



IZVJEŠĆE O RADU

DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

ZA  
2011. GODINU

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
1.1. O Državnoj komisiji .....	5
1.2. Naručitelj.....	6
1.3. Žalitelj .....	6
1.4. Izjavljivanje žalbe.....	7
1.5. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije .....	8
1.6. Primjer izgleda upisnika žalbenih predmeta Državne komisije na internetskoj stranici <a href="http://www.dkom.hr">www.dkom.hr</a> .....	9
1.7. Primjer izgleda Upisnika s objavljenim odukama Državne komisije u na internetskoj stranici <a href="http://www.dkom.hr">www.dkom.hr</a> .....	11
2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE.....	13
2.1. Ustroj Državne komisije .....	13
2.2. Ljudski potencijali.....	13
2.3. Financijsko poslovanje Državne komisije .....	15
2.4. Javnost rada Državne komisije.....	15
2.4.1. Posjeti internetskoj stranici Državne komisije u 2011.. .....	16
3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE .....	16
3.1. Opći statistički pokazatelji rada Državne komisije .....	16
3.1.1. Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2011. ....	16
3.1.2. Prikaz stanja u žalbenim predmetima na dan 31. prosinca 2011. ...	18
3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2011. po mjesecima.....	19
3.1.4. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima.....	20
3.1.5. Broj javnih nabava koje su kontrolirane pred Državnom komisijom u odnosu na broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave .....	21
3.1.6. Žalbe u postupcima koncesija i javno-privatnog partnerstva .....	22

3.1.7. Optužni prijedlozi za prekršaje .....	22
3.1.8. Popis naručitelja koji imaju veći broj postupaka pred Državnom komisijom u kojima je utvrđeno kršenje zakonske odredbe u postupku javne nabave.....	23
3.1.9. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status žalitelja.....	28
<b>3.2. Žalbeni predmeti zaprimljeni i riješeni u 2011.....</b>	<b>29</b>
3.2.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2011. godini. ....	29
3.2.2. Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja .....	30
3.2.3. Predmeti u kojima je žalba usvojena u 2011. godini.....	31
3.2.4. Struktura zaprimljenih žalbi u 2011. godini prema predmetu nabave .....	32
3.2.5. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave.....	33
3.2.6. Struktura zaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave .....	35
3.2.7. Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2011. s obzirom na postupak nabave.....	36
3.2.8. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na kriterije odabira .....	37
3.2.9. Prosječno trajanje postupka javne nabave (u danima).....	37
<b>3.3 Najčešći razlozi usvajanja žalbe.....</b>	<b>38</b>
<b>3.4. Upravnosudska zaštita.....</b>	<b>40</b>
3.4.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2011.....	40
<b>4. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA S OSNOVE POSTUPKA PRED DRŽAVNOM KOMISIJOM .....</b>	<b>42</b>
4.1. Prihodi na ime naknade za vođenje žalbenoga postupka.....	42
4.2 Prihodi na ime upravne pristojbe za vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom .....	43
<b>5. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI ...</b>	<b>43</b>
5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi .....	44
5.1.1. Žalbeni postupak.....	44
5.1.2. Sudski postupci .....	46

5.1.3. Antikorupcijski učinak pravne zaštite u javnoj nabavi .....	47
<b>5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi .....</b>	<b>48</b>
5.2.1. Propisi .....	49
5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave .....	50
5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura.....	51
<b>5.3. Preporuke za razvoj sustava javne nabave i zaključak.....</b>	<b>51</b>

## 1. UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija) samostalno je i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje po žalbama u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Državna komisija podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane propisima kojima je uređeno područje javne nabave.

U žalbenim postupcima Državna komisija odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka kao pojedinačnih akata donesenih u navedenim postupcima.

Državna komisija **za svoj rad odgovora Hrvatskom saboru** te je obvezna jednom godišnje podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o radu, a na zahtjev Hrvatskoga sabora Državna komisija je obvezna izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana. Odredbom članka 19. stavak 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 21/10) određeno je da su sastavni dio godišnjeg izvješća podaci i analize o pravnoj zaštiti u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

**Izvješće o radu sadrži podatke o:**

- broju zaprimljenih predmeta,
- broju riješenih predmeta (odbačene, odbijene, osnovane žalbe),

- broju poništenih postupaka nabave,
- broju neriješenih predmeta,
- popis naručitelja koji imaju veći broj postupaka pred Državnom komisijom u kojima je utvrđeno kršenje zakonske odredbe u postupku javne nabave,
- statistici značajnoj za praćenje pojava u žalbenim predmetima,
- ocjeni stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito.

Broj žalbenih predmeta u radu pred Državnom komisijom u stalnom je porastu od 2008. godine. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 110/07), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine, proširio je krug žalitelja i povećao broj faza postupka javne nabave na koje je moguće izjaviti žalbu. Učinci stupanja na snagu zakona vidljivi su u statističkim podacima o radu Državne komisije za 2008. godinu u kojoj je Državna komisija zaprimila 1.020 žalbenih predmeta što predstavlja porast od 62,45% u odnosu na broj iz 2007. godine. Trend rasta broja žalbenih predmeta se nastavio u 2009. godini u kojoj je Državna komisija imala 1.422 žalbena predmeta što predstavlja porast od 39,41% u odnosu na 2008. godinu. Isti trend nastavljen je u 2010. godini u kojoj je otvoreno 1.919 žalbenih predmeta što predstavlja daljnji rast broja žalbenih predmeta od 34,95 % u odnosu na prethodnu godinu. **U 2011. godini otvoreno je 1.921 žalbenih predmeta**, a koji se odnose na žalbe u postupcima javne nabave i dodjele koncesija dok žalbi u postupcima javno-privatnog partnerstva nije bilo.

### *1.1. O Državnoj komisiji*

- Državna komisija samostalni je proračunski korisnik čiji su nadležnost i rad uređeni zakonom.
- Državna komisija žalbene postupke ne može pokrenuti po službenoj dužnosti nego **isključivo na zahtjev žalitelja**.

- Protiv rješenja Državne komisije **osigurana je sudska zaštita** pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.
- Temeljem članka 3. stavka 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 21/10), Državna komisija za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru.
- Odluke Državne komisije su **obvezujuće** za sve stranke u postupku.
- Nadležnost Državne komisije se ostvaruje kroz rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, koncesija i javno-privatnog partnerstva, a Državna komisija nije nadležna za kontrolu izvršenja ugovora nakon njihovog sklapanja.
- Postupak kontrole Državna komisija može voditi **samo u postupku javne nabave koji je proveo obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (naručitelj) ili davatelj koncesije sukladno Zakonu o koncesijama (Narodne novine, broj 125/08) te javni partner sukladno odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, broj 129/08).**

### *1.2. Naručitelj*

Javni naručitelji su državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovački značaj i ispunjavaju jedan od zakonom propisanih uvjeta. Naručitelji su i udruge koje je osnovalo jedno ili više navedenih tijela te subjekti koji nisu javni naručitelji ali koje izravno subvencioniraju javni naručitelji s više od 50% vrijednosti nabave. Sektorski naručitelji su subjekti koji obavljaju djelatnost na području vodoopskrbe, energetike, prometa i poštanskih usluga.

### *1.3. Žalitelj*

Kako je prethodno navedeno, Državna komisija će postupak javne nabave kontrolirati samo na zahtjev žalitelja, a pojam žalitelja je određen Zakonom o javnoj nabavi. Prema odredbama zakona, žalitelji su:

- natjecatelj ili ponuditelj u postupku javne nabave

- svaki drugi gospodarski subjekt koji ima pravni interes za dobivanje ugovora o javnoj nabavi u predmetnoj javnoj nabavi, odnosno koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava
- tijelo nadležno za sustav javne nabave (Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva)
- Državno odvjetništvo.

#### *1.4. Izjavljivanje žalbe*

Pozitivno zakonodavstvo široko definira pojam žalitelja, a široko su definirane i faze postupka javne nabave u kojima je moguće izjaviti žalbu. Prema važećim propisima žalba se može izjaviti u odnosu na:

- objavu postupka javne nabave
- dokumentaciju za nadmetanje i postupak otvaranja ponuda
- postupak pregleda i ocjene ponuda, kao i na odluku o odabiru najpovoljnije ponude, odnosno odluku o poništenju.

Ono što svakako karakterizira rad Državne komisije je činjenica da je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave obvezna svaki postupak u kojemu je izjavljena žalba ispitati po žalbi, **ali i izvan žalbenih navoda žalitelja i to u odnosu na postojanje bitnih povreda Zakona**. Bitne povrede Zakona propisane su odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Dakle, iako se postupak ne pokreće po službenoj dužnosti, kada do njega dođe, Državna komisija postupa i izvan žalbenih navoda žalitelja i postupak provjerava u onim dijelovima koje je zakonodavac smatrao bitnima te je njihovo kršenje označio bitnom povredom. Bitne povrede Zakona su široko opisane te se na ovaj način zapravo u svakom žalbenom postupku štiti javni interes i izlazi iz okvira žalbenih navoda gospodarskoga subjekta koji su, u pravilu, usmjereni ka privatnom interesu.

### *1.5. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije*

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

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

Rad Državne komisije je obilježen i iznimno visokim stupnjem transparentnosti. Naime, Državna komisija ima zakonsku obvezu **objave svih odluka koje se donose u žalbenim postupcima, na internetskoj stranici Državne komisije na adresi [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr).**

Sve se odluke objavljuju u punom obliku, dakle s nazivima stranaka, a na istoj internetskoj stranici javno je objavljen i upisnik predmeta upravnoga postupka pred Državnom komisijom koji se svakodnevno ažurira te na taj način najširi krug subjekata može pratiti svaki predmet koji se vodi pred Državnom komisijom. Navedenim postupanjem se postiže ostvarenje dva vrlo snažna antikorupcijska učinka:

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



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

Nakon zaprimanja žalbe kreira se žalbeni predmet kojemu se dodjeljuje klasa te se osnovni podaci o istome objavljuju na službenoj internetskoj stranici Državne komisije (<http://www.dkom.hr/upisnik.php>).



Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno
UP/II-034-02/11-01/15	Hrvatski centar za razminiranje , Sisak	Narodne novine d.d. , Zagreb	uredski materijal Broj: N-16-M-143875-301110	Roba	4.1.2011
UP/II-034-02/11-01/14	Klinički bolnički centar Split , Split	Dems d.o.o. , Split	usluge popravka i održavanja osobnih računala (računala, printeri, mail serveri) Broj: N-16-M-142908-221110	Usluge	4.1.2011
UP/II-034-02/11-01/13	Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, Kaznionica u Valturi , Pula	Divmar d.o.o. , Osijek	sredstva za čišćenje i uredski materijal Broj: N-16-M-142468-181110	Roba	4.1.2011
UP/II-034-02/11-01/12	Opća bolnica Karlovac , Karlovac	VIPnet d.o.o. , Zagreb	telekomunikacijske usluge u mobilnim mrežama-VPN usluga Broj: N-16-M-144685-061210	Usluge	4.1.2011
UP/II-034-02/11-01/11	Ministarstvo financija, Carinska uprava, Središnji ured, , Zagreb	Hrvatski Telekom d.d. , Zagreb	javne govorne usluge i usluge prijenosa podataka - telekomunikacijske usluge u nepokretnoj elektroničkoj komunikacijskoj mreži Broj: N-02-V-139901-281010	Usluge	4.1.2011
UP/II-034-02/11-	Općina Ferdinandovac , Ferdinandovac	Komunalije d.o.o. , Đurđevac	koncesija za obavljanje komunalne djelatnosti	Usluge	4.1.2011

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2011.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno
01/10					
UP/II-034-02/11-01/9	Grad Velika Gorica , Velika Gorica	CityEX d.o.o. , Zagreb	poštanske usluge Broj: N-17-M-148021-281210	Usluge	3.1.2011
UP/II-034-02/11-01/8	Hrvatska pošta d.d. , Zagreb	Z.A.C. d.o.o. , Zagreb	uredski namještaj Broj: N-05-V-140587-041110	Roba	3.1.2011
UP/II-034-02/11-01/7	Županijska uprava za ceste - Split , Split	Akropolis d.o.o. , Split	sanacija klizišta na L 67112 (D8-Krilo Jesenice-D8) Broj: N-02-V-142146-161110	Radovi	3.1.2011
UP/II-034-02/11-01/6	Grad Rije ka , Rijeka	Hausler d.o.o. , Viškovo	održavanje i isticanje zastava u 2011. godini Broj: N-16-M-144633-061210	Radovi	3.1.2011
UP/II-034-02/11-01/5	Čistoća d.o.o. , Split	CityEX d.o.o. , Zagreb	poštanske usluge Broj: N-02-V-143258-241110	Usluge	3.1.2011
UP/II-034-02/11-01/4	Hrvatska narodna banka , Zagreb	Croatia osiguranje d.d., Filijala Zagreb , Zagreb	osiguranje od šteta ili gubitaka Broj: N-02-V-142512-181110	Usluge	3.1.2011
UP/II-034-02/11-01/3	Hrvatske ceste d.o.o. , Zagreb	Osijek-koteks d.d. , Osijek	izvanredno održavanje državne ceste D212 na dionici duljine 5.340m, lokacija Zmajevac-Batina Broj: N-02-V-143300-241110	Radovi	3.1.2011
UP/II-034-02/11-01/2	Javna vatrogasna postrojba Đurđevac , Đurđevac	TEB-Kompleksni sustavi i rješenja d.o.o. , Zagreb	opremanje operativno komunikacijskog centra Broj: N-16-M-145774-131210		3.1.2011
UP/II-034-02/11-01/1	Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti , Zagreb	Hrvatski Telekom d.d. , Zagreb	telekomunikacijske usluge Broj: N-02-V-143565-261110	Usluge	3.1.2011

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

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



Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Odluka
UP/II-034-02/11-01/15	Hrvatski centar za razminiranje , Sisak	Narodne novine d.d. , Zagreb	uredski materijal Broj: N-16-M-143875-301110	Roba	4.1.2011	<a href="#">Žalba se odbija</a>
UP/II-034-02/11-01/14	Klinički bolnički centar Split , Split	Dems d.o.o. , Split	usluge popravka i održavanja osobnih računala (računala, printeri, mail serveri) Broj: N-16-M-142908-221110	Usluge	4.1.2011	<a href="#">Žalba se odbija</a>
UP/II-034-02/11-01/13	Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, Kaznionica u Valturi , Pula	Divmar d.o.o. , Osijek	sredstva za čišćenje i uredski materijal Broj: N-16-M-142468-181110	Roba	4.1.2011	<a href="#">Nadoknada troškova žalitelju</a>
UP/II-034-02/11-01/12	Opća bolnica Karlovac , Karlovac	VIPnet d.o.o. , Zagreb	telekomunikacijske usluge u mobilnim mrežama-VPN usluga Broj: N-16-M-144685-061210	Usluge	4.1.2011	<a href="#">Poništava se Odluka i otvoreni postupak JN</a>
UP/II-034-02/11-01/11	Ministarstvo financija, Carinska uprava, Središnji ured , Zagreb	Hrvatski Telekom d.d. , Zagreb	javne govorne usluge i usluge prijenosa podataka - telekomunikacijske usluge u nepokretnoj elektroničkoj komunikacijskoj mreži Broj: N-02-V-139901-281010	Usluge	4.1.2011	<a href="#">Obustava postupka</a>
UP/II-034-02/11-01/10	Općina Ferdinandovac , Ferdinandovac	Komunalije d.o.o. , Đurđevac	koncesija za obavljanje komunalne djelatnosti	Usluge	4.1.2011	<a href="#">Poništava se Odluka i otv.post.davanja koncesije</a>

**IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2011.**

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Odluka
UP/II-034-02/11-01/9	Grad Velika Gorica , Velika Gorica	CityEX d.o.o. , Zagreb	poštanske usluge Broj: N-17-M-148021-281210	Usluge	3.1.2011	<a href="#">Žalba se odbacuje</a>
UP/II-034-02/11-01/8	Hrvatska pošta d.d. , Zagreb	Z.A.C. d.o.o. , Zagreb	uredski namještaj Broj: N-05-V-140587-041110	Roba	3.1.2011	<a href="#">Žalba se odbija</a>
UP/II-034-02/11-01/7	Županijska uprava za ceste - Split , Split	Akropolis d.o.o. , Split	sanacija klizišta na L 67112 (D8-Krilo Jesenice-D8) Broj: N-02-V-142146-161110	Radovi	3.1.2011	<a href="#">Poništava se Odluka i otvoreni postupak JN</a>
UP/II-034-02/11-01/6	Grad Rijeka , Rijeka	Hausler d.o.o. , Viškovo	održavanje i isticanje zastava u 2011. godini Broj: N-16-M-144633-061210	Radovi	3.1.2011	<a href="#">Poništava se Odluka i otvoreni postupak JN</a>
UP/II-034-02/11-01/5	Čistoća d.o.o. , Split	CityEX d.o.o. , Zagreb	poštanske usluge Broj: N-02-V-143258-241110	Usluge	3.1.2011	<a href="#">Žalba se odbacuje</a>
UP/II-034-02/11-01/4	Hrvatska narodna banka , Zagreb	Croatia osiguranje d.d., Filijala Zagreb , Zagreb	osiguranje od šteta ili gubitaka Broj: N-02-V-142512-181110	Usluge	3.1.2011	<a href="#">Žalba se odbija</a>
UP/II-034-02/11-01/3	Hrvatske ceste d.o.o. , Zagreb	Osijek-koteks d.d. , Osijek	izvanredno održavanje državne ceste D212 na dionici duljine 5.340m, lokacija Zmajevac-Batina Broj: N-02-V-143300-241110	Radovi	3.1.2011	<a href="#">Obustava postupka</a>
UP/II-034-02/11-01/2	Javna vatrogasna postrojba Đurđevac , Đurđevac	TEB-Kompleksni sustavi i rješenja d.o.o. , Zagreb	opremanje operativno komunikacijskog centra Broj: N-16-M-145774-131210		3.1.2011	<a href="#">Poništava se Odluka i otvoreni postupak JN</a>
UP/II-034-02/11-01/1	Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti , Zagreb	Hrvatski Telekom d.d. , Zagreb	telekomunikacijske usluge Broj: N-02-V-143565-261110	Usluge	3.1.2011	<a href="#">Poništava se otvoreni postupak JN</a>

Antikorupcijskom djelovanju Državne komisije svakako pridonosi i realiziranje zakonske obveze dostave svih odluka koje se donose u žalbenim postupcima, **Državnom uredu za reviziju i Upravi za sustav javne nabave**

Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva (sada: Ministarstva gospodarstva). Navedena tijela su u mogućnosti dostavljena rješenja koristiti kao podlogu, ili na koji drugi način, u okvirima svojih nadležnosti, jer svako rješenje u obrazloženju sadrži iscrpan prikaz utvrđenoga činjeničnog i pravnog stanja konkretnoga postupka koji je bio predmetom kontrole pred ovim državnim tijelom.

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

## 2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE

### 2.1. Ustroj Državne komisije

Državna komisija se sastoji od članova i stručne službe.

- Državna komisija ima pet članova, od kojih je jedan predsjednik, a jedan zamjenik predsjednika.
- Stručna služba se sastoji od Tajništva, Pisarnice i stručnih savjetnika.

### 2.2. Ljudski potencijali

**Struktura** ljudskih potencijala Državne komisije na dan 31. prosinca 2011. godine:

- Predsjednica	1
- Zamjenica predsjednice	1
- Članice	2
- Tajnica Državne komisije	1
- Stručni savjetnici	22
- Poslovna tajnica	1

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2011.

- Voditeljica pisarnice	1
- Administrator-referent	3
- Voditelj računovodstva (u ugovornom odnosu*)	1
<b>Ukupan broj zaposlenih (u radnom odnosu):</b>	<b>32</b>

Dovoljan broj zaposlenih te dostatan poslovni prostor nužni su preduvjeti za nesmetan rad svakoga državnoga tijela. Iako su tijekom 2011. godine bila zaposlena 22 stručna savjetnika valja napomenuti da nisu svi radili u tijeku cijele godine. Naime, 5 stručnih savjetnica su na rodiljnom dopustu, pa su tijekom 2011. godine zaposlene 3 stručne savjetnice kao zamjena za radna mjesta savjetnica koje koriste rodiljni dopust. Također, razrješenjem člana Državne komisije, na osobni zahtjev, u listopadu 2011. godine, ostalo je upražnjeno jedno mjesto člana Državne komisije, budući da istovremeno nije pokrenut i natječaj za postupak imenovanja. U 2011. godini ugovore o radu otkazalo je 4 djelatnika, dok je novo zaposlenih 8 djelatnika. Kada se govori o administrativnim kapacitetima treba napomenuti da novi zaposlenici, po prirodi stvari, nisu u mogućnosti odmah po sklapanju ugovora o radu postići punu funkcionalnost. Naime, zakonodavstvo javne nabave je opsežno i složeno, a gotovo svaki postupak javne nabave je normiran i posebnim propisima koji se odnose na konkretan predmet nabave ili naručitelja. Iz navedenih razloga potrebno je značajno vrijeme za prilagodbu, odnosno za postizanje potpune funkcionalnosti rada. Također, smanjeni broj članova Državne komisije, od ukupno pet na četiri, utjecao je na optimalan rad. Sve prethodno navedeno negativno se odrazilo na prosječnu duljinu trajanja postupka pred Državnom komisijom. Nije zanemariv niti podatak da su u 2011. godini zaposlenici Državne komisije na bolovanju, odnosno, rodiljnom dopustu proveli 844 dana, odnosno 6.752 radna sata, što na godišnjoj razini ima isti učinak kao cjelogodišnji izostanak gotovo 4 djelatnika.

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

### *2.3. Financijsko poslovanje Državne komisije*

Sredstva za financiranje Državne komisije osiguravaju se u Državnom proračunu. Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz proračuna, a **naknada koja se naplaćuje za vođenje žalbenog postupka u javnoj nabavi uplaćuje se u državni proračun** i pripada izvoru „Opći prihodi i primici“.

Iznos pojedinačne naknade za vođenje žalbenog postupka koju žalitelj uplaćuje u Državni proračun Republike Hrvatske ovisi o vrijednosti predmetnog postupka javne nabave, a može iznositi 2.000,00 kn, 5.000,00 kn, odnosno 7.500,00 kn. Na ime novčane naknade za vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom u **2011. godini ukupno je u državni proračun uplaćeno 7.206.045,04 kuna**, a odobreni proračun Državne komisije za 2011. godinu iznosio je **8.717.000,00 kuna**.

Pored naknade, žalitelji su uz žalbu dužni priložiti i dokaz o uplati upravne pristojbe. Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2011. godine iznosi **cca 135.000,00 kn**.

### *2.4. Javnost rada Državne komisije*

Službena internetska stranica Državne komisije ([www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)) sadrži relevantne informacije vezane za sustav pravne zaštite u javnoj nabavi kao i za rad Državne komisije, a na istoj se adresi nalaze i iscrpne upute o žalbenom postupku. U ovom je Izvješću već navedeno da se na ovoj internetskoj stranici nalazi i Upisnik predmeta žalbenoga postupka kao i sve odluke koje je donijela Državna komisija, i to u punom, neanonimiziranom obliku. Upisnik predmeta žalbenoga postupka se svakodnevno ažurira. Iz navedenoga proizlazi da se radi o internetskoj stranici koja omogućuje neograničen pristup svim relevantnim podacima vezanima za rad ovoga državnoga tijela. Pod točkom 1. 6. i 1. 7. ovoga Izvješća prikazani su neki od podataka koji se nalaze na stranicama Državne komisije. Podizanjem rada na najvišu moguću razinu transparentnosti kroz objavljivanje svih relevantnih podataka, informacije o radu

ovoga državnoga tijela postale su posve dostupne te je na taj način smanjena potreba stranaka postupka, kao i ostalih subjekata, da se sa različitim traženjima za dobivanje informacija obraćaju Državnoj komisiji.

#### 2.4.1. Posjeti internetskoj stranici Državne komisije u 2011.

U 2011. godini na stranici Državne komisije registrirano je **90.490** posjetitelja, te je ostvareno 395.360 pregleda stranica. **Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:03:38 minuta.** Novi posjetitelji sudjeluju u 21,93% posjeta, dok se povratno javlja 78,97% posjetitelja.

### 3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

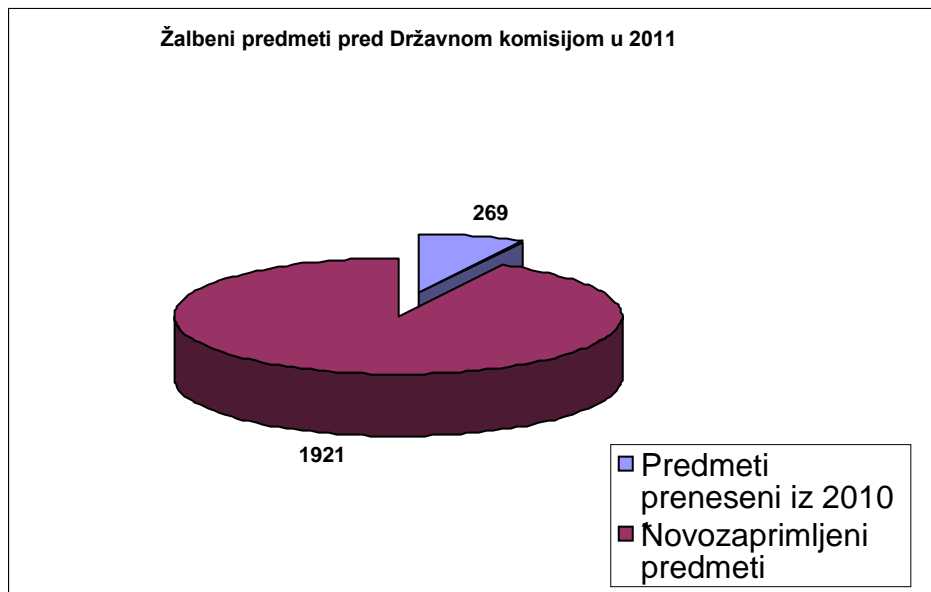
#### 3.1. Opći statistički pokazatelji rada Državne komisije

##### 3.1.1. Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2011.

Predmeti preneseni iz 2010.*	269
Novi predmeti	1. 921
<b>Ukupno</b>	<b>2.190</b>

\* Predmeti preneseni iz 2010. nisu riješeni u 2010. godini uglavnom iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije moguće kompletirati te se ne može niti pristupiti rješavanju žalbe.





Tijekom 2011. godine došlo je do usporavanja trenda povećanja broja žalbenih predmeta u odnosu na prethodnu godinu. Tijekom 2010. godine vođeno je 1.919 žalbenih postupaka, a tijekom 2011. godine 1.921 žalbeni postupak, što predstavlja povećanje od 0,10%.

Trend značajnog porasta broja žalbi započeo je u 2008. godini kada je došlo do povećanja od 62,45 % u odnosu na 2007. godinu. Isto se nastavilo i u sljedećim godinama, uključujući i 2010. kada je došlo do povećanja broja predmeta od 34,95%. Više je razloga koji su doveli do povećanja broja uložених žalbi na postupke javnih nabava, a najvažniji od njih predstavlja donošenje Zakona o javnoj nabavi koji proširuje aktivnu legitimaciju i omogućuje ulaganje žalbi u više faza tijekom postupka javne nabave. To su razlozi kojima se može obrazložiti porast broja predmeta iz 2008. godine. U 2011. godini nije bilo stupanja na snagu novih propisa kojima bi se utjecalo na proširenje aktivne legitimacije ili na broj faza na koje se može izjavljivati žalba. Za pretpostaviti je da se razlozi nastavka porasta broja žalbi nalaze u **podizanju razine znanja među žaliteljima** o njihovim pravima u postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi. Kao i u 2010. godini, u 2011. godini se razlog velikog broja žalbi može naći i u **stanju obilježenom gospodarskom krizom**. Naime, u vrijeme otežanih gospodarskih prilika, za pretpostaviti je da privatni sektor jednostavno

poduzima sve raspoložive mjere za dobivanje određenoga posla, a to uključuje i izjavljivanje žalbi u postupcima javne nabave za koje žalitelji smatraju da nisu valjano provedeni.

Isto tako, konstantan porast broja žalbi svakako ukazuje i na **povjerenje** koje stranke postupka imaju u rad Državne komisije.

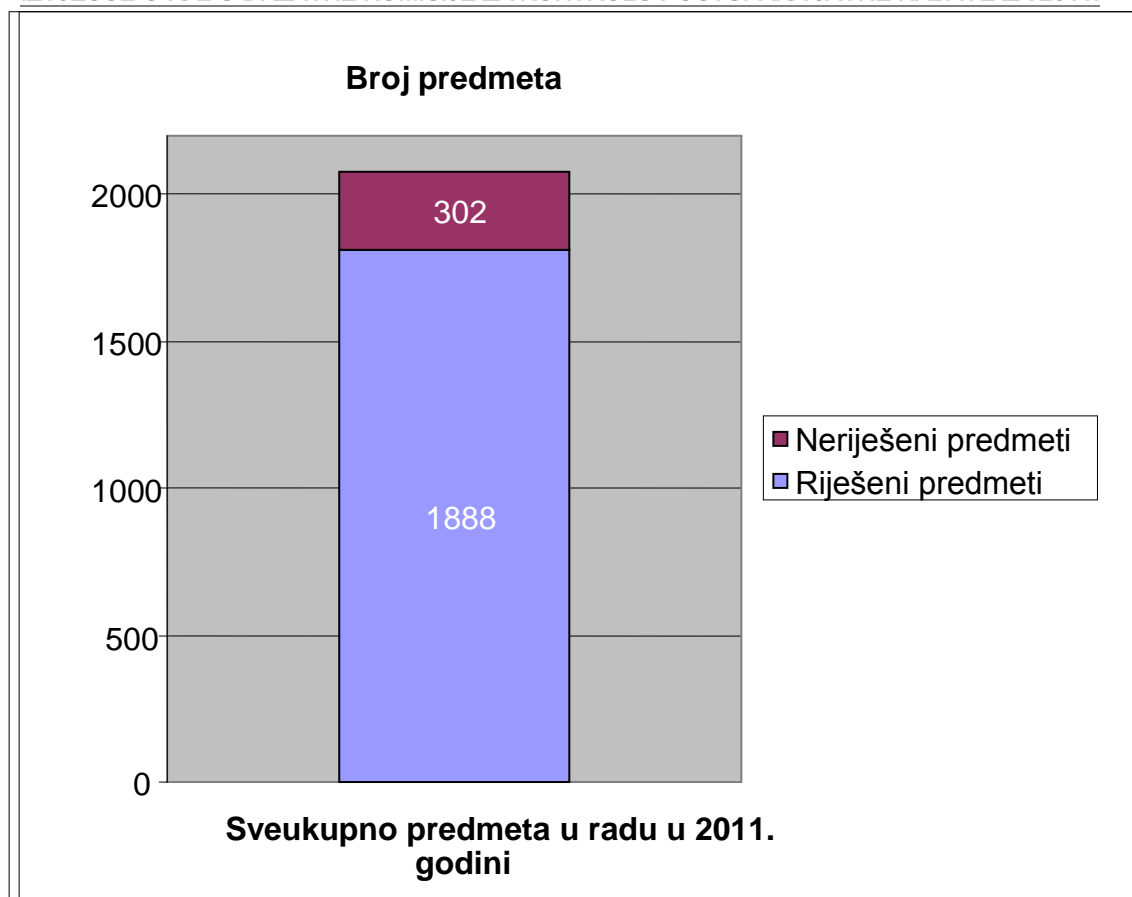
#### Usporedba broja zaprimljenih predmeta 2004. – 2011.

Godina	Zaprimljeni predmeti	Usporedba s prethodnom godinom		Usporedba s 2011. Godinom	
2004	761				
2005	746	05./04.	-1,97%		
2006	696	06./05.	-6,7%		
2007	637	07./06.	-8,48%	11./07.	+301,57%
2008	1020	08./07.	+62,45%	11./08.	+88,33%
2009	1422	09./08.	+39,41%	11./09.	+35,09%
2010	1919	10./09.	+34,95 %		
2011	1921	11./10.	+0,10 %		

#### 3.1.2. Prikaz stanja u žalbenim predmetima na dan 31. prosinca 2011.

Sveukupno predmeta u radu u 2011. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
2.190	1.888	302*
100%	86,21 %	13,79 %

\* Na dan 31. prosinca 2011. ostalo je 302 predmeta koji nisu riješeni uglavnom iz razloga što dokumentacija nije kompletirana jer su žalbe zaprimljene na samom kraju godine te se nije niti moglo pristupiti rješavanju



Tijekom 2009. godine riješeno je ukupno 1.374 predmeta, dok je tijekom 2010. godine riješeno 1.810 žalbenih predmeta, što predstavlja porast od 31,73% riješenih predmeta. Tijekom 2011. godine **riješeno je 1.888 žalbenih predmeta**. Porast broja riješenih predmeta u 2011., u odnosu na 2010. godinu, iznosio je 4,36%. **Dakle, evidentan je kontinuitet broja žalbi u posljednje dvije godine.** Navedeni podaci dovoljno govore o načinu rada, odnosno maksimalnom ulaganju napora svih zaposlenika Državne komisije.

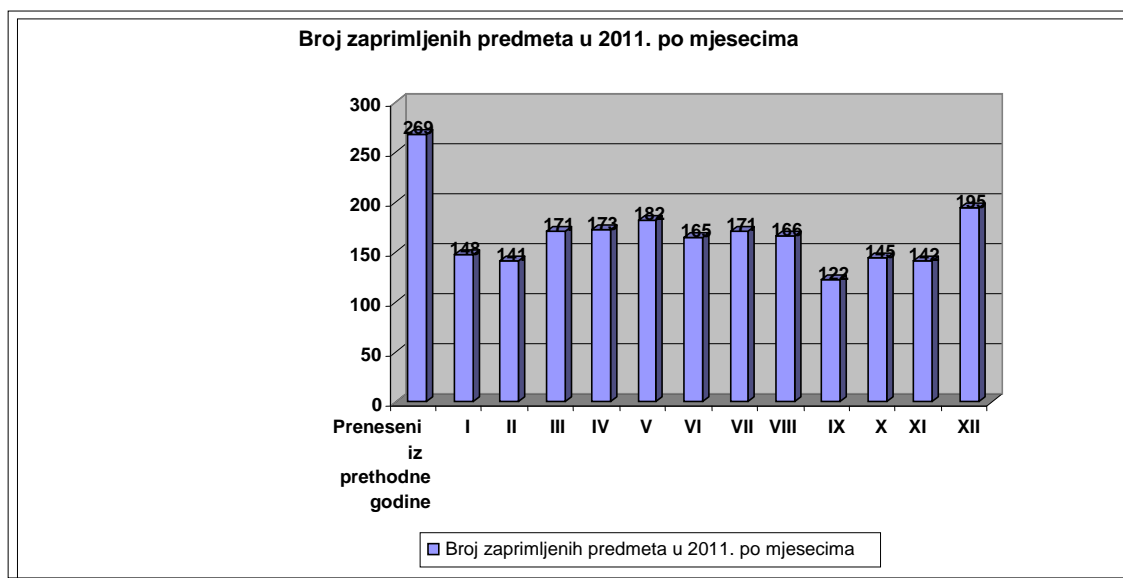
### 3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2011. po mjesecima

Preneseni iz prethodne godine	269
Siječanj	148
Veljača	141
Ožujak	171

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2011.

Travanj	173
Svibanj	182
Lipanj	165
Srpanj	171
Kolovoz	166
Rujan	122
Listopad	145
Studeni	142
Prosinac	195
<b>Ukupno:</b>	<b>2.190</b>

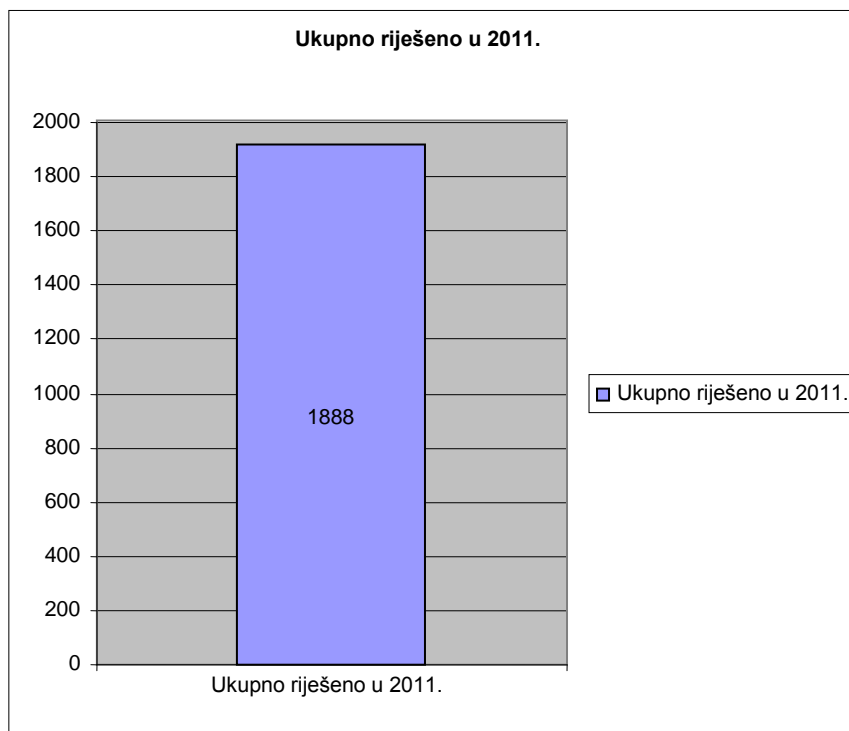
Prosječni broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi u 2011. godini: **182,50 predmeta.**



Prosječni broj zaprimljenih žalbenih predmeta na mjesečnoj bazi u 2011. godini: **160,08 predmeta.**

### 3.1.4. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima

Ukupno riješeno u 2011.	Prosjek po mjesecima (12)
1.888	157,33



Prosječni broj riješenih žalbenih predmeta na mjesečnoj bazi u 2011. godini: **157, 33 predmeta.**

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

Prema podacima pribavljenim od Uprave za sustav javne nabave, u 2011. godini bilo je 25.244 objava u javnoj nabavi. Državna komisija je zaprimila 1.921 žalbu, odnosno **7,61 %** u odnosu na ukupan broj objava u javnoj nabavi.

	Objave (2011.)	Žalbe (2011.)	%
<b>Ukupno</b>	25.244	1.921	7,61

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

Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi u 2011. godini, 72 žalbe, odnosno 3,75 %, se odnosilo na postupke dodjele koncesija, dok se niti jedna zaprimljena žalba nije odnosila na postupak odabira privatnoga partnera u projektima javno privatnog partnerstva. Od ukupnog broja žalbi koje se odnose na postupak dodjele koncesija 16 je izjavljeno u odnosu na koncesije za djelatnost sakupljanja otpadne ambalaže na području Republike Hrvatske, 11 na prijevoz pokojnika, 10 se odnosi na skupljanje otpadnih guma na području Republike Hrvatske, a 6 na obavljanje dimnjačarskih djelatnosti dok se preostale odnose na razna druga područja djelatnosti. Do 31. prosinca 2011. godine od ukupno zaprimljenog broja žalbi u postupcima dodjele koncesija riješeno je 40, odnosno 55,56%. Budući da se žalbe zaprimaju do 31. prosinca nije moguće u svim predmetima kompletirati spis do isteka godine te se posljedično dio predmeta nužno prenosi u sljedeću godinu.

Prema podacima iz **Uprave za gospodarstvo Ministarstva financija**, u 2011. godini je u Republici Hrvatskoj sklopljeno **2.982** ugovora o koncesijama, a Državna komisija ne raspolaže podatkom o ukupnom broju postupaka javno - privatnog partnerstva.

### 3.1.7. Optužni prijedlozi za prekršaje

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave u članku 2. stavak 4. određuje da je Državna komisija nadležna za podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane ovim zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Navedeni zakon stupio je na snagu krajem veljače 2010. godine. Državna komisija je tijekom 2011. godine podnijela 7 optužnih prijedloga za prekršaje, i to protiv naručitelja. Podneseni optužni prijedlozi se uglavnom odnose na slučajeve u kojima je došlo do nabave robe, radova ili usluga bez provođenja postupka javne nabave, a bez primjene odredaba Zakona o javnoj nabavi.

### 3.1.8. Popis naručitelja koji imaju veći broj postupaka pred Državnom komisijom u kojima je utvrđeno kršenje zakonske odredbe u postupku javne nabave

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 21/10) u članku 19. stavak 3. točka 5. određuje da godišnje izvješće o radu sadrži i popis naručitelja koji imaju veći broj postupaka pred Državnom komisijom u kojima je utvrđeno kršenje zakonske odredbe u postupku javne nabave.

U 2011. godini Državna komisija zaprimila je 1.921 žalbu koje su izjavljene na postupke **provedene od strane 597 različitih naručitelja**.

Prema podacima iz Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina tijekom 2011. godine je u Republici Hrvatskoj 2.109 raznih naručitelja u sustavu javne nabave objavljivalo postupke javne nabave u navedenom oglasniku (1.933 javnih naručitelja i 176 sektorskih naručitelja).

Broj naručitelja u odnosu na koje je izjavljena 1 žalba	297
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 2 žalbe	135
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 3 žalbe	50
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 4 i više žalbi	116

U sljedećoj tablici se nalazi prikaz broja žalbenih predmeta u odnosu na naručitelje (101) koji su imali 4 ili više **riješениh** žalbenih postupaka pred Državnom komisijom u 2011. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno postotak usvojenih žalbi u žalbenim predmetima koji su otvoreni po žalbama zaprimljenima u 2011. godini te koji su u istoj godini riješeni.

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2011.

Naziv naručitelja	Broj predmeta Zaprimljeno / riješeno	Broj usvojenih žalbi	Usvojeno/ Riješeno %
Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	71 / 61	29	48%
Hrvatske vode, Zagreb	66 / 52	19	37%
Grad Zagreb, Zagreb	44 / 38	6	16%
Hrvatska pošta d.d., Zagreb	44 / 41	10	24%
Zagrebački holding d.o.o., Zagreb	40 / 31	9	29%
Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	39 / 39	9	23%
HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	38 / 26	4	15%
Splitsko-dalmatinska županija, Split	29 / 18	0	0%
Klinički bolnički centar, Zagreb	24 / 18	5	28%
Autocesta Rijeka – Zagreb d.d., Zagreb	23 / 16	7	44%
Državna geodetska uprava, Zagreb	21 / 18	3	17%
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	18 / 17	2	12%
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	18 / 16	5	31%
Ured za središnju javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske, Zagreb	17 / 17	4	24%
Financijska agencija, Zagreb	15 / 15	4	27%
Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Zagreb	15 / 11	0	0%
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Zagreb	15 / 12	2	17%
Plinacro d.o.o., Zagreb	15 / 14	2	14%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., DP Elektrodalmacija, Split	14 / 13	2	15%
Klinički bolnički centar Split, Split	14 / 10	0	0%
Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Zagreb	13 / 10	1	10%
Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	12 / 12	4	33%
HŽ Vuča vlakova d.o.o., Zagreb	12 / 8	4	50%
Grad Rijeka, Rijeka	11 / 11	3	27%
Grad Split, Split	11 / 10	2	20%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o. DP Elektroprimorje, Rijeka	11 / 9	1	11%
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	11 / 10	1	10%



IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2011.

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb	11 / 11	0	0%
Javna ustanova Nacionalni park Plitvička jezera, Plitvička jezera	11 / 10	2	20%
Ministarstvo pravosuđa, Zagreb	11 / 11	1	9%
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Zagreb	11 / 10	5	50%
Zračna luka Zagreb d.o.o., Pleso – Zagreb	11 / 10	4	40%
Hrvatski veterinarski institut, Zagreb	10 / 6	3	50%
Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Zagreb	10 / 9	0	0%
Dom zdravlja Zagreb – centar, Zagreb	9 / 9	0	0%
Klinička bolnica Sestre milosrdice, Zagreb	9 / 9	2	22%
Opća bolnica Pula, Pula	9 / 6	0	0%
Grad Slavonski Brod, Slavonski Brod	8 / 8	2	25%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o. DP Elektra Slavonski brod, Slavonski Brod	8 / 7	1	14%
Hrvatska lutrija d.o.o., Zagreb	8 / 8	4	50%
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb	8 / 7	0	0%
Istarski Vodovod d.o.o., Buzet	8 / 7	0	0%
Ministarstvo financija, Carinska uprava, Središnji ured, Zagreb	8 / 8	3	38%
Vodovod d.o.o., Zadar	8 / 8	2	25%
Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split	8 / 7	2	29%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o. , DP Elektroistra Pula, Pula	7 / 5	4	80%
HEP-Proizvodnja d.o.o. PP HE Zapad, Rijeka	7 / 7	3	43%
Hrvatski centar za razminiranje, Sisak	7 / 7	0	0%
Klinička bolnica Dubrava, Zagreb	7 / 7	1	14%
Opća bolnica Dr. Tomislav Bardek, Koprivnica	7 / 6	1	17%
Opća bolnica Dubrovnik, Dubrovnik	7 / 4	1	25%
Sisačko-moslavačka županija, Sisak	7 / 6	1	17%
Zaprešić d.o.o., Zaprešić	7 / 6	0	0%

**IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2011.**

Zračna luka Split d.o.o., Kaštel Štafilić	7 / 7	3	43%
Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Zagreb	6 / 6	3	50%
Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama, Zagreb	6 / 5	2	40%
Grad Osijek, Osijek	6 / 4	0	0%
HEP-Proizvodnja d.o.o. PP HE Jug Split, Pogodn HE Zakućac, Omiš	6 / 6	2	33%
HEP-Proizvodnja d.o.o., Pogon EL-TO, Zagreb	6 / 5	3	60%
HEP-Proizvodnja d.o.o., PP Zapad pogon HE Senj, Senj	6 / 5	1	20%
Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	6 / 4	2	50%
HŽ Cargo d.o.o., Zagreb	6 / 5	0	0%
INA-Industrija nafte d.d., Zagreb	6 / 5	0	0%
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Zagreb	6 / 5	1	20%
Promet d.o.o., Split	6 / 6	2	33%
Zagorski vodovod d.o.o., Zabok	6 / 4	1	25%
Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama, Zagreb	5 / 5	1	20%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o. DP Elektra Karlovac, Karlovac	5 / 5	0	0%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o. DP Elektra Zagreb, Zagreb	5 / 4	1	25%
HEP-Proizvodnja d.o.o., Pogon TE-TO, Zagreb	5 / 5	1	20%
Hrvatska narodna banka, Zagreb	5 / 5	1	20%
Institut Ruđer Bošković, Zagreb	5 / 5	0	0%
Libertas Dubrovnik d.o.o., Dubrovnik	5 / 4	2	50%
Ministarstvo financija, Samostalna služba za izgradnju i održavanje, graničnih prijelaza RH, Zagreb	5 / 4	0	0%
Ministarstvo obrane, Zagreb	5 / 5	0	0%
Opća bolnica Bjelovar, Bjelovar	5 / 5	0	0%
Šibensko-kninska županija, Šibenik	5 / 5	1	20%

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2011.

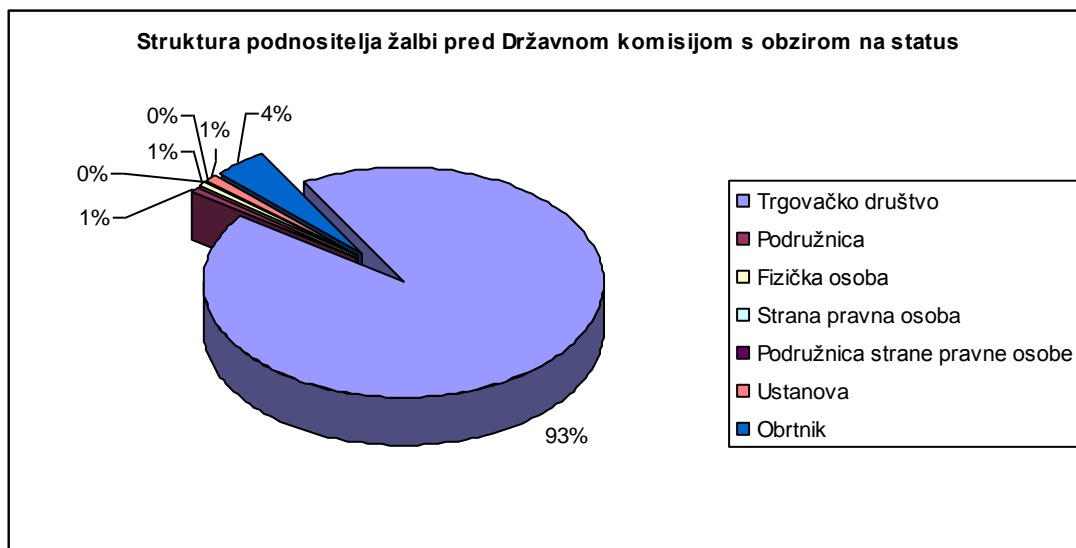
Usluga Poreč d.o.o., Poreč	5 / 5	0	0%
Zavod za javno zdravstvo Dr. Andrija Štampar, Zagreb	5 / 5	3	60%
Dubrovačko-neretvanska županija, Dubrovnik	4 / 4	0	0%
Grad Sisak, Sisak	4 / 4	0	0%
Grad Zaprešić, Zaprešić	4 / 4	0	0%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., DP Elektra Varaždin, Varaždin	4 / 4	1	25%
Hrvatska vatrogasna zajednica, Zagreb	4 / 4	1	25%
Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo, Zagreb	4 / 4	0	0%
Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zagreb	4 / 4	0	0%
Klinička bolnica Merkur, Zagreb	4 / 4	0	0%
Klinički bolnički centar Osijek, Osijek	4 / 4	1	25%
Komunalije d.o.o., Đurđevac	4 / 4	1	25%
Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, Kaznionica u Glini, Glina	4 / 4	1	25%
Opća bolnica Dr. Josip Benčević, Slavonski Brod	4 / 4	0	0%
Opća bolnica Virovitica, Virovitica	4 / 4	2	50%
Općina Kostrena, Kostrena	4 / 4	0	0%
Plinara d.o.o., Pula	4 / 4	3	75%
Primorsko-goranska županija, Rijeka	4 / 4	2	50%
Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek	4 / 4	0	0%
Sveučilište u Splitu, Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje, Split	4 / 4	0	0%
Uriho-ustanova za rehabilitaciju hendikepiranih osoba profesionalnom rehabilitacijom i zapošljavanjem, Zagreb	4 / 4	1	25%
Ustavni sud RH	4 / 4	1	25%
Vlada RH, Zagreb	4 / 4	0	0%
Zračna luka Dubrovnik, Čilipi	4 / 4	1	25%

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

Tablica prikazuje podatke za žalbene postupke pokrenute po žalbama zaprimljenima i riješenima u 2011. godini.

Podnositelj žalbe	Broj žalbi
Trgovačko društvo	1.773
Podružnica	16
Fizička osoba	14
Strana pravna osoba	5
Podružnica strane pravne osobe	2
Ustanova	20
Obrtnik	79
Ostalo	12
<b>Ukupno</b>	<b>1921</b>

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

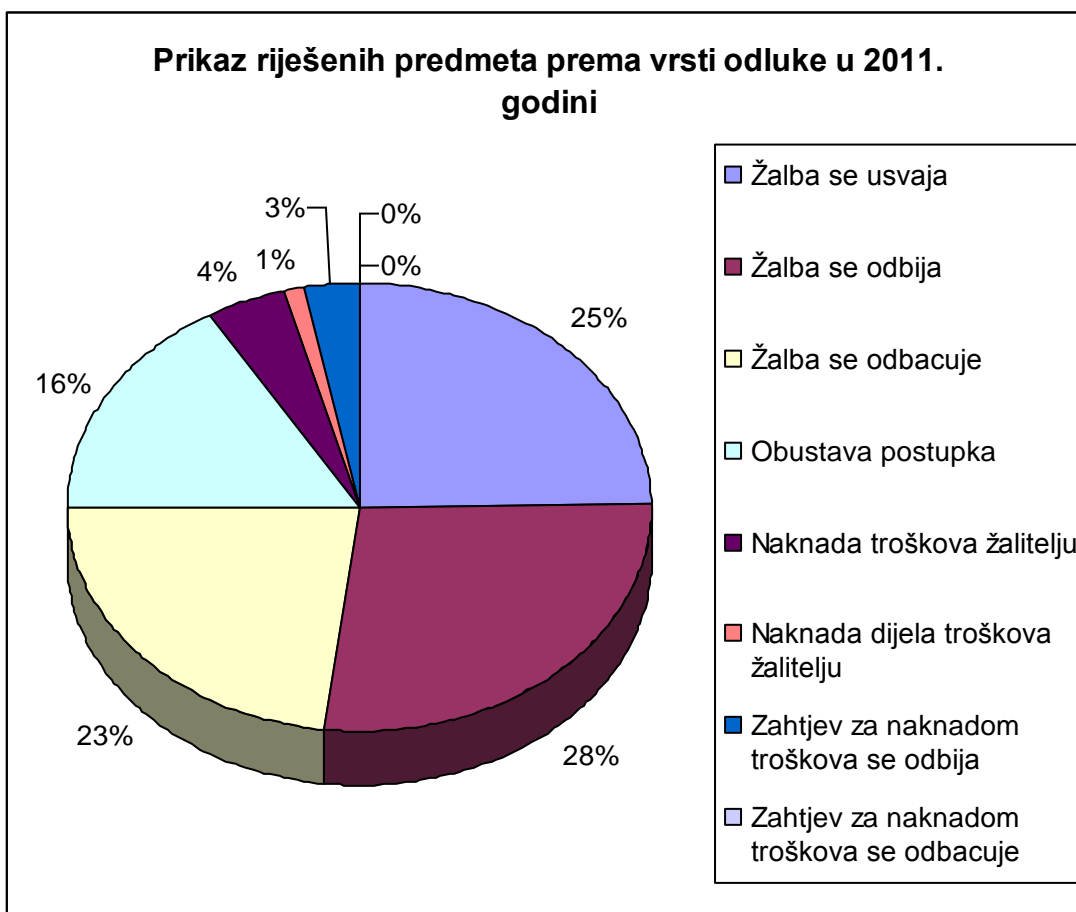


### 3.2. Žalbeni predmeti zaprimljeni i riješeni u 2011.

#### 3.2.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2011. godini.

Tablica prikazuje odluke u predmetima koji su zaprimljeni i riješeni u 2011. godini, odnosno ne sadrži podatke o predmetima koji su zaprimljeni u 2010., a riješeni u 2011. godini.

Riješeno u 2011. (žalbe zaprimljene isključivo u 2011. godini)		%
Žalba se usvaja	403	24,74 %
Žalba se odbija	445	27,32 %
Žalba se odbacuje	374	22,96 %
Obustava postupka	268	16,45 %
Naknada troškova žalitelju	69	4,24 %
Naknada dijela troškova žalitelju	20	1,23 %
Zahtjev za naknadom troškova se odbija	49	3,00 %
Zahtjev za naknadom troškova se odbacuje	1	0,06 %
<b>Ukupno</b>	<b>1.629</b>	<b>100,00 %</b>



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

Nedopuštenost	192	51,34 %
Nepravodobnost	125	33,42 %
Nenadležnost	28	7,49 %
Neurednost	1	0,26 %
Ostalo	28	7,49 %
<b>Ukupno:</b>	<b>374</b>	<b>100,00 %</b>

U 2009. godini je odbačeno 10,12 %, u 2010. godini je odbačeno 19,14 % žalbi, a u 2011. godini 22,96 %. Među odbačenim žalbama najviše je onih koje su odbačene zbog nedopuštenosti, čak cca 51 %. Navedeni podatak

je posljedica primjene odredbe članka 15. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave koji je stupio na snagu početkom 2010. godine. Navedena odredba članka 15. Zakona o Državnoj komisiji određuje da će se kao nedopuštena odbaciti žalba žalitelja koji ne plati naknadu za vođenje žalbenoga postupka, odnosno koji ne dostavi dokaz o plaćanju naknade na način određen Zakonom.

### 3.2.3. Predmeti u kojima je žalba usvojena u 2011. godini

Žalba usvojena		%
Poništava se Odluka/odluke i otvoreni postupak JN	222	55,09
Poništava se Odluka o odabiru	71	17,62
Poništava se otvoreni postupak javne nabave	56	13,90
Poništava se pregovarački postupak bez prethodne objave	10	2,48
Poništava se Odluka o poništenju	10	2,48
Poništava se Odluka/odluke i otvoreni postupak davanja koncesije	8	1,99
Poništava se dio Odluke i dio otvorenog postupka javne nabave	5	1,24
Poništava se pregovarački postupak JN	5	1,24
Poništava se Odluka i postupak nabave	4	1,00
Poništava se postupak davanja koncesije	3	0,74
Poništava se Odluka i pregovarački postupak bez prethodne objave	4	1,00
Ostalo	5	1,24
<b>Ukupno</b>	<b>403</b>	<b>100,00</b>

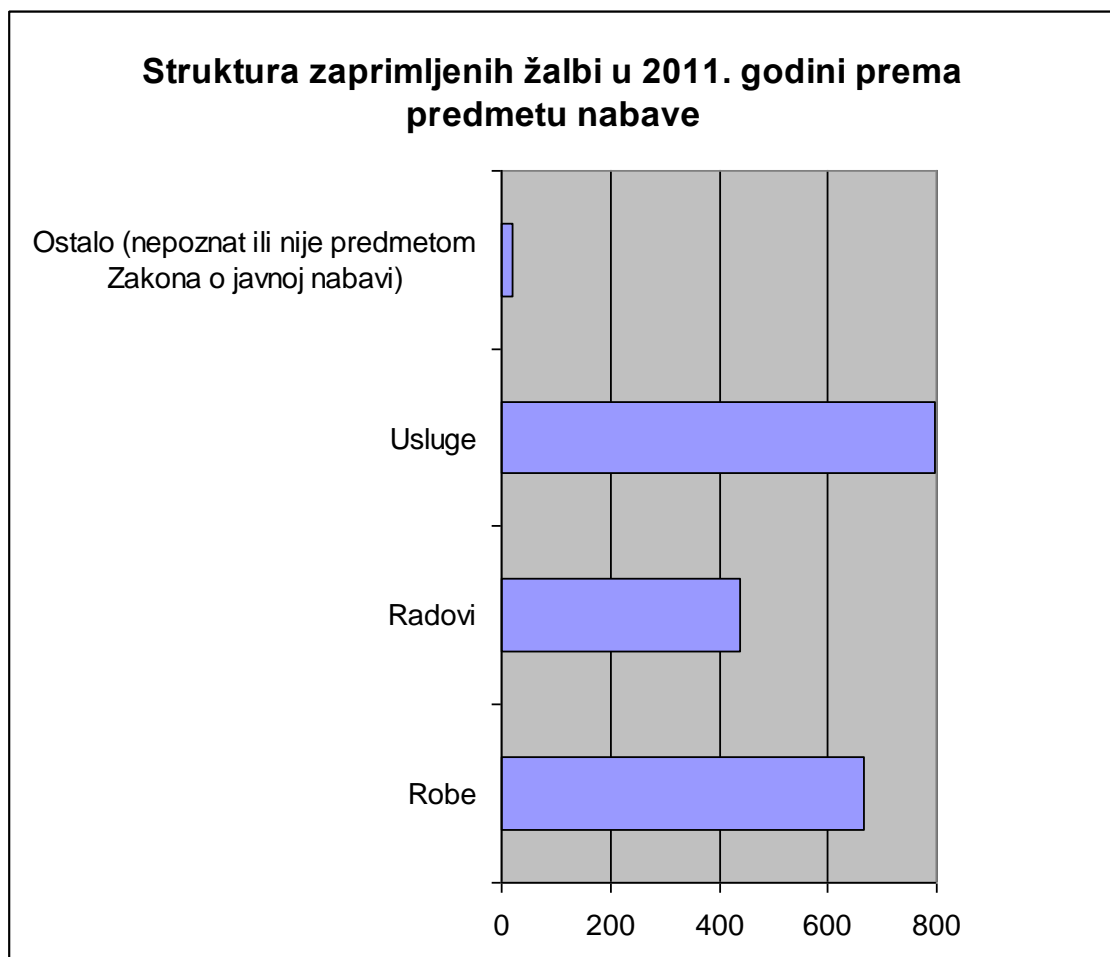
Ako se u žalbenom postupku, temeljem utvrđenoga činjeničnog i pravnog stanja, utvrdi da je dokumentacija za nadmetanje nezakonita, kao i da je postupak nabave nezakonito proveden, nužno dolazi do poništenja odluke o

odabiru najpovoljnije ponude kao i postupka javne nabave. U točki 3.3. ovog Izvješća navedeni su razlozi koji su najčešće doveli do usvajanja žalbi i poništenja odluka o odabiru najpovoljnijih ponuda i postupaka javnih nabava pred Državnom komisijom.

#### 3.2.4. Struktura zaprimljenih žalbi u 2011. godini prema predmetu nabave

Zaprimljenih predmeta	%	
Robe	665	34,62
Radovi	440	22,91
Usluge	795	41,38
Ostalo (nepoznat ili nije predmetom Zakona o javnoj nabavi)	21	1,09
<b>Ukupno</b>	<b>1.921</b>	<b>100,00</b>





Kao i u 2010., u 2011. godini najviše je žalbi izjavljeno u postupcima za sklapanje ugovora o javnim uslugama.

### 3.2.5. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave

Ukupan iznos procijenjene vrijednosti nabave zaprimljenih žalbenih predmeta		%
Robe	5.330.710.000,00	25,76
Radovi	9.610.739.000,00	46,45
Usluge	5.720.553.000,00	27,65
<b>Ostalo</b>	29.771,00	0,14
<b>Ukupno</b>	<b>20.691.773.000,00</b>	<b>100,00</b>

U žalbenim postupcima Državna komisija tijekom jedne proračunske/poslovne godine, može pojedinom naručitelju postupak javne nabave za određeni predmet nabave poništiti više puta. Može se dogoditi da naručitelj, nakon rješenja Državne komisije kojim se poništava postupak javne nabave, ponovno provede postupak za isti predmet nabave i ponovno bude pokrenut žalbeni postupak. U ovakvom slučaju vrijednosti predmetne nabave se zbrajaju pa se iskazani iznos ukupne procijenjene vrijednosti nabave zaprimljenih predmeta odnosi na sve žalbene postupke pred ovim tijelom.

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

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

S druge strane, ako dođe do obustave postupka, ili ako sam naručitelj usvoji žalbu, Državna komisija neće niti dobiti podatke o vrijednosti pojedinih žalbenih postupaka. Naime, odredbom članka 153. Zakona o javnoj nabavi određeno je da i sam naručitelj, ako nakon zaprimanja žalbe nađe da je ista osnovana, može ispraviti radnju, poduzeti činjenje ili može postojeću odluku staviti izvan snage i zamijeniti je drugom odlukom, ili poništiti postupak javne nabave te o tome obavijestiti sudionike postupka i Državnu komisiju. Međutim, i u ovim slučajevima se zbog zakonskog rješenja, pred Državnom komisijom vodi žalbeni postupak. Ipak, u opisanim situacijama nije uvijek moguće upisati vrijednost postupka nabave budući da Državna komisija ne zaprimi cjelokupnu dokumentaciju postupka nego tek novu odluku koju je naručitelj donio te dokaze o dostavi iste odluke strankama. Kompletnu dokumentaciju postupka, uključujući i podatke o vrijednosti nabave, Državna komisija ne mora nužno zaprimiti niti u slučajevima nenadležnosti ili obustave postupka.

Konačno, Državna komisija je u 2011. godini zaprimila značajan broj žalbenih predmeta vezanih za dodjele koncesija kod kojih se vrijednost ne utvrđuje kao u postupcima javne nabave.

## Usporedba vrijednosti žalbenih predmeta 2004-2011. godine

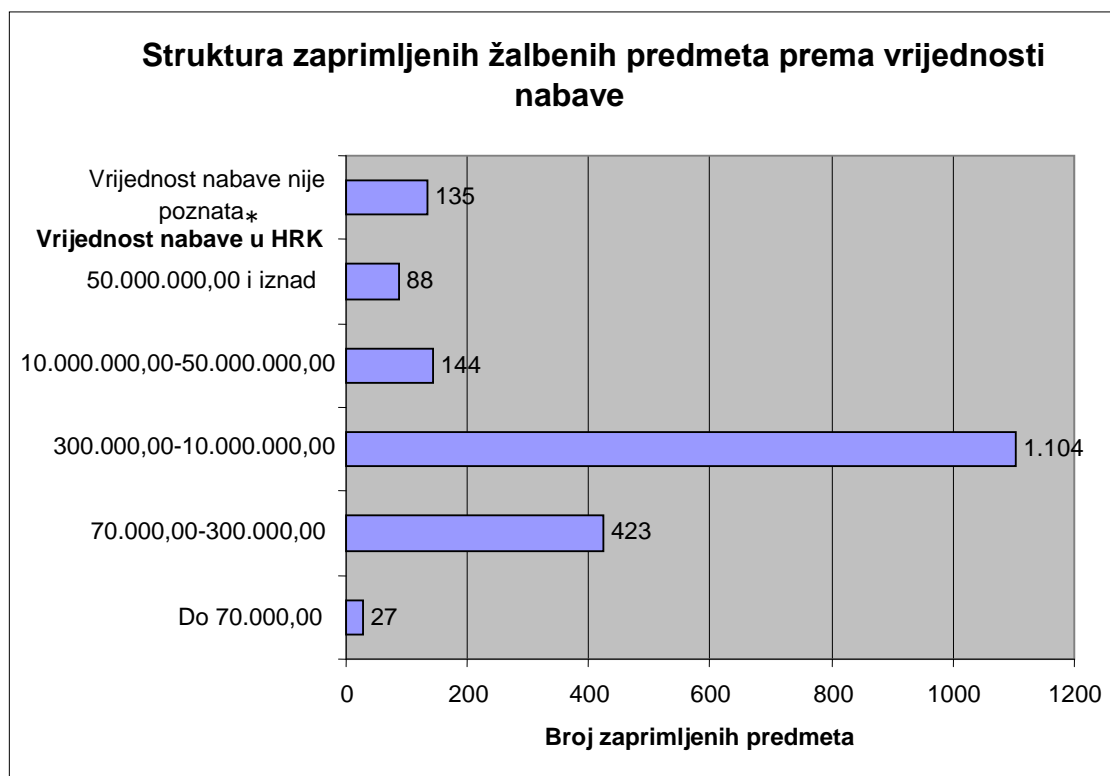
Godina	Ukupna vrijednost zaprimljenih predmeta u kunama	Usporedba s prethodnom godinom	
2004	7.238.752.000,00		
2005	5.857.000.000,00	05./04.	-19,09%
2006	5.595.000.000,00	06./05.	-4,47%
2007	4.649.729.000,00	07./06.	-16,89%
2008	11.062.156.000,00	08./07.	+137,9%
2009	7.389.925.000,00	09./08.	-33,2%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

### 3.2.6. Struktura zaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave

Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, u postupcima nabave u kojima je procijenjena vrijednost nabave do 70.000,00 kn, naručitelj može, ali ne mora, provoditi postupak javne nabave.

Vrijednost nabave u kn	Broj predmeta	%
Do 70.000,00	27	1,40
70.000,00-300.000,00	423	22,02
300.000,00-10.000.000,00	1.104	57,47
10.000.000,00-50.000.000,00	144	7,50
50.000.000,00 i iznad	88	4,58
Vrijednost nabave nije poznata*	135	7,03
<b>Ukupno</b>	<b>1.921</b>	<b>100,00</b>

\*Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, odbacivanja zbog nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave te postupaka javnih nabava u kojima nije određena procijenjena vrijednost nabave, odnosno kako je pojašnjeno u točki 3.2.5.



### 3.2.7. Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2011. s obzirom na postupak nabave

Postupak nabave	Broj predmeta	%
Otvoreni postupak nabave	1.805	93,96
Pregovarački postupak bez prethodne objave	44	2,29
Ograničeni postupak nabave	9	0,47
Pregovarački postupak s prethodnom objavom	6	0,31
Natječaj	5	0,26
Ostalo *	52	2,71
<b>Ukupno</b>	<b>1.921</b>	<b>100,00</b>

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

## 3.2.8. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na kriterije odabira

Kriterij odabira	Broj predmeta	%
Najniža cijena	1.845	96,04
Ekonomski najpovoljnija ponuda	76	3,96
<b>Ukupno:</b>	<b>1.921</b>	<b>100,00</b>

Najniža cijena kao kriterij odabira najčešće se koristi u praksi.

Praksa također ukazuje na probleme koji se javljaju kod korištenja kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. U praksi Državne komisije, nezakonita primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude najčešće se ogleda u manjkavosti izvješća o razlozima primjene dodatnih kriterija, odnosno nedostatku istoga te u propustima vezanim za njihovu primjenu.

## 3.2.9. Prosječno trajanje postupka javne nabave i žalbenog postupka (u danima)

<b>Vrijeme postupka javne nabave</b> (od donošenja odluke o početku postupka do donošenja odluke o odabiru najpovoljnije ponude, odnosno odluke o poništenju postupka)	63
<b>Rješavanje predmeta u DKOM-u</b> (od zaprimanja žalbe u Državnoj komisiji do otpreme odluke Državne komisije)	61

Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, žalba se izjavljuje Državnoj komisiji, ali se predaje naručitelju. Naručitelj može nakon zaprimanja žalbe, ukoliko utvrdi da je žalba djelomično ili u cijelosti osnovana, ispraviti radnju ili postojeću odluku staviti van snage u roku od pet dana od zaprimanja žalbe. Ukoliko naručitelj žalbu ocijeni neosnovanom, istu sa cjelokupnom dokumentacijom za nadmetanje mora dostaviti Državnoj komisiji.

Jedan primjerak žalbe predane naručitelju dostavlja se i Državnoj komisiji te od dana zaprimanja žalbe u Državnoj komisiji počinje računanje roka navedenog u tablici.

Člankom 156. Zakona o javnoj nabavi propisano je da Državna komisija, odluku u žalbenom postupku donosi u roku od 15 dana **od dana kompletiranja** spisa žalbenog predmeta. Tijekom postupka utvrđuje se činjenično stanje, koje podrazumijeva i dostavu žalbe na očitovanje strankama postupka, a u određenim slučajevima traženje pravne pomoći od strane nadležnih institucija, pozivanja stranaka postupka na dostavu dokumentacije, što sve ulazi u rok rješavanja predmeta u Državnoj komisiji.

Prosječno vremensko trajanje postupka pred Državnom komisijom u 2008. godini bilo je 30 dana. U 2009. godini prosječno vremensko trajanje postupka bilo je 43 dana, dok je u 2010. godini žalbeni postupak u prosjeku trajao 60 dana. U 2011. godini prosječno vremensko trajanje žalbenog postupka bilo je 61 dan. Činjenica da je došlo do produljenja prosječnog trajanja žalbenoga postupka ima svoje uzroke u uvodno obrazloženom konstantnom porastu opsega posla.

### ***3.3 Najčešći razlozi usvajanja žalbe***

Državna komisija u svakom žalbenom predmetu provjerava postojanje bitnih povreda Zakona, bez obzira ukazuje li žalitelj na postojanje istih. U praksi često dolazi do preklapanja žalbenih navoda i nezakonitosti utvrđenih po službenoj dužnosti.

**Najčešći razlozi usvajanja žalbi u postupcima pred Državnom komisijom:**

- realno ili potencijalno ograničenje tržišta,
- preferiranje određenog ponuditelja, odnosno proizvođača kroz opis predmeta nabave ili kroz uvjete za dokazivanje sposobnosti,
- nejasna tehnička specifikacija predmeta nabave,
- nepoštivanje pravila vezanih za opis predmeta nabave,
- nepoštivanje posebnih propisa vezanih uz konkretan predmet nabave (posebne dozvole, licence i drugi uvjeti koji su potrebni za stavljanje u promet odnosno korištenje određenih roba, radova ili usluga, kao što su primjerice naftni derivati, medicinski proizvodi, lijekovi, građevinski radovi, usluge osiguranja, telekomunikacijske usluge i sl.),
- pogrešna ocjena sposobnosti i prihvatljivosti ponude, odabir neprihvatljive ponude, odnosno odabir ponude nesposobnog ponuditelja,
- nepoštivanje odredaba Zakona vezanih za okvirne sporazume,
- pogrešna primjena prava utvrđenog zakonom i dokumentacijom za nadmetanje,
- nedovođenje vrijednosnih pokazatelja dokaza sposobnosti u vezu s predmetom nabave.

Postupanjem po žalbenim navodima, ili kontrolom postupka javne nabave po službenoj dužnosti u odnosu na bitne povrede Zakona, Državna komisija često utvrdi povrede odredaba pozitivnih propisa koje za posljedicu imaju stvarno i/ili potencijalno ograničenje tržišnog natjecanja ili stvarnu, odnosno potencijalnu diskriminaciju ponuditelja. Veliki broj razloga usvajanja žalbi koji su prethodno nabrojani može biti podvedeno pod zajednički nazivnik diskriminacije ponuditelja ili ograničenja tržišta. Zakonodavac je zabranu diskriminacije ponuditelja i slobodu tržišta odredio kao načela postupka javne nabave (članak 6. Zakona o javnoj nabavi) te je svako postupanje koje bi moglo

narušiti ta načela označio kao bitnu povredu Zakona (članak 140. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi). Budući da se radi o zakonom određenoj bitnoj povredi, Državna komisija mora po službenoj dužnosti u svakom žalbenom predmetu ispitati postoji li i sama opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja ili diskriminacije gospodarskih subjekata.

### *3.4 Upravnosudska zaštita*

Zakon o javnoj nabavi u članku 162. određuje da se protiv odluke Državne komisije može podnijeti tužba Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od zaprimanja odluke te da je postupak koji se vodi po izjavljenoj tužbi žurne naravi.

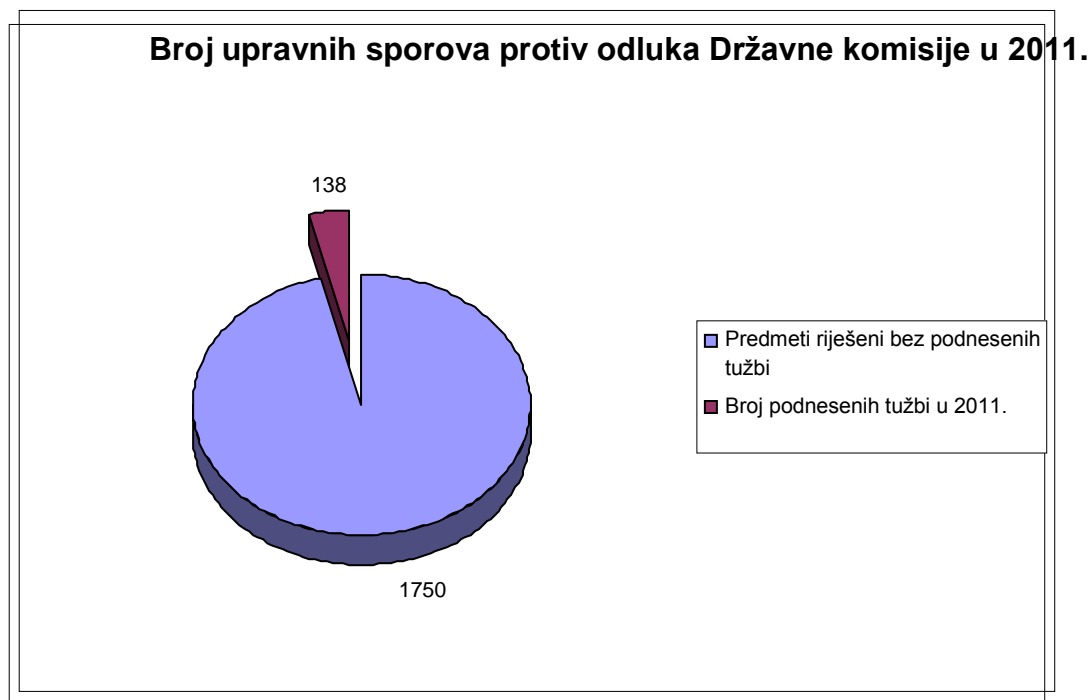
Iako je Zakonom o javnoj nabavi određeno da je postupak po upravnoj tužbi u javnoj nabavi žurne naravi, postupci u praksi nerijetko traju više godina i upravo ova činjenica dovodi do određenih problema. Naime, u slučaju da Upravni sud usvoji upravnu tužbu, odluka Državne komisije se poništava te se postupak vraća na ponovno odlučivanje. Međutim, obzirom na prirodu postupka javne nabave i proračunsko zakonodavstvo, vraćanje na ponovno odlučivanje, gledano u ovom kontekstu, nema svoj puni smisao.

#### **3.4.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2011.**

Ukupno riješeno predmeta u 2011.	Broj podnesenih tužbi u 2011.	%
1.888	138	7,30 %

**Napomena:** Navedeni broj podnesenih upravnih tužbi odnosi se samo na tužbe izjavljene u 2011. godini.





Kako je vidljivo iz prethodno iznesenih podataka, protiv odluka Državne komisije izjavljen je mali broj tužbi Upravnom sudu, odnosno 138 tužbi na 1888 donesenih odluka u 2011. godini.

Naime, 92,69% odluka Državne komisije postalo je pravomoćno bez korištenja upravnosudske zaštite. Iz navedenoga podatka moguće je izvesti zaključak da su stranke postupka u velikoj mjeri zadovoljne odlukama Državne komisije.

Valja napomenuti da su na uzorku zaprimljenih presuda (76) tužbe odbijene u čak 52 slučaja. Tužbe, kojima se osporavao samo iznos troškova žalbenog postupka usvojene su u 17 slučajeva, dok je u 5 slučajeva postupak po tužbi obustavljen. Zaključno, u pogledu tužbi kojima se osporava meritum stvari, može se istaći da su usvojene u svega **dva** predmeta. Iz navedenog je razvidno da su odluke DKOM-a postale pravomoćne u svojem prvobitnom sadržaju u velikom postotku žalbenih predmeta.

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

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

U skladu s odredbom članka 159. Zakona o javnoj nabavi, žalitelj u postupku pred Državnom komisijom, osim upravne pristojbe, plaća i naknadu za vođenje postupka u iznosu od:

- 2.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave do 300.000,00 kuna za robe i usluge te 500.000,00 kuna za radove,
- 5.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave jednaku ili veću od 300.000,00 kuna za robe i usluge te 500.000,00 kuna za radove pa do 2.000.000,00 kuna,
- 7.500,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave jednaku ili veću od 2.000.000,00 kuna.

Ti prihodi uplaćuju se u državni proračun. U 2011. godini u Državni je proračun, s osnove naknade za vođenje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno **7.206.045,04 kuna**.

Proračunski prihodi s ove osnove su u porastu ako raste broj žalbi. 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 vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom povećan. Tijekom 2008. godine u kojoj je došlo do prethodno opisanog velikog povećanja broja izjavljenih žalbi, povećan je i broj uplaćenih naknada u državni proračun, odnosno njihov ukupni iznos. Isto se nastavilo i u 2009. i 2010. godini u kojoj je došlo do daljnjeg povećanja broja žalbi i uplaćenih naknada. Razina uplaćenih naknada zadržana je tijekom 2011. godine.

## Usporedba 2005 – 2011 (iznosi u kn)

Godina	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Uplaćena naknada</b>	2.677.034	2.700.078	2.627.530	4.052.241	5.845.527	7.279.500	<b>7.206.045</b>

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

Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2011. godine iznosi cca 135.000,00 kn.

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

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

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 21/10) u članku 19. određuje da Izvješće o radu Državne komisije, između ostaloga, sadrži i ocjenu stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito. Godišnja Izvješća o radu Državne komisije predstavljaju uvid u stanje javne nabave u Republici Hrvatskoj. Državna komisija ne kontrolira sve postupke javne nabave nego samo one u kojima je izjavljena žalba.

Pozitivno zakonodavstvo javne nabave koje se primjenjuje od siječnja 2008. godine znatno je doprinijelo razvoju sustava javne nabave. Od siječnja 2009. godine se primjenjuje i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi te Zakon o koncesijama, a u 2009. godini je donesen i veći broj

podzakonskih akata kojima se uređuje područje javne nabave. Kontinuirano se provodi i Strategija razvoja sustava javne nabave Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 2008. godine koja zajedno s pripadajućim Akcijskim planom obuhvaća niz mjera koje je potrebno poduzeti radi unapređenja sustava.

Hrvatska je završila pregovore o pristupu Europskoj uniji za Poglavlje 5. – Javna nabava, dana 11. lipnja 2011. godine.

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

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

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

#### **5.1.1. Žalbeni postupak**

Posljednjih nekoliko godina u sustavu javne nabave obilježeno je konstantnim i znatnim povećanjem broja žalbi u postupcima javne nabave. Kako je uvodno navedeno, broj žalbi u 2011. godini je narastao tek za 0,10% u odnosu na broj iz 2010. godine, dok je broj žalbi u 2010. godini narastao za 34,95% u odnosu na broj iz 2009. godine. U 2009. godini se broj žalbi koje su izjavljene Državnoj komisiji povećao za 39,41% u odnosu na 2008. godinu. I u 2008. godini je došlo do značajnog porasta broja žalbi. Naime, u odnosu na 2007. godinu, broj žalbi je porastao za više od 60%. U konačnici, ako 2011. godinu usporedimo s 2007. godinom, broj žalbi se utrostručio. Porast broja žalbi u 2011. godini iznosio je 35,09% u odnosu na 2009. godinu, dok se u odnosu na 2008. godinu evidentira porast od 88,33 %. Uzroke stalnoga rasta možemo podijeliti u sljedeće osnovne skupine:

1. proširenje kruga aktivno legitimiranih osoba, odnosno žalitelja (2008. godina)
2. povećanje faza postupka u kojima je moguće izjaviti žalbu (2008. godina)
3. gospodarska kriza
4. povjerenje stranaka u rad Državne komisije

Proširenje kruga žalitelja kao i povećanje broja faza postupka na koje je moguće izjaviti žalbu nisu promjene koje su obilježile 2011. godinu, ali su utjecale na prethodni rast broja žalbenih postupaka. Naime, radi se o promjenama Zakona koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine. Povećan broj žalbi svakako treba sagledati i u kontekstu gospodarske krize. Naime, za očekivati je da će svaki posao, pa tako i posao sklopljen u području javne nabave, postati iznimno bitan svakom gospodarskom subjektu. U otežanim gospodarskim uvjetima subjekti poduzimaju sve raspoložive mjere za dobivanje poslova, uključujući i izjavljivanje žalbi, odnosno traženje pravne zaštite u javnoj nabavi.

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

Ako se sagledaju rezultati žalbenih postupaka, uočava se konstantno velik broj usvojenih žalbi. Naime, u 2008. godini usvojeno je ukupno 36,36% svih izjavljenih žalbi dok je taj broj u 2009. godini narastao na 47,23%. U 2010. godini ovaj je postotak smanjen na 40,64%, koji se trend smanjivanja nastavio u 2011. godini, na 24,74%.

Prilikom iznošenja ocjene stanja u pravnoj zaštiti treba ukazati i na značajno povećanje broja žalbi koje su odbačene kao nepravodobne, neuredne, nedopuštene, odnosno zbog nenadležnosti. Naime, žalbe se odbacuju zbog neispunjavanja procesnih pretpostavki. U najvećem broju slučajeva ispunjavanje procesnih pretpostavki ovisi o razini znanja i informiranosti žalitelja. U 2010. godini je odbačeno ukupno 19,15 % žalbi, dok je u 2011. godini postotak odbačenih žalbi bio 22,90 %. Među odbačenim žalbama najviše je onih koje su odbačene zbog nedopuštenosti, čak cca 51%. Navedeni podatak je posljedica primjene odredbe članka 15. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 21/10) koji je stupio na snagu početkom 2010. godine. Navedena odredba članka 15. Zakona o Državnoj komisiji određuje da će se kao nedopuštena odbaciti žalba žalitelja koji ne plati naknadu za vođenje žalbenoga postupka, odnosno koji Državnoj komisiji ne dostavi dokaz o plaćanju naknade na način određen Zakonom.

Osim za rješavanje po žalbama u postupcima javne nabave, Državna komisija je nadležna za rješavanje žalbi u postupcima koncesija i javno-privatnog partnerstva. Velika većina žalbenih predmeta u radu pred Državnom komisijom se odnosi upravo na postupke javne nabave dok je žalbi na postupke dodjele koncesija u 2011. bilo 72, odnosno 3,75 %, a niti jedna zaprimljena žalba nije se odnosila na postupak odabira privatnoga partnera u projektima javno privatnog partnerstva. Od ukupnog broja žalbi koje se odnose na postupak dodjele koncesija njih 16 je izjavljeno u odnosu na koncesije za djelatnost sakupljanja otpadne ambalaže na području Republike Hrvatske, 11 na prijevoz pokojnika, 10 se odnosilo na skupljanje otpadnih guma na području Republike Hrvatske, a 6 na obavljanje dimnjačarskih djelatnosti dok se preostale odnose na razna druga područja djelatnosti. Žalbeni postupci koji se vode po žalbama izjavljenima u postupcima dodjele koncesija u zdravstvu po opsegu dokumentacije predstavljaju iznimno opsežne predmete budući da je uobičajeno da se na razini pojedine županije provodi jedan postupak za sklapanje svih ugovora u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Budući da se prema odredbi Zakona o koncesijama pravna zaštita pruža sukladno Zakonu o javnoj nabavi, na žalbene postupke u koncesijama se primjerice primjenjuje pravilo o odgovornom učinku žalbe na jednu grupu u odnosu na cjelokupan postupak.

### **5.1.2. Sudski postupci**

Člankom 162. Zakona o javnoj nabavi propisano je da se protiv odluke Državne komisije može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske te da je postupak po upravnoj tužbi u predmetu javne nabave žurne naravi.

Od 2003. godine, kada je Državna komisija osnovana, svaka je godina obilježena malim brojem upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije. Isti je trend nastavljen i u 2011. godini u kojoj je 92,69% odluka Državne komisije (odnosno 1750) steklo atribut pravomoćnosti bez korištenja upravnosudske zaštite, a upravna tužba je izjavljena protiv 138 odluka Državne komisije, odnosno protiv 7,30 % odluka. Od zaprimljenih Presuda upravnih sudova (76) donesenih povodom tužbi uložениh na odluke donesene u 2011. godini, tužbe su odbijene u 52 slučajeve, u 17 slučajeve sud je uvažio tužbe kojima se

osporava samo iznos troškova žalbenog postupka, dok je postupak po tužbi obustavljen u 5 slučajeva.

Za istaći je da je sud samo u 2 predmeta u pogledu merituma stvari usvojio tužbu i poništio akt, dok se preostale usvojene tužbe odnose na zahtjev o troškovima, a koji predstavlja sporedan zahtjev. Odluke DKOM-a su postale pravomoćne u svojem prvobitnom sadržaju u 1824 predmeta. Iz navedenoga podatka moguće je zaključiti da je potvrđena zakonitost odluka ovog tijela.

### **Naknada štete**

U slučajevima kada su odluke iz postupka javne nabave utvrđene nezakonitima, postoji mogućnost pokretanja sudskog postupka za naknadu štete, a isti se vodi po općim pravilima o naknadi štete. Za štetu koja bi nastala na temelju odluka Državne komisije odgovorna je Republika Hrvatska. Budući da Državna komisija nije stranka ovakvih postupaka, ovo državno tijelo ne raspolaže podacima o broju istih postupaka.

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

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

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

Pored Državne komisije treba spomenuti i Upravu za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, koja, između ostaloga, provodi i postupke nadzora nad provedbom Zakona o javnoj nabavi kroz obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti, a iznimno važnu ulogu ima i Državni ured za reviziju. Državna komisija upravo ovim tijelima, sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi, dostavlja svaku odluku koja se donese u žalbenim predmetima te ih ista tijela mogu koristiti u obavljanju poslova u okviru njihovih nadležnosti.

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

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

## *5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi*

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

- propise;



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

### **5.2.1. Propisi**

- U 2011. godini donesen je novi Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/2011) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine.

Donošenje novog Zakona o javnoj nabavi posljedica je usklađivanja s noveliranim ili novousvojenim Direktivama Europske Unije, kao i s ostalim propisima Europske unije. I novija praksa Europskog suda također je nametnula potrebu donošenja novog Zakona o javnoj nabavi, koja je nalagala usklađivanje zakonskog teksta s judikatima tog suda. Nedvojbeno, višegodišnje razdoblje primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 110/07 i 125/08), zahtijevalo je potrebu za usklađivanjem zakonskog teksta s potrebama i interesima svih adresata, kao i sa zahtjevima nadzornih i pravozaštitnih institucija.

Kako je u ovom Izvješću već više puta istaknuto, broj žalbi podnesenih Državnoj komisiji je u stalnom porastu. Postupak kontrole javne nabave u nadležnosti Državne komisije se aktivira tek na inicijativu žalitelja.

Budući da propisi koji uređuju koncesije i postupke javno-privatnog partnerstva ne propisuju posebna pravila nego samo u odnosu na pravnu zaštitu upućuju na odredbe Zakona o javnoj nabavi, potrebno bi bilo dodatno urediti pravila žalbenoga postupka vezanog za rješavanje žalbi na tim područjima. Naime, navedena područja imaju svoje specifičnosti u odnosu na javnu nabavu, a sadašnja rješenja su jedinstvena za sva tri područja.

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 21/10) u članku 19. određuje da je Državna komisija obvezna jednom godišnje, a najkasnije do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o svom radu. Navedeni rok je prekratak.

Naime, kako je vidljivo iz odredaba o sadržaju Izvješća, isto bi trebalo sadržavati i podatke o odnosu pokazatelja rada Državne komisije i opće statistike o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj. Zakon o javnoj nabavi i Uredba o sadržaju i načinu dostavljanja izvješća o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 14/08 i 4/09) definiraju obvezu izrade godišnjih izvješća o javnoj nabavi za naručitelje. Naručitelji izvješća o provedenim postupcima na godišnjoj razini dostavljaju putem Elektroničkog oglasnika javne nabave, a rok za podnošenje je također 31. ožujka. Smatramo da bi u svrhu izrade kvalitetnijih izvješća, iz ovog razloga trebalo produljiti rok u kojemu je Državna komisija dužna podnijeti Izvješće o radu.

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

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

Nadležnost Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, uređena je Zakonom o javnoj nabavi. Navedena je Uprava nadležna za provođenje nadzora nad provedbom Zakona o javnoj nabavi kroz obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti, edukativnu djelatnost, pokretanje prekršajnih postupaka vezanih za javnu nabavu te davanje mišljenja, uputa i savjeta u vezi s primjenom Zakona.

Kako je u ovom Izvješću već navedeno, sve odluke Državne komisije se dostavljaju Državnom uredu za reviziju i Upravi za sustav javne nabave.

### **5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura**

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

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

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

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

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

Zakonodavstvo javne nabave je izuzetno složeno, ali ima i izravnu vezu sa drugim pravnim područjima. Naime, zakonodavstvo javne nabave povezano je s upravnim, obveznim, prekršajnim pravom, pravom društava i drugim granama prava. Isto tako postupci javne nabave su zbog određenoga predmeta

nabave često povezani s propisima koji reguliraju područje građevinarstva, telekomunikacija, zaštite okoliša, osiguranja osoba i imovine, područje proizvodnje i trgovina lijekovima i medicinskom opremom i sl. Potrebno je stoga sustavno raditi na usuglašavanju posebnih propisa sa zakonodavstvom javne nabave budući da kolizija istih ima za posljedicu poteškoće u praksi, pravne praznine te pravnu nesigurnost. Potrebno je jasno definirati odnos propisa s područja javne nabave sa zakonodavstvom koje se bavi općim upravnim postupkom i upravnim sporovima, te postupcima koji prethode davanju ugovora o koncesijama.

Po svojoj prirodi, područje javne nabave je izuzetno bitno za cjelokupno društvo jer predstavlja postupke pomoću kojih se nabavljaju robe, radovi i usluge neophodne za nesmetano funkcioniranje države na središnjoj i lokalnoj razini u najširem smislu kao i trgovačkih društava u vlasništvu, ili u drugoj svezi sa državom. Krajnji korisnici svakoga predmeta nabave, posredno ili neposredno, uvijek moraju biti građani. Javna nabava po svojoj prirodi znatno utječe i na gospodarstvo obzirom na velike vrijednosti ugovora o javnoj nabavi koji se sklapaju na godišnjoj razini. Zakonodavstvo, institucije i praksu treba postaviti na način da se javna nabava provodi kao održiva javna nabava te da se u svakom postupku dobiva najbolja vrijednost za novac.

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

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

U odnosu na sustav pravne zaštite, iz podataka navedenih u ovom izvješću (3.1.1.) vidljivo je da je broj žalbi u radu pred Državnom komisijom nastavio s trendom porasta započetim u 2008. godini. Isti trend, između ostaloga, svjedoči o postojanju povjerenja u rad i kvalitetu rada Državne komisije.

Povećanje opsega posla, proširenje nadležnosti, obilježavaju poslovanje Državne komisije. Navedeno je dovelo do produljenja vremena koje je u prosjeku potrebno za rješavanje žalbenog predmeta pred Državnom komisijom. Opseg i složenost posla Državne komisije i dalje se povećava te je stoga potrebno nastaviti s osiguravanjem dovoljnih materijalnih resursa potrebnih za nesmetano funkcioniranje ovoga državnoga tijela, pa i angažiranje vještaka u određenim predmetima.

Daljnje sustavno jačanje administrativnih kapaciteta Državne komisije, kako u pogledu broja stručnih savjetnika tako i u pogledu broja članova, izuzetno je važno u kontekstu skorog stupanja Republike Hrvatske u članstvo Europske Unije. **Administrativne kapacitete žalbenoga tijela u postupcima javne nabave potrebno je sustavno jačati daljnjim zapošljavanjem kao i dodatnim usavršavanjem sadašnjih zaposlenika budući da je nakon stupanja u članstvo moguća jedinstvena primjena zakonodavstva javne nabave na postupke financirane sredstvima iz domaćih izvora kao i na one financirane iz kohezijskih i strukturnih fondova Europske unije.**

KLASA: 001-02/12-02/1

URBROJ: 354-01/12-2

Zagreb, 30. svibnja 2012.

**PREDSJEDNICA**

**Vlasta Pavličević**