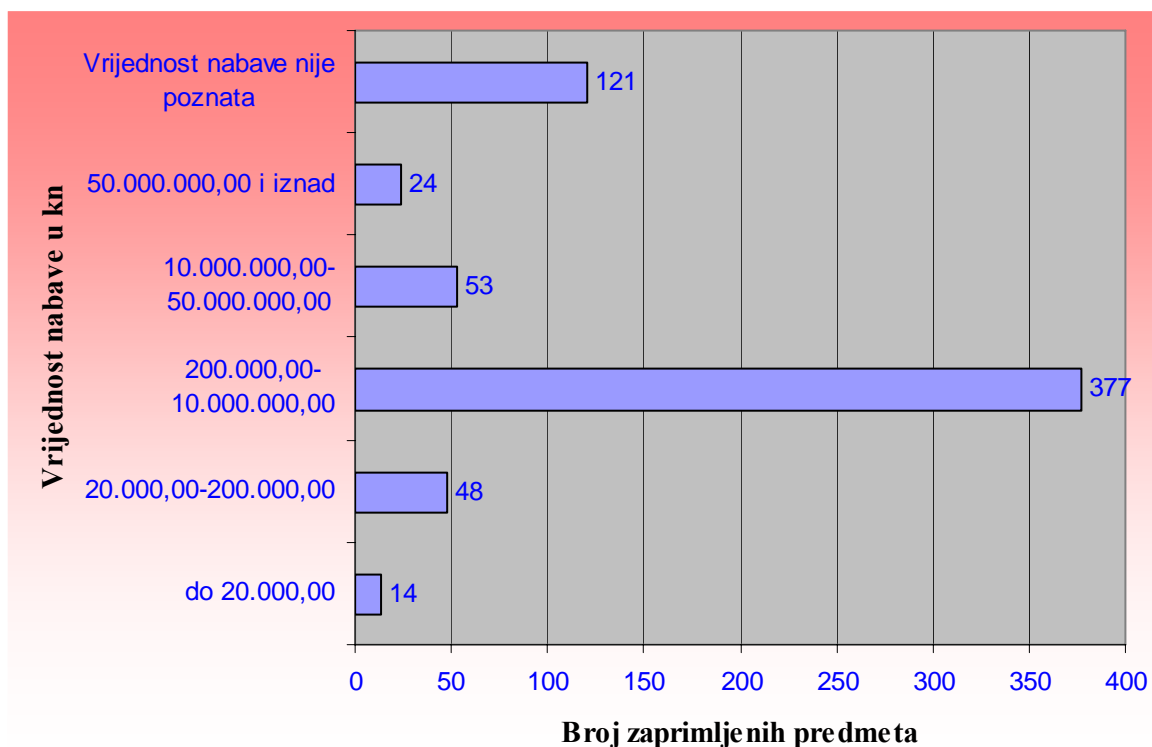
3.3.6. Struktura novo zaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave

U javnim nabavama roba, radova i usluga male vrijednosti, u kojima je planirana vrijednost nabave ispod 20.000,00 kn nabava se vrši izravnim ugovaranjem.

Zakonom nije predviđeno donošenje odluke o odabiru jer odabira i nema, pa nema ni objave potrebe za takvom nabavom. U takvoj nabavi nema više sudionika pa prava trećih, s gledišta zakona, ne mogu ni biti povrijeđena, zbog čega nije predviđena niti pravna zaštita. Ipak, uslijed neznanja predstavnika privatnog sektora i obveznika primijene Zakona o javnoj nabavi, zabilježeno je 14 žalbi kada je vrijednost predmetne nabave manja od 20.000,00 kuna.

Vrijednost nabave (u HRK)	Broj zaprimljenih predmeta	%
do 20.000,00	14	2.2
20.000,00-200.000,00	48	7.54
200.000,00-10.000.000,00	377	59.18
10.000.000,00-50.000.000,00	53	8.32
50.000.000,00 i iznad	24	3.76
Vrijednost nabave nije poznata*	121	19
Sveukupno	637	100 %

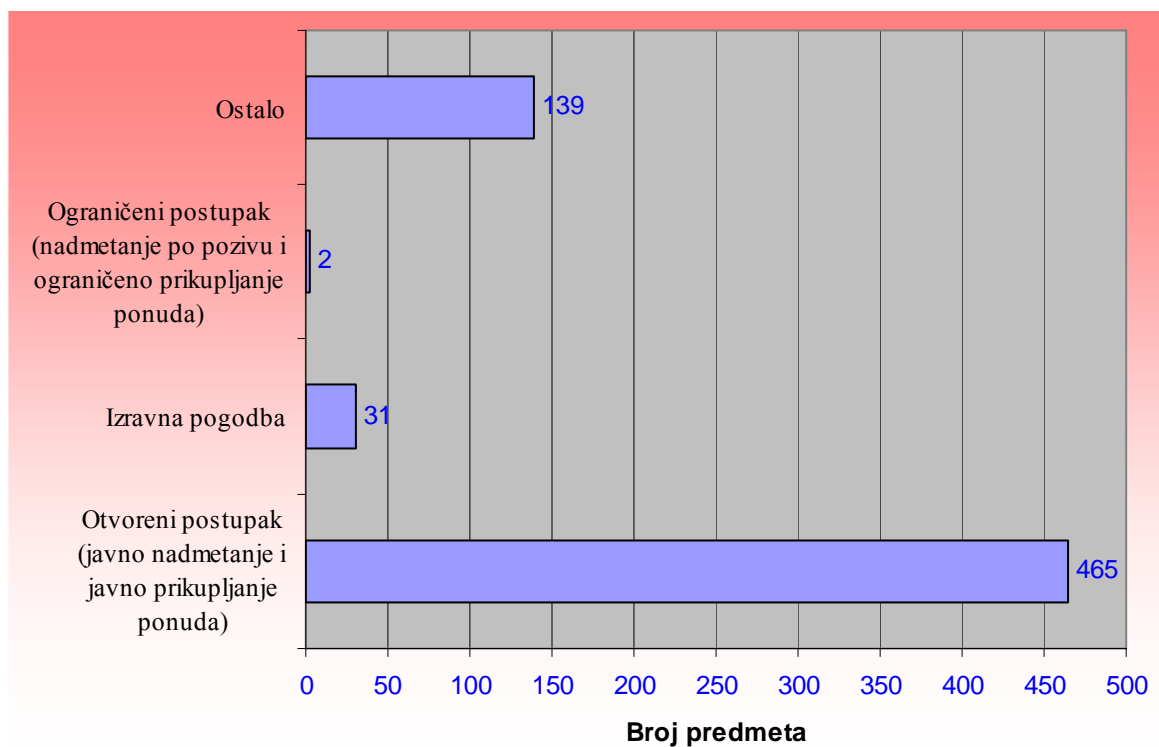
*Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave te postupaka javnih nabava u kojima nije određena planirana vrijednost nabave.



3.3.7 Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2007. s obzirom na način nabave

Način nabave	Broj predmeta	%
Otvoreni postupak (javno nadmetanje i javno prikupljanje ponuda)	465	73
Izravna pogodba	31	4.87
Ograničeni postupak (nadmetanje po pozivu i ograničeno prikupljanje ponuda)	2	0.31
Ostalo*	139	22.82
Sveukupno	637	100 %

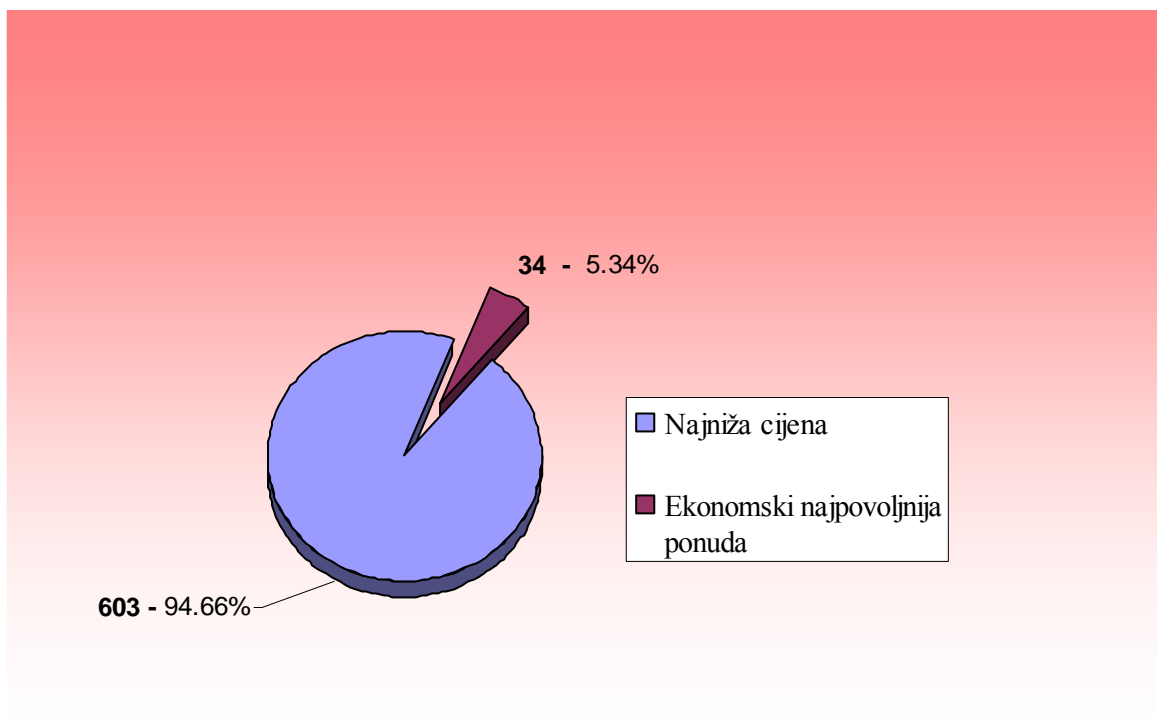
* Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave.



3.3.8. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na kriterije odabira

Kriterij odabira	Broj predmeta	%
Najniža cijena	603	94.66
Ekonomski najpovoljnija ponuda	34	5.34
Sveukupno:	637	100

Najniža cijena kao kriterij odabira najčešće je u upotrebi, pri čemu valja zapaziti da kriterij ekonomski najpovoljnije ponude niti u jednom od 34 slučajeva nije zakonito propisan ili proveden. Iz toga nedvojbeno proizlazi zaključak o lošoj zakonskoj normiranosti i razrađenosti tog instituta javne nabave.

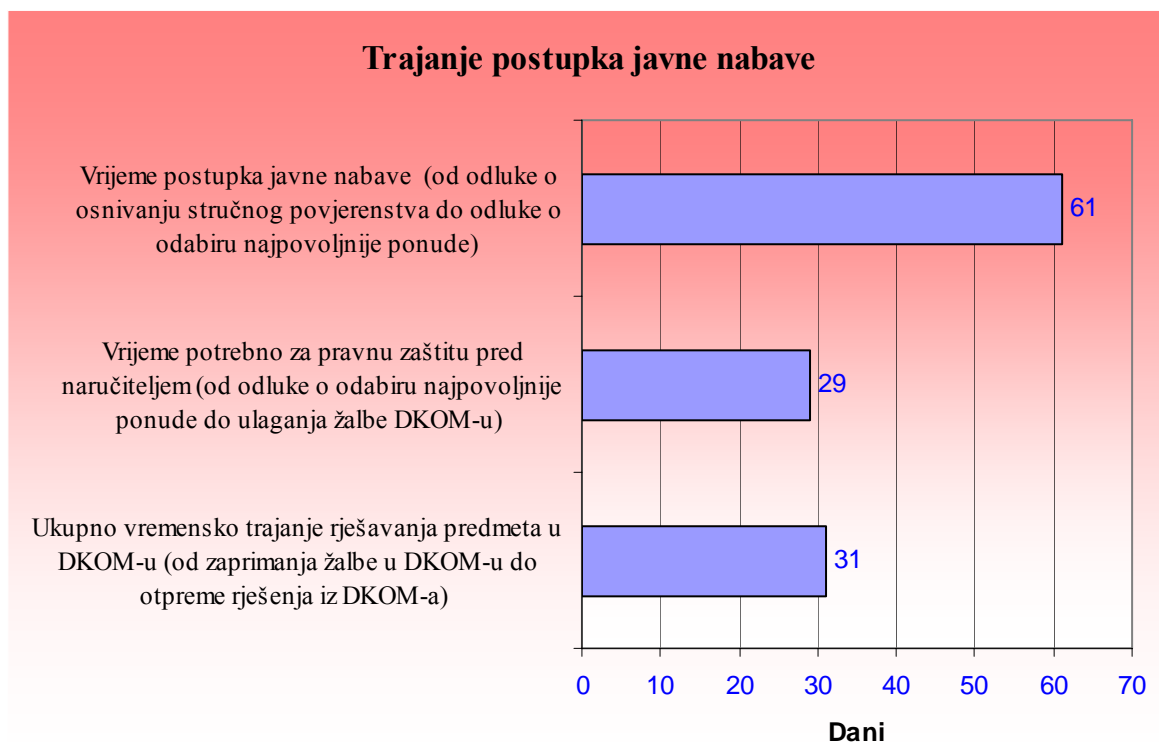


3.3.9. Trajanje postupka javne nabave (u danima)

Vrijeme postupka javne nabave (od odluke o osnivanju stručnog povjerenstva do odluke o odabiru najpovoljnije ponude)	61
Vrijeme potrebno za pravnu zaštitu pred naručiteljem (od odluke o odabiru najpovoljnije ponude do ulaganja žalbe DKOM-u)	29
Ukupno vremensko trajanje rješavanja predmeta u DKOM-u * (od zaprimanja žalbe u DKOM-u do otpreme rješenja iz DKOM-a)	31

*Državna komisija donosi rješenje u roku od 15 dana od dana kompletiranja dokumentacije postupka.

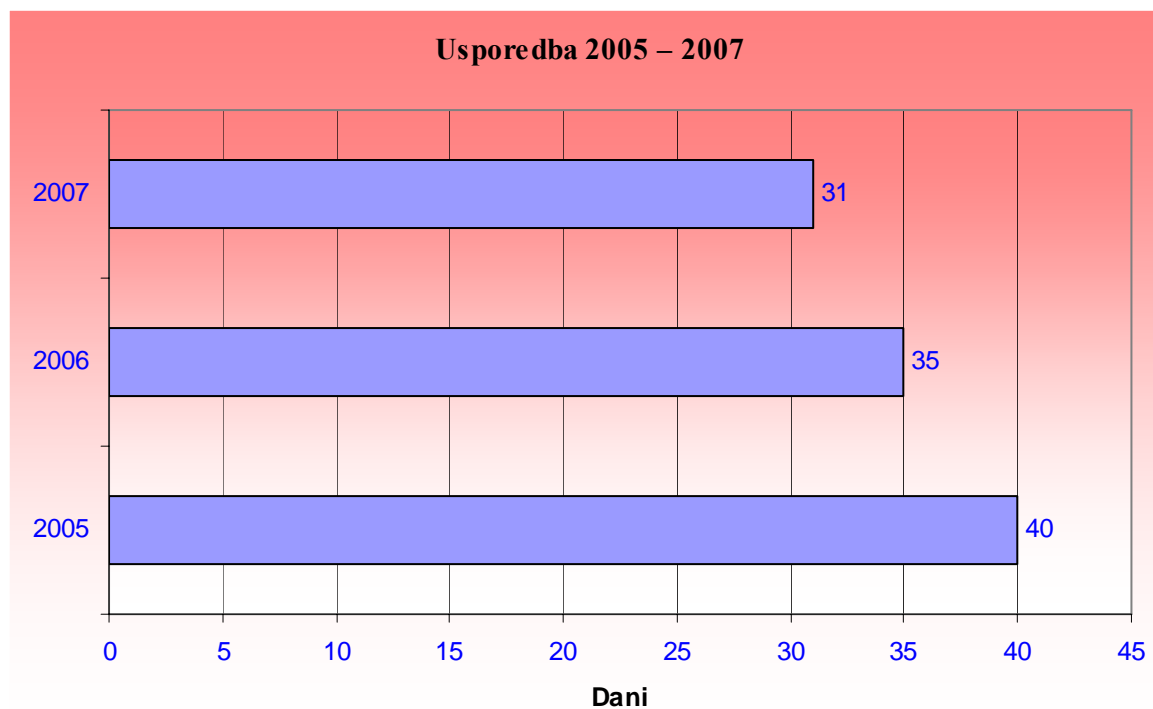
Ciklus javne nabave u žalbenim predmetima traje 121 dan i pokazuje trend skraćivanja. Uspoređujući podatke iz istraživanja SIGMA-e o specifičnostima postupaka pravne zaštite u javnoj nabavi u zemljama EU-a, zaključiti je da je trajanje pravne zaštite u Hrvatskoj jedno od najkraćih¹.



¹ Izvor podataka: http://www.sigmaxweb.org/pages/0.2987.en_33638100_33638151_1_1_1_1_1.00.html

Usporedba 2005 – 2007

Godina	2005	2006	2007
Ukupno vremensko trajanje rješavanja predmeta u DKOM-u	40 dana	35 dana	31 dan



3.3.10 Razlozi usvajanja žalbe

Razlozi usvajanja žalbe	Broj predmeta	% od ukupno usvojenih žalbi (269)
Isključivo ex officio	45	17
Žalbeni navodi	224	83

* Učestali je slučaj preklapanja žalbenih navoda te nezakonitosti utvrđenih po službenoj dužnosti uslijed obvezne primjene načela zakonitosti.

Razlozi usvajanja žalbe koji su najčešće utvrđeni u praksi te koji u pravilu uzrokuju poništenje odluke o odabiru i postupka javne nabave obrazloženi su u poglavlju 5. „Ocjena stanja u javnoj nabavi“.

4. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA S OSNOVE POSTUPKA PRED DRŽAVNOM KOMISIJOM

U skladu s člankom 8. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave sudionici postupka plaćaju naknadu za vođenje postupka i upravnu pristojbu. Ti prihodi uplaćuju se u državni proračun.

4.1. Naknada za vođenje žalbenog postupka

(članak 8. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave)

Ukupni iznos naknade za vođenje žalbenog postupka za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2007. koji je uplaćen u Državni proračun jest – **2.627.530,00 kuna**

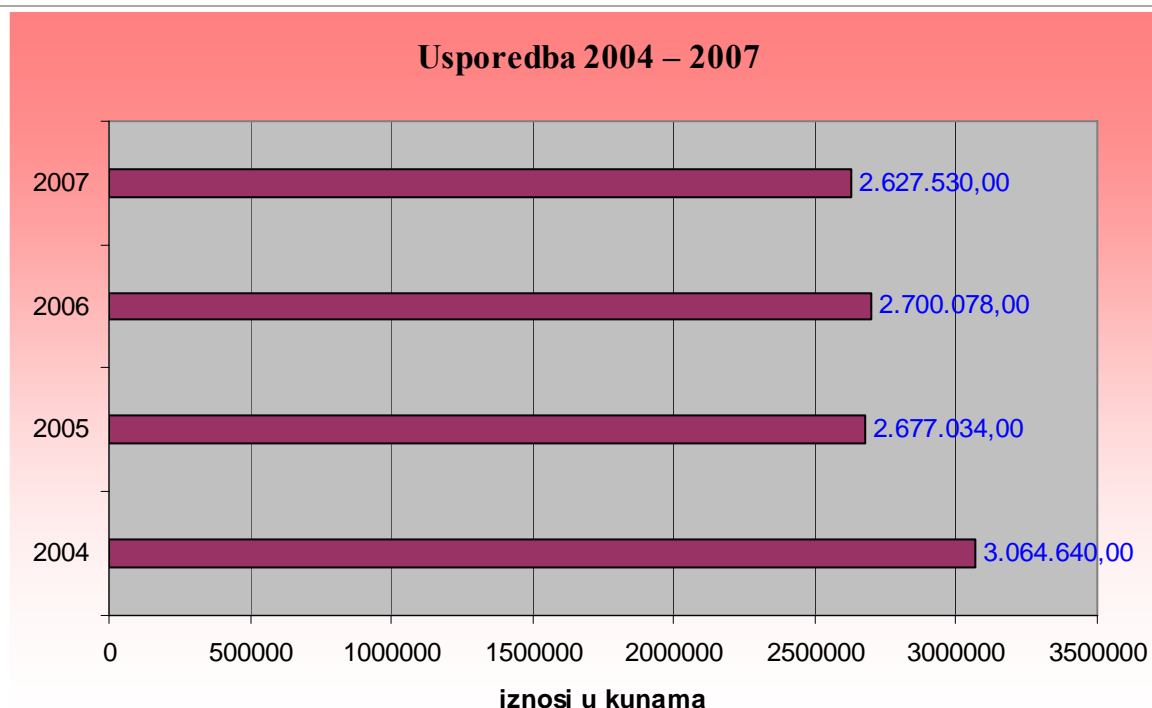
Naknada za vođenje postupka pred Državnom komisijom zakonom je utvrđena kao mjera destimulacije za one ponuditelje koji bez razloga ulažu žalbu, kao i za sankcioniranje nezakonitih radnji obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi.

U slučaju uspjeha žalitelja te utvrđenja žalbe osnovanom, Državna komisija odlučuje i o tome koja strana treba snositi troškove žalbenog postupka. S obzirom na to da se broj žalbi u usporedbi s proteklom godinom bitno ne smanjuje te da je broj usvojenih žalbi u blagom porastu, može se zaključiti da se žalitelji najčešće opravdano žale.

Također, u odnosu na 2005. godinu kada je uz 746 zaprimljenih predmeta naplaćena naknada od 2.677.034,00 kuna, u 2006. i 2007. godini zaprimljen je manji broj predmeta- 696 i 637, ali je više žalitelja uredno platilo naknadu te je uplaćeni iznos za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom povećan.

Usporedba 2004 – 2007 (iznosi u kunama)

Godina	2004	2005	2006	2007
Uplaćena naknada	3.064.640,00	2.677.034,00	2.700.078,00	2.627.530,00



4.2. Upravna pristojba za vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom

Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2007. jest - **cca 50.000,00 kn.**

Točni podaci o uplatama se ne vode jer se pristojba naplaćuje u državnim biljezima; procjena je dana na podlozi broja žalbenih predmeta i iznosa pristojbe.

Zbog činjenice da se po osnovi naknade za vođenje postupka i upravnih pristojbi ostvarili proračunski prihodi u iznosu od ukupno 2.677.530,00 kuna što predstavlja 52.7% od iskorištenog proračuna Državne komisije, zaključiti je da i proračunski efekt rada ovog tijela vrlo pozitivan.

5. OCJENA STANJA U JAVNOJ NABAVI

Sukladno obvezama propisanim Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, u godišnjem izvješću o radu Državne komisije potrebno je podnijeti i osvrt na opće stanje javne nabave.

Analizirajući statističke podatke iz 2007. godine, utvrđeno je kako odnosi unutar sustava javne nabave nisu bitno promijenjeni u 2007. godini u odnosu na 2005. i 2006. godinu. Temeljem analiziranih statističkih podataka ocjena stanja u javnoj nabavi u 2007. godini vrlo je slična ocjeni stanja iz 2005. i 2006. godine. Istina, utvrđuju se pomaci vezani za kvalitetu dokumentacija za nadmetanje, što je vezano sa smanjenjem broja usvojenih žalbi. Uviđa se podizanje kvalitete izjavljenih žalbi te pomno praćenje pravne prakse Državne komisije od strane predstavnika privatnog sektora.

Novi Zakon o javnoj nabavi objavljen u Narodnim novinama br. 110/07 donosi bitne promjene u sustav javnih nabava. Podlogu za donošenje određenih zakonskih rješenja predstavljaju i Izvješća Državne komisije te iskustvo stečeno u obavljanju poslova drugostupanjskog žalbenog tijela. Niz nedostataka uočenih u sustavu javnih nabava novim zakonom nastojat će se izbjeći, a nepravilnosti smanjiti na najmanju moguću mjeru. Isto će tako u prvim mjesecima primjene novo zakonodavstvo, budući unosi niz promjena u sustav, zadavati praktične probleme naručiteljima i obveznicima primijene Zakona o javnoj nabavi.

Polazeći od činjenice kako Državna komisija u postupku pravne zaštite nadzire primjenu materijalnopравnih i postupovnih odredbi, ocjena stanja u javnoj nabavi daje se u dva dijela:

- ocjena stanja pravne zaštite i
- ocjena stanja u javnoj nabavi uopće.

5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi

Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi dijeli se na:

- žalbeni postupak,
- upravnosudski postupak,
- sudski postupak za naknadu štete,
- antikorupcijske efekte pravne zaštite u javnoj nabavi.

5.1.1. Žalbeni postupak

Stanje u području žalbenog postupka karakterizira sljedeće:

- Nedovoljno propisa kojima se uređuje rad i postupanje Državne komisije, a primjena postupovnih odredbi Zakona o općem upravnom postupku nije uvijek primjerena pa to stvara pravnu nesigurnost i teškoće u žalbenom postupku. Organizacija institucije, granice ovlasti, postupanje za vrijeme trajanja žalbenog postupka koje je specifično za postupke javne nabave te druga pitanja vezana za rad Državne komisije nisu u dovoljnoj mjeri ili primjereno normirana, što stvara teškoće u postupanju.

- Zbog zakonske konstrukcije pravne zaštite (koja se može zatražiti tek onda kada je postupak dovršen odlukama o odabiru ili poništenju nabave) ne postoji promptna mogućnost kontrole svake faze postupka. To dovodi do poništenja cijelog postupka jer je do povrede zakona došlo u ranijoj fazi.
- Postupak pred Državnom komisijom pokreće se i vodi isključivo na temelju podnesene žalbe i nema postupka po službenoj dužnosti, a takvo rješenje usvojeno je i u drugim zemljama Europske unije. No pravna se zaštita mora osigurati i temeljitijom funkcijom nadzora i evidencije, s ciljem povećanja vidljivosti rada državnih institucija kada troše proračunska sredstva.
- Sadašnji sustav javne nabave u dalje sugerira da postoji znatan broj postupaka javne nabave u kojima nikada ne dolazi do pravne zaštite u obliku žalbenog postupka te koji *de facto* izmiču kontroli zakonitosti.

Ovo se odnosi na tri velike grupe postupaka:

1. postupci koji su izuzeti od primjene Zakona temeljem odredbe članka 6. Zakona o javnoj nabavi,
 2. slučajevi nezakonita vrijednosnog dijeljenja predmeta nabave primjenom liberalnijeg postupka nabave male vrijednosti i
 3. slučajevi najvećeg kršenja prava javne nabave, odnosno izravno ugovaranje bez prethodno provedenog zakonom propisanog postupka nabave (bez objave, natjecanja i bez donošenja odluke o odabiru).
- Uspjeh žalitelja u žalbenom postupku pred Državnom komisijom u padu je u odnosu na prethodne tri godine, a to izraženo u postotku iznosi 43.25% od ukupno izjavljenih žalbi. Moguć je zaključak kako naručitelji sada kvalitetnije provode postupke nabave.
 - Opća javnost, a posebice institucije Europske unije, te drugi međunarodni faktori pozitivno percipiraju rad i rezultate rada Državne komisije posebice one koji se tiču učinkovitosti, brzine žalbenog postupka i transparentnosti rada institucije.
 - Jačanju kvalitete žalbenog postupka pomaže razvijena internetska stranica Državne komisije na kojoj se nalazi Upisnik predmeta što omogućava praćenje rada u žalbenom postupku i informacije o predmetima. Predvidivost pravne zaštite koja se postiže objavom pravne prakse doprinosi pravnoj sigurnosti u javnoj nabavi.
 - Najčešći razlozi za poništenje odluka o odabiru ili postupka javne nabave jesu:
 - nezakonita dokumentacija za nadmetanje (bitni nedostaci odluke o osnivanju stručnog povjerenstva, podaci o planiranoj vrijednosti, predmetu i načinu nabave, zabrana podnošenja zajedničkih ponuda, favoriziranje određenog ponuditelja, favoriziranje proizvođača, propisivanje dokaza o sposobnosti kojima se eliminira najveći broj ponuditelja, nesuglasnost dokumentacije, nedostatnost dokumentacije);
 - povreda pravila o objavi, korištenje kratkih rokova bez obrazloženja i postojanja opravdana razloga, nesuglasnost objava s dokumentacijom;
 - povreda pravila postupka (nepoštovanje odredbi o rokovima za dostavu ponuda, nezakonito proveden postupak otvaranja ponuda, neodgovaranje naručitelja na zahtjev ponuditelja za objašnjenjem dokumentacije, pregovaranje s ponuditeljem,

- naknadna izmjena ponude, nepoštovanje rokova za donošenje odluke o odabiru, pogrešna ocjena sposobnosti i prihvatljivosti ponude);
 - povreda materijalnih odredbi Zakona o javnoj nabavi (planirana vrijednost nabave, sastav stručnog povjerenstva, neuvezanost i nenumeriranost ponude, neiskazivanje cijene u apsolutnom iznosu, neiskazivanje cijene ponude i brojkom i slovima, alternativno iskazivanje cijene ponude, uvjetovana ponuda, potpisivanje odluke o odabiru od neovlaštene osobe);
 - nezakonita primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (nema izvješća o razlozima primjene dodatnih kriterija, nema ekonomske računice koja opravdava primjenu dodatnih kriterija, dodatni kriteriji odabira nisu povezani s predmetom nabave).
- Uočava se povećanje kvalitete izjavljenih žalbi, što je odraz rada na tumačenju propisa javne nabave i formiranja pravne prakse Državne komisije koja se nerijetko citira. Konstantno se unapređuje rad na pravno-tehničkoj izradi obrazloženja odluka Državne komisije. Obrazloženja su opsežnija, s detaljnim tumačenjem propisa i objašnjenjima instituta javne nabave. Time se stvara pravna praksa Državne komisije, a ujedno omogućava Upravnom sudu brža i kvalitetnija kontrola postupka i primjene materijalnog prava.
 - I dalje se veliki broj žalbi odbacuje zbog neurednosti, nepravodobnosti, nenadležnosti- 15.92%, što je više od broja odbačaja iz 2006. godine (13.79 %). Naime, to svjedoči o needuciranosti žalitelja o uvjetima i postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi, a ponekad i o nejasnim odredbama zakona.
 - Broj izjavljenih žalbi na postupke nabave izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje (31) stavljen u odnos prema broju ukupnih objava takvog načina nabave daje postotak od 0.8% uložених žalbi na ovaj način nabave.

5.1.2. Upravno-sudski postupak

- Stranke u postupku kontrole javne nabave koji se odvija pred Državnom komisijom ne odlučuju se često tražiti sudsku zaštitu pred Upravnim sudom RH. To čine u svega 76 slučajeva od ukupno 622 riješenih predmeta, što znači kako je 87.78% svih rješenja Državne komisije steklo atribut pravomoćnosti.
- Sudski postupak kontrole pred Upravnim sudom Republike Hrvatske traje više godina. U slučaju usvajanja upravne tužbe i vraćanja na ponovni postupak, pravna se zaštita zbog jednogodišnje prirode proračunskih sredstava svodi na proglašenje zakonitosti. Ne postoji mogućnost ponavljanja postupka nabave.
- Sudsku zaštitu prava iz javne nabave pred Upravnim sudom trebalo bi zakonom učiniti žurnom ili drugačije urediti.

5.1.3. Sudski postupak za naknadu štete pričinjene u postupcima javne nabave

- U slučajevima kada su odluke iz postupka javne nabave utvrđene nezakonitim, postoji mogućnost pokretanja sudskog postupka za naknadu štete protiv naručitelja koji se vodi po općim pravilima o naknadi štete.
- Za štetu koja bi nastala na temelju odluka Državne komisije odgovorna je u načelu Republika Hrvatska.
- Državna komisija nije stranka ovakvih postupaka pa nema izravno saznanje o njihovom broju. No, ponekad se u takvim postupcima zatraži na uvid dokumentacija i tako se o njima posredno saznaje. U 2007. Državna komisija nije imala ovakvih zahtjeva.
- Dokazivanje postojanja okolnosti za naknadu štete, utvrđeno odredbama Zakona o obveznim odnosima, složeno je i skupo. U praksi drugih europskih država tužbe za naknadu štete također nisu brojne, a postupci se svugdje smatraju složenim, skupim i dugotrajnim.

5.1.4. Antikorupcijski učinak pravne zaštite u javnoj nabavi

Bitan antikorupcijski efekt postiže se samom činjenicom osnivanja i funkcioniranja Državne komisije kao samostalne i nezavisne institucije koja pruža pravnu zaštitu i tako osigurava i omogućava jačanje vladavine načela zakonitosti i sankcioniranje nezakonita postupanja.

Transparentnost i javnost rada Državne komisije, zajedno s razvojem pravne prakse i tumačenjem propisa, javno doprinosi borbi protiv korupcije u ovoj djelatnosti.

Državna komisija ostvarila je interinstitucionalnu suradnju sa Uredom za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske, DORH-om, i USKOK-om. Intenzivna suradnja postoji sa Hrvatskom gospodarskom komorom, Hrvatskom udrugom poslodavaca, Pravnim fakultetima, Ekonomskim fakultetima, SIGMA-om, institucijama Europske unije te Svjetskom bankom.

Dostupnost komunikacije sa strankama u postupku te javnost rada institucije predstavljaju aktivnosti koje su neophodne u antikorupcijskoj borbi, a koje su vidljive u svakodnevnom radu Državne komisije.

5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

Ocjena stanja u sustavu javne nabave, sa stanovišta Državne komisije, obuhvaća:

- ocjenu legislative;
- ocjenu institucija, korisnika i obveznika propisa javne nabave;
- ocjenu pravne prakse, literature, doktrine.

5.2.1. Zakonodavni okvir

- Postupak nabave i nadalje je konzervativan, formaliziran, dugotrajan i složen. Predmet je prigovora javnog i privatnog sektora.
- Potrebna infrastruktura podzakonskih propisa, koji se donose radi bolje provedbe, a neke od njih je i Zakon najavio, nije donesena.
- Postupak javne nabave ispod vrijednosnog praga od 200.000,00 kn ne nalazi se u Zakonu i loše je normiran Uredbom. Navedeni postupak omogućava vrlo liberalan način nabave koji ne jamči u dovoljnoj mjeri zaštitu načela transparentnosti, tržišnog natjecanja i učinkovitog korištenja proračunskih sredstava.
- Izmjene i dopune iz listopada 2005. djelomično su otklonile nedostatke, no bitni nedostaci i dalje stvaraju probleme u primjeni Zakona o javnoj nabavi.
- Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi dana je mogućnost naručiteljima da zaključuju ugovore izravnom pogodbom bez prethodne objave poziva za nadmetanje. Objavljuje se samo odluka o izboru takva načina nabave i namjere sklapanja ugovora, na koju postoji mogućnost ulaganja prigovora i žalbe. Naručitelji su iskoristili ovu mogućnost, ali isto tako ponuditelji nisu odgovorili na adekvatan način, odnosno u pravilu su izbjegavali ulagati žalbe Državnoj komisiji na ovaj način nabave.
- Članovi i zaposlenici Državne komisije sudjelovali su tijekom 2007. godine u izradi novog Zakon o javnoj nabavi, u dijelu koji se odnosi na pravnu zaštitu. Novim Zakon o javnoj nabavi, koji je objavljen u Narodnim novinama br. 110/07, a stupa na snagu od 1. siječnja 2008., nastojati će se riješiti navedeni nedostaci.

5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave

- Institucije javne nabave su: Ured za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske, Državni ured za reviziju i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Ured za javnu nabavu i Državna komisija tijela su koja provode administrativni nadzor i kontrolu, tijela su s nedugom poviješću, no istodobno to su tijela koja se razvijaju. Državni ured za reviziju nadzirući financijsko poslovanje proračunskih korisnika nadzire i primijenu Zakon o javnoj nabavi.
- Državni ured za reviziju u svom izvješću ističe kako se najviše nepravilnosti u tijelima u kojima provode reviziju odnosi upravo na primjenu Zakon o javnoj nabavi.
- Needuciranost javnog i privatnog sektora o postupcima javne nabave, a posebno o pravnoj zaštiti, česta je pojava. Ponekad se uočava i namjerno nepostupanje po odlukama Državne komisije, napose u slučajevima ponavljanja već poništenih postupaka javne nabave.
- Javna percepcija javne nabave uvelike je povezana s korupcijom. Bez opsežnih službenih statistika, istraživanja i analiza takva je percepcija moguća. Sama borba s

korupcijom u javnoj nabavi povezana je s razvojem sustava, što podrazumijeva: donošenje kvalitetnog propisa, izgradnju institucija, bolji nadzor, evidenciju i kontrolu postupaka te učinkovitu pravnu zaštitu.

- Uočena je pojava protuzakonitog dijeljenja predmeta nabave na manje dijelove (ispod 200.000,00 kn) kako bi se primjenom povoljnijeg propisa omogućila znatna sloboda u postupanju. Na taj se način izbjegava primjena propisa, netransparentno se troše sredstva, omogućava se pogodovanje (diskriminacija), onemogućava tržišno natjecanje i gotovo onemogućava pravna zaštita. Bez sveobuhvatne statistike, evidencije i nadzora svih elemenata javne nabave nije moguće pojmiti koliko je česta ta zlorabica. Može se pretpostaviti da je ta pojava prilično raširena, ali otkriti se može samo u postupku nadzora koji se, u pravilu, obavlja nakon isteka proračunske godine.
- Tijelo središnje nabave nije uređeno propisima i nije konstituirano, a čini se da bi postojanje takva tijela moglo dovesti do znatnog smanjenja troškova i količine postupaka te do povećanja brzine i učinkovitosti. Isto se odnosi na nepostojanje instituta okvirnog sporazuma.
- Problem obveznika primjene Zakona nije cjelovito riješen. Zakon o javnoj nabavi dao je definiciju obveznika primjene Zakona, a utvrdio je i Popis kao akt Vlade RH, pri čemu nije definirao njegovu pravnu snagu i značaj. No očito je da, unatoč takvu reguliranju, može doći do pojave gdje onaj tko bi sa stanovišta definicije trebao primjenjivati Zakon to ne čini. Zakon ne poznaje rješenje za takav slučaj.
- Raširena je praksa da kod zajedničkih nabava ne postoji akt o uređenju zajedničkih odnosa.
- Moguću zlorabicu propisa javne nabave kroz protupravno aneksiranje postojećih ugovora koja širi opseg nabave, kako po vrijednosti tako i po obujmu predmeta nabave nije moguće utvrditi s postojećim zakonskim ovlastima Državne komisije. Ovdje pravne zaštite ni nema jer se postupak odvija posve izvan sustava javne nabave. Jedino nadzor može otkriti i sankcionirati takve postupke. Takva nabava, izravnom pogodbom bez primjene propisa javne nabave, najteži je oblik kršenja propisa.
- *Vacatio legis* novog Zakona o javnoj nabavi je prekratak te će tijekom 2008. stvarati naručiteljima i privatnom sektoru probleme prilikom primijene novih instituta u praksi.

5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura

- Akademska zajednica (pravni fakulteti, znanstvene ustanove i dr.) nije u znatnijoj mjeri uključena u donošenje propisa i razvoj pravnog sustava javne nabave. Pravo javne nabave ne izučava se ni na dodiplomskim ni postdiplomskim studijima. Sustavu javne nabave koji se izdvaja u posebnu pravnu granu nedostaju analize, istraživanja, statistički podaci i teoretski doktrinarni radovi.

- Pravna praksa koju razvija Državna komisija i Upravni sud širi se putem seminara i savjetovanja, no osim strankama postupka nije u dovoljnoj mjeri dostupna široj stručnoj i općoj javnosti.
- Standardna ogledna dokumentacija postupaka nabave kojom bi se pomoglo manjim i srednjim obveznicima primjene propisa javne nabave tek je u nastanku.

KLASA:052-01/08-01/30

URBROJ:354-01/08-2

Zagreb, 2. lipanj 2008

PREDSJEDNIK DRŽAVNE KOMISIJE

Goran Matešić