



Republika Hrvatska Republic of Croatia



**DKOMHR**  
Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

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

**ZA**

**2008.**

## S A D R Ź A J

### **1. Opći dio**

- 1.1. Napomena
- 1.2. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije u 2008. godini

### **2. Poslovanje i rad Državne komisije**

- 2.1. Ustroj Državne komisije
- 2.2. Ljudski potencijali
- 2.3. Financijsko poslovanje
- 2.4. Javnost rada

### **3. Pokazatelji rada Državne komisije**

- 3.1. Opća statistika Državne komisije
  - 3.1.1. Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2008.
    - 3.1.1.1. Promjena evidencije predmeta upravnog postupka
  - 3.1.2. Prikaz rješavanja žalbenih predmeta na dan 31. prosinca 2008.
  - 3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2008. po mjesecima
    - 3.1.3.1. Imenovanje novog saziva Državne komisije
  - 3.1.4. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima
  - 3.1.5. Broj javnih nabava koje kontrolira Državna komisija u odnosu na broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave
  - 3.1.6. Omjer objavljenih pregovaračkih postupaka bez prethodne objave poziva za nadmetanje i uloženi žalbi
  - 3.1.7. Struktura riješenih predmeta u 2008. godini kada je žalba uložena na pregovaračke postupke 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 žalitelja

#### **3.2. Upravno sudska zaštita**

- 3.2.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije

#### **3.3. Riješeni žalbeni predmeti u 2008.**

- 3.3.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke
  - 3.3.1.1. Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja
- 3.3.2. Riješeni predmeti 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 i načinu nabave
- 3.3.6. Struktura zaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave
- 3.3.7. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na način nabave
- 3.3.8. Struktura žalbenih predmeta s 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**

- 5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi
  - 5.1.1. Žalbeni postupak
  - 5.1.2. Upravnosudski postupak

- 5.1.3. Sudski postupak za naknadu štete
- 5.1.4. Antikorupcijski učinak pravne zaštite u javnoj nabavi
- 5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito
  - 5.2.1. Zakonodavni okvir
  - 5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici
  - 5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura
- 5.3. Preporuka za razvoj sustava javne nabave i zaključak

## 1. UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija) osnovana je Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, 117/03). Državna komisija je samostalno i neovisno državno tijelo. Sukladno odredbama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, a u vezi sa Zakonom o javnoj nabavi, Zakonom o koncesijama i Zakonom o javno-privatnom partnerstvu, Državna komisija postupak javne nabave kontrolira isključivo po žalbi žalitelja, dakle ne može otvoriti žalbeni predmet po službenoj dužnosti.

Temeljem članka 2. stavka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Državna komisija za svoj rad odgovora Hrvatskom saboru te je, sukladno članku 9. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, obvezna 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 slijedećim 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.

Treba istaći da je 2008. godina bila iznimno važna za razvoj sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj. Naime, u navedenoj godini izvršen je niz značajnih izmjena, kako u legislativi tako i u institucionalnom ustroju na području sustava javnih nabava. Navedene izmjene imale su utjecaj na rad Državne komisije budući da je, s izmjenama zakonodavstva, došlo do proširenja kruga osoba koje su aktivno legitimirane za izjavljivanje žalbe. Isto tako, došlo je i do povećanja faza na koje se u postupcima javne nabave može izjaviti žalba. Navedeno je rezultiralo značajnim povećanjem broja žalbenih predmeta pred Državnom komisijom. Promjene u sustavu javne nabave koje su obilježile 2008. godinu i koje su imale značajan utjecaj na rad ove institucije su slijedeće:

1. usvajanje novog Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 110/07) - stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine,
2. nemogućnost provođenja postupaka javne nabave po novom Zakonu o javnoj nabavi u vremenu od 1. – 31. siječnja 2008. godine (zbog nepostojanja provedbenih propisa)
3. provođenje Strategije razvoja sustava javne nabave Vlade Republike Hrvatske i Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja sustava javne nabave – lipanj 2008. godine,
4. u listopadu 2008. godine započeo je petogodišnji mandat novom sazivu Državne komisije,
5. usvajanje Zakona o koncesijama (Narodne novine br. 125/08) kojim se rješavanje po žalbama u postupcima dodjele koncesija daje u nadležnost Državnoj komisiji.
6. usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 125/08),
7. usvajanje Zakona o javno – privatnom partnerstvu (Narodne novine br. 129/08) kojim se rješavanje po žalbama u javno privatnom partnerstvu stavlja u nadležnost Državne komisije,

8. izmjena načina evidencije u Upisniku predmeta upravnog postupka pred Državnom komisijom
9. twinning projekt „Daljnje jačanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i sustava pravne zaštite“ iz okvira PHARE 2006 programa potpisan je s Uredom za javne nabave Republike Poljske – studeni 2008. godine.

Novi sustav pravne zaštite u javnoj nabavi, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2008. godine, povećao je transparentnost žalbenih postupaka, povećan je broj osoba s aktivnom legitimacijom te je proširena mogućnost ulaganja žalbe na način da je istu moguće uložiti tijekom cijelog postupka javne nabave. U praksi to znači da se žalitelj može žaliti već na objavu postupka nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama, zatim na dokumentaciju postupka kao i na postupak javnog otvaranja ponuda te konačno na odluku kojom završava postupak javne nabave. Proširenje aktivne legitimacije rezultiralo je većim brojem potencijalnih žalitelja na način da žalbu mogu izjaviti ponuditelji i natjecatelji, ali i svi zainteresirani gospodarski subjekti pod određenim uvjetima. Osim navedenih, pravo ulaganja žalbe u postupcima javne nabave prošireno je i na Državno odvjetništvo te tijelo nadležno za sustav javne nabave (Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva). Iz navedenih razloga došlo je do velikog povećanja broja predmeta pred Državnom komisijom. Ukupna vrijednost postupaka javne nabave koji su u 2008. godini kontrolirani pred Državnom komisijom iznosi **13.291.537.000,00 kn**.

Izmjene zakonodavstva rezultirale su maksimalnom transparentnošću u radu Državne komisije. Naime, novo zakonodavstvo javne nabave određuje da Državna komisija objavljuje sve odluke u punom obliku na svojim internetskim stanicama, a može ih objaviti i u Narodnim novinama. Osim samih odluka koje Državna komisija donosi, javnosti je dostupan i upisnik upravnih predmeta Državne komisije koji je također objavljen na internetu ([www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)).

#### **Neke značajke važne za rad ovoga državnoga tijela:**

- Državna komisija samostalni je proračunski korisnik čiji su nadležnost i rad uređeni zakonom,
- Državna komisija postupke ne može pokrenuti po službenoj dužnosti nego ih vodi na zahtjev žalitelja, dakle po žalbama,
- članove Državne komisije na prijedlog Vlade imenuje Hrvatski sabor na mandat od 5 godina; uvjeti za imenovanje kao i razlozi za razrješenje utvrđeni su zakonom,
- protiv rješenja Državne komisije osigurana je sudska zaštita pred Upravnim sudom RH
- temeljem članka 2. stavak 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave Državna komisija odgovara Hrvatskom saboru kojemu podnosi godišnje izvješće o svom radu,
- odluke Državne komisije donose se većinom glasova,
- odluke Državne komisije su obvezujuće za sve stranke u postupku.

### **1.1. Radi boljeg razumijevanja nadležnosti Državne komisije, potrebno je istaknuti :**

- Radi boljeg razumijevanja ovoga Izvješća, valja istaknuti da se nadležnost Državne komisije ostvaruje kroz rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, koncesija i javno-privatnog partnerstva te da 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, odnosno 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. Javni 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.
- Postupak pravne zaštite može pokrenuti, odnosno žalbu izjaviti, samo žalitelj. Žalitelji su natjecatelj ili ponuditelj u postupku javne nabave, ali i 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 te tijelo nadležno za sustav javne nabave i Državno odvjetništvo.

### **1.2. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije**

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije se u prvom redu ogleda u izvršavanju poslova iz nadležnosti. Naime, kontrola javne nabave, s posljedicom poništenja postupaka i odluka koji su utvrđeni nezakonitima, sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako, između ostaloga, sprječava i realizaciju koruptivnog ponašanja.

U okviru ciljeva zadanih Nacionalnim programom suzbijanja korupcije 2006. – 2008., Državna komisija u cijelosti je izvršila predviđene aktivnosti za 2008. godinu. Pored transparentnog rada institucije, članovi i zaposlenici Državne komisije sudjelovali su u edukacijskim seminarima na temu javnih nabava, u ulozi predavača. Edukacija obveznika primijene Zakona o javnoj nabavi i predstavnika privatnog sektora, predstavlja osnovni preduvjet u borbi protiv korupcije. I pored velikog povećanja broja uloženi žalbi na postupke javnih nabava u 2008. godini (povećanje od **62,45%** u odnosu na 2007. godinu), i unatoč nedovoljnom broju stručnih savjetnika, zaposlenici ove institucije aktivni su predavači u svim ciklusima edukacije o javnoj nabavi i borbi protiv korupcije u Republici Hrvatskoj.

Zbog temeljne djelatnosti ove institucije te nedovoljnih sredstava u proračunu, Državna komisija nije u mogućnosti samostalno održavati edukativne stručne radionice. Međutim, unatoč nedovoljnom broju zaposlenih stručnih savjetnika, predstavnici institucije aktivno su uključeni u edukativne cikluse organizirane od strane drugih institucija. Državna komisija je, pored suradnje s Upravom za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Hrvatskom udrugom poslodavaca, Hrvatskom gospodarskom komorom, sudjelovala i u aktivnostima Ministarstva pravosuđa vezanim za suzbijanje korupcije u Republici Hrvatskoj.

Kako je već navedeno, sve odluke koje Državna komisija donosi javno se objavljuju na internetskoj stranici Državne komisije što ima i edukativni i antikoruptivni učinak. Neovisno o objavi na internetskoj stranici, sve odluke koje se donesu dostavljaju se Državnom uredu za reviziju te Upravi za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva.

## 2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE

### 2.1. Ustroj Državne komisije

Državnu komisiju čine članovi i stručna služba.

- Državnu komisiju čini 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

**Planirana** struktura ljudskih potencijala Državne komisije potrebna za optimalan rad:

- predsjednik	1
- zamjenik predsjednika	1
- član	3
- tajnik	1
- poslovni tajnik	1
- voditelj pisarnice	1
- administrator – referent	3
- stručni savjetnik	19
- voditelj računovodstva	1
- zaštitar, domar, dostavljač	1
<b>Ukupan broj izvršitelja:</b>	<b>32</b>

**Stvarna** struktura ljudskih potencijala Državne komisije na dan 31. prosinca 2008. godine:

- Predsjednica	1
- Zamjenica predsjednice	1
- Članovi	3
- Tajnik	1
- Stručni savjetnici*	13
- Poslovna tajnica	1
- Administrator-referent	3
- voditelj računovodstva (u ugovornom odnosu)	1
<b>Ukupan broj izvršitelja:</b>	<b>24<sup>1,2</sup></b>

<sup>1</sup> Ukupan broj izvršitelja uključuje i tri stručna savjetnika zaposlena su od 1. prosinca 2008. godine.

<sup>2</sup> Ukupan broj izvršitelja uključuje i četiri zaposlenice koje su se tijekom 2008. godine nalazile na porodiljinom dopustu.

Razvidno je da Državna komisija ne raspolaže potrebnim kadrovima što se u 2009. godini može negativno odraziti na rokove rješavanja žalbi u uvjetima kada trend porasta žalbi ima tendenciju dvostrukog povećanja. Poseban problem će predstavljati dodatno povećanje broja predmeta zbog novih nadležnosti u području koncesija i JPP-a koje dolaze u nadležnost ovog tijela.

### **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 pokretanje žalbenog postupka u javnoj nabavi uplaćuje se u državni proračun i pripada izvoru „Opći prihodi i primici“.

Iznos pojedinačne naknade za pokretanje žalbenog postupka koju žalitelj uplaćuje u državni proračun Republike Hrvatske ovisi o vrijednosti predmetnog postupka javne nabave. Na ime novčane naknade za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom u 2008. godini ukupno je u državni proračun uplaćeno **4.052.241,29 kuna**.

Odobreni proračun Državne komisije za 2008. godinu iznosio je **6.012.000,00 kn**. Navedena sredstva omogućila su djelomično kadrovsko proširenje, opremanje poslovnog prostora nužnom uredskom opremom, stručno usavršavanje zaposlenika, međutim ista nisu bila dostatna za zadovoljenje svih zahtjeva nužnih za nesmetano funkcioniranje. Naime, onemogućeno je rješenje problema poslovnog prostora (skučen prostor bez centralnog grijanja), novi prijam radnika zbog velikog povećanja opsega posla kao i stručno usavršavanje osobito potrebno zbog proširenja nadležnosti na koncesije i JPP.

### **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 sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 172/03).

Tijekom 2008. godine zaprimljeno je pet zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama, četiri zahtjeva su upućena od strane novinara, a jedan zahtjev od strane fizičke osobe:

- do 31. prosinca 2008. godine riješeni su svi zahtjevi za pristup informacijama;
- svi zahtjevi su riješeni u zakonskom roku;
- za rješavanje jednog zahtjeva zatraženo je produženje roka na 30 dana s obzirom da se radilo o informacijama za čije je utvrđenje bilo potrebno dodatno angažiranje zaposlenika i zbog potrebe manualnog pregledavanja svih spisa;
- informacije su tražene za konkretne predmete javne nabave;
- nije bilo materijalnih troškova iz članka 19. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Sve informacije vezane za rad Državne komisije moguće je naći na internet adresi [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr), a stranica se dnevno ažurira. Kako je prethodno navedeno, na navedenoj internet stranici nalazi se i Upisnik predmeta upravnog postupka te odluke koje je donijela Državna komisija. Smanjenje broja zahtjeva za pristup informacijama, u odnosu na prethodne godine, povezano je s velikim brojem podataka koji su dostupni putem službene internet stranice. Uslijed potrebe redovnog informiranja javnosti o radu Državne komisije, a imajući u vidu kako ovo tijelo odlučuje kao drugostupanjsko žalbeno tijelo u postupcima velike



novčane vrijednosti, sve informacije objavljuju se na Internetu. Na ovaj način onemogućeno je pogodovanje pojedinim strankama koje sudjeluju u postupcima javne nabave, budući da su sve informacije istovremeno dostupne svim zainteresirane strankama.

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., 2006. i 2007. godinu dostupno je na internet stranicama na hrvatskom i engleskom jeziku.

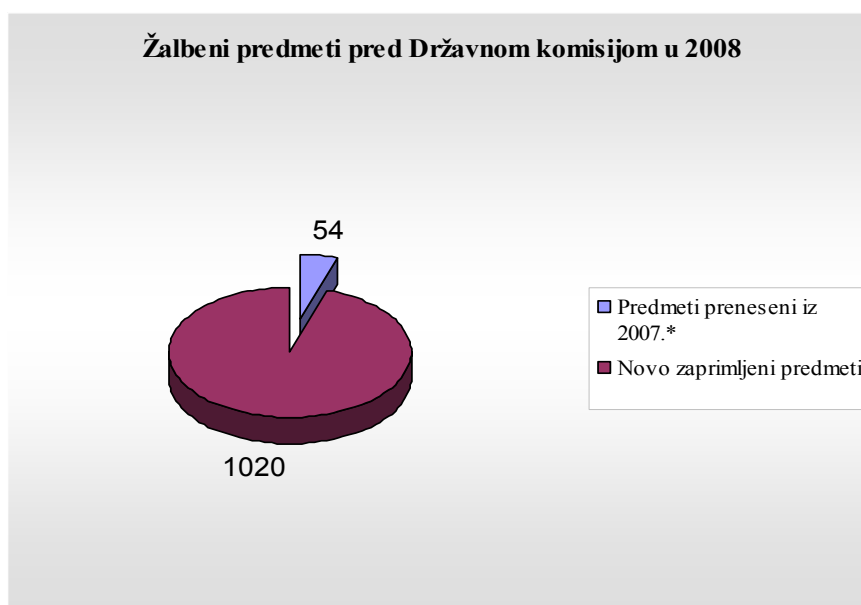
### 3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

#### 3.1. OPĆA STATISTIKA DRŽAVNE KOMISIJE

##### 3.1.1. Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2008.

Predmeti preneseni iz 2007.*	54
Novo zaprimljeni predmeti	1020
<b>UKUPNO</b>	<b>1074</b>

\* Predmeti preneseni iz 2007. nisu riješeni u 2007. godini iz razloga što do 31. prosinca 2007. godine dokumentacija nije bila kompletirana.



Tijekom 2008. godine, zbog konteksta koji je opisan u uvodu ovog Izvješća, došlo je do iznimnog povećanja broja uloženi žalbi u odnosu na prethodnu godinu. Tijekom 2007. godine uloženo je 637 žalbi, a tijekom 2008 godine 1020 žalbi, **što predstavlja povećanje broja uloženi žalbi za 62,45%.**

Kako je prethodno navedeno, više je razloga koji su doveli do povećanja broja uložених žalbi na postupke javnih nabava, a najvažniji od njih predstavlja donošenje novog Zakona o javnoj nabavi koji proširuje aktivnu legitimaciju i omogućuje ulaganje žalbi u više faza tijekom postupka javne nabave.

Praksa je u prethodnim godinama pokazala kako je znatan broj pogrešaka i nepravilnosti koje su se dogodile tijekom postupka javne nabave moguće ispraviti tijekom trajanja postupka javne nabave. U prethodnim godinama, kada je bilo moguće uložiti žalbu samo na odluku o odabiru najpovoljnije ponude, odnosno na odluku o poništenju postupka, potencijalni ponuditelj koji je želio uložiti žalbu na nepravilnost u objavi postupka javne nabave morao je čekati protek cijelog postupka javne nabave te donošenje odluke o odabiru kako bi ostvario zakonske pretpostavke za ulaganje žalbe. Naravno u takvom slučaju, ukoliko bi se utvrdila nepravilnost u objavi, cjelokupan postupak javne nabave bio bi poništen.

Sukladno novom Zakonu o javnoj nabavi, ponuditelji sada ulažu žalbe u određenoj fazi postupka javne nabave, a tijekom postupka javne nabave se ne prekida. Navedeno znači da u jednom postupku javne nabave može biti uloženo više zasebnih žalbi na različite faze postupka javne nabave, a da se sam postupak može s uspjehom završiti, otklanjajući uočene nepravilnosti. U odnosu na prethodna rješenja, u novom sustavu pravne zaštite ponuditelj ne mora čekati donošenje odluke o odabiru ili odluke o poništenju, već žalbu ulaže u roku od deset dana (tri dana u slučaju nabave male vrijednosti) od određenog trenutka u postupku javne nabave, odnosno žalbu može izjaviti na objavu postupka, dokumentaciju postupka i postupak otvaranja te na postupak pregleda i ocjene ponuda i odluku kojom se postupak završava. Glavni cilj ovog sustava mogućnost je ispravka pogrešaka u postupcima javne nabave u trenutku kada su se dogodile, kako naknadno iste pogreške ne bi prouzrokovale poništenje cjelokupnog postupka javne nabave.

Povećanje broja žalbi od 62,45% u odnosu na 2007. godinu rezultat je i povjerenja u instituciju, odnosno, u istome se ogleda kvaliteta rada ovoga državnoga tijela, prepoznata od strane sudionika u postupcima pravne zaštite.

Objava svih postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti veće od 70.000,00 kuna na jednom mjestu u „Elektroničkom oglasniku javne nabave“, omogućava lakši pristup informacijama o objavljenim tenderima svim zainteresiranim strankama. Za razliku od prethodnog sustava, kada su postupci nabave male vrijednosti mogli biti objavljeni u bilo kojem dnevnom tisku, sada se svi postupci objavljuju na jednom portalu. Objavljivanje svih informacija o postupcima javne nabave na jednom portalu omogućava maksimalnu transparentnost u objavama te lakši i brži put informacije od osobe koja šalje informaciju (obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi – naručitelja) do primatelja informacije (predstavnik privatnog sektora).

#### Usporedba broja zaprimljenih predmeta, 2004 – 2008

Godina	2004	2005	2006	2007	2008
Zaprimljeni predmeti	761	746	696	637	1020
		<b>2004/05 (%)</b>	<b>2005/06 (%)</b>	<b>2006/07 (%)</b>	<b>2007/08(%)</b>
		-1,97	-6,7	-8,48	+62,45

Usporedbom broja zaprimljenih predmeta iz 2004. godine (761 predmet), 2005. godine (746 predmeta), 2006. godine (696 predmeta) i 2007. godine (637 predmeta) uočava se tendencija pada broja žalbenih predmeta. Tijekom 2008. godine Državna komisija zaprimila je 1020 predmeta, unatoč promijeni načina evidencije žalbenih predmeta. Promjena načina evidencije je pojašnjena u nastavku teksta.

### 3.1.1.1. Promjena evidencije predmeta upravnog postupka

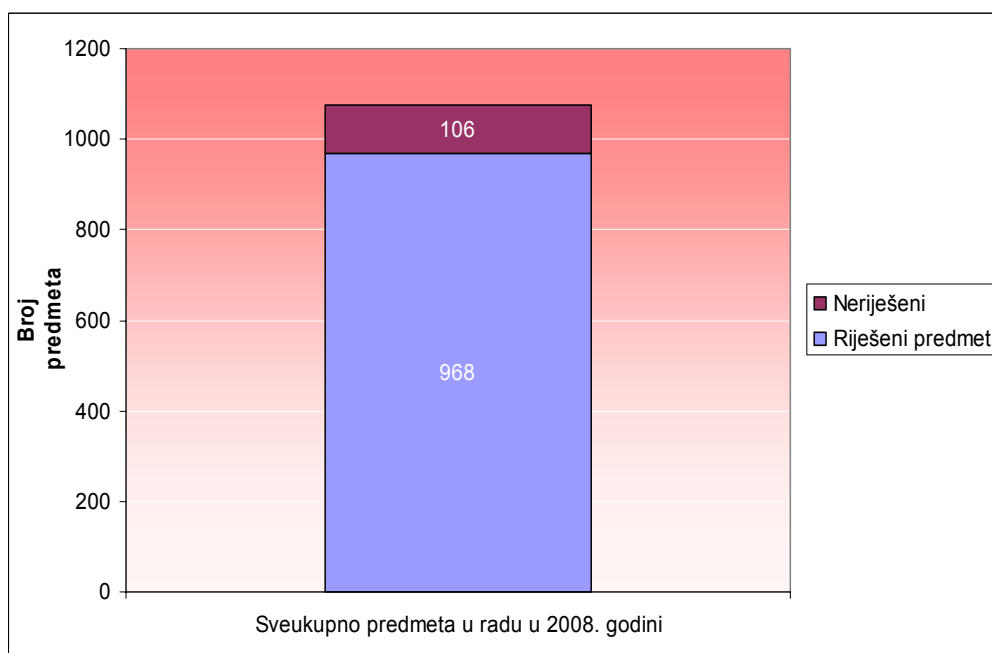
Tijekom 2004., 2005., 2006. i 2007. godine svaka žalba uložena na postupke javnih nabava dobivala je vlastiti klasifikacijski broj. Tijekom listopada 2008. promijenjena je evidencija predmeta upravnog postupka pa se klasifikacijski broj pred ovim tijelom određuje po predmetu nabave, ne po podnositelju žalbe. Navedeno znači da od listopada 2008. godine, u jednom postupku javne nabave na koji je uloženo više žalbi, upravni predmet ima samo jedan klasifikacijski broj te se u statističkom smislu prati kao jedan žalbeni postupak. Usljed navedenog tijekom 2008. bilo je uloženo više od 1020 žalbi, ali su iste rješavane u ukupno 1020 žalbenih predmeta.

Od promjene evidencije predmeta upravnog postupka uložene su 24 žalbe na postupke javnih nabava kada je pred ovima tijekom već bio pokrenut žalbeni postupak.

### 3.1.2 Prikaz rješavanja žalbenih predmeta na dan 31. prosinca 2008.

Sveukupno predmeta u radu u 2008. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
1074	968	*106
100%	90,1 %	9,9%

\* Na dan 31. prosinca 2008. ostalo je 106 predmeta koji nisu riješeni iz razloga što u njima dokumentacija nije kompletirana te se nije niti moglo pristupiti rješavanju.

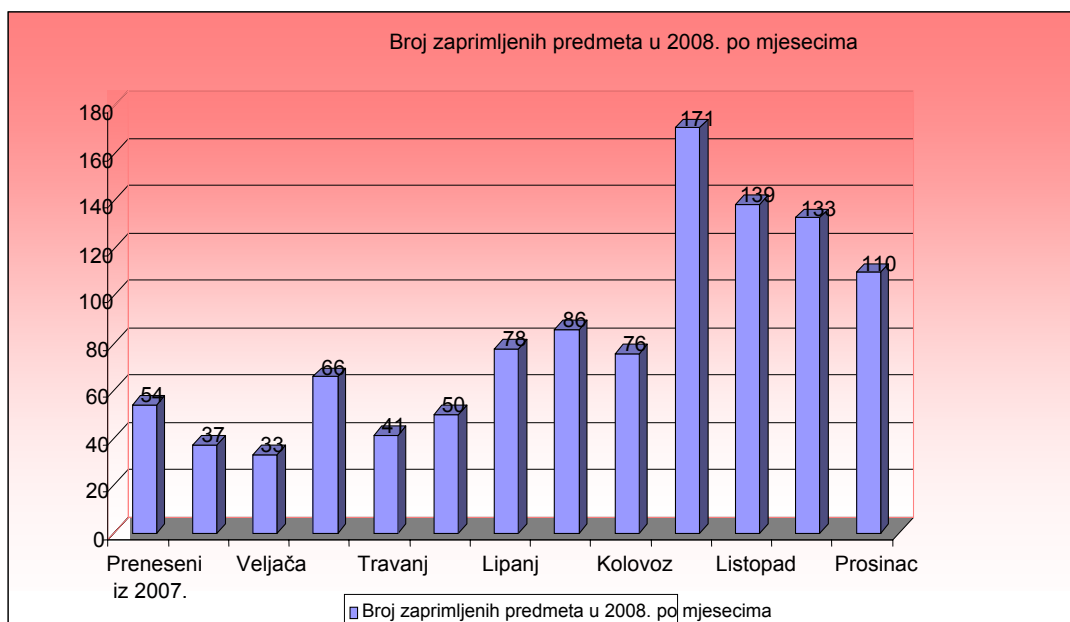


Tijekom 2007. godine riješeno je ukupno 622 predmeta, dok je tijekom 2008. riješeno 968 predmeta, što iznosi **porast broja od 55,66%** riješenih predmeta.

Zbog navedenih statističkih podataka te neupitne važnosti brzog rješavanja žalbi u postupcima javne nabave, nužno je povećanje broja stručnih savjetnika zaposlenih u Državnoj komisiji.

### 3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2008. po mjesecima

Preneseni iz 2007.	54
Siječanj	37
Veljača	33
Ožujak	66
Travanj	41
Svibanj	50
Lipanj	78
Srpanj	86
Kolovoz	76
Rujan (imenovanje novog saziva DKOM-a)	171
Listopad (novi saziv DKOM-a preuzima dužnosti)	139
Studeni	133
Prosinac	110
<b>UKUPNO:</b>	<b>1074</b>



Prosječni mjesečni priljev predmeta u 2008. godini: **85 predmeta.**

Iz grafikona je vidljivo kako je broj uložених žalbi na postupke javnih nabava od ožujka 2008. godine u stalnom porastu, da bi u rujnu 2008. godine dostigao brojku od 171 predmeta. Od rujna 2008. pa do kraja godine prosječan broj zaprimljenih predmeta iznosio je 138 predmeta po mjesecu.

Manji broj uložених žalbi u siječnju i veljači 2008. godine uzrokovan je činjenicom kako se postupci javne nabave, zbog nedonošenja podzakonskih propisa, nisu provodili u vremenu od 1. – 31. siječnja 2008. godine.

Uvođenjem novog sustava javne nabave, u kojem sustavu se radikalno mijenjaju obilježja pravne zaštite, predstavnici privatnog sektora od lipnja/srpnja 2008. godine u većem broju počinju ulagati žalbe na sve faze postupka javne nabave.

### 3.1.3.1. Imenovanje novog saziva Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Novi saziv Državne komisije započeo je s radom 17. listopada 2008. godine. Od rujna do prosinca 2008. godine zaprimljene su 553 žalbe. Broj uložених žalbi krajem 2008. godine višestruko je premašio prosječan broj uložених žalbi po mjesecima u posljednje četiri godine.

Zbog navedenoga je tijekom odnosnoga razdoblja uvedena potreba prekovremenog rada te je zabranjeno korištenje godišnjih odmora kako bi se navedeni žalbeni predmeti stigli riješiti u zakonom propisanom roku.

Tijekom 2007. prosječan mjesečni broj zaprimljenih žalbenih predmeta iznosio je **53,08** po mjesecu, a promatrajući zadnja četiri mjeseca 2008. godine, taj prosjek je iznosio **138,25** predmeta po mjesecu.

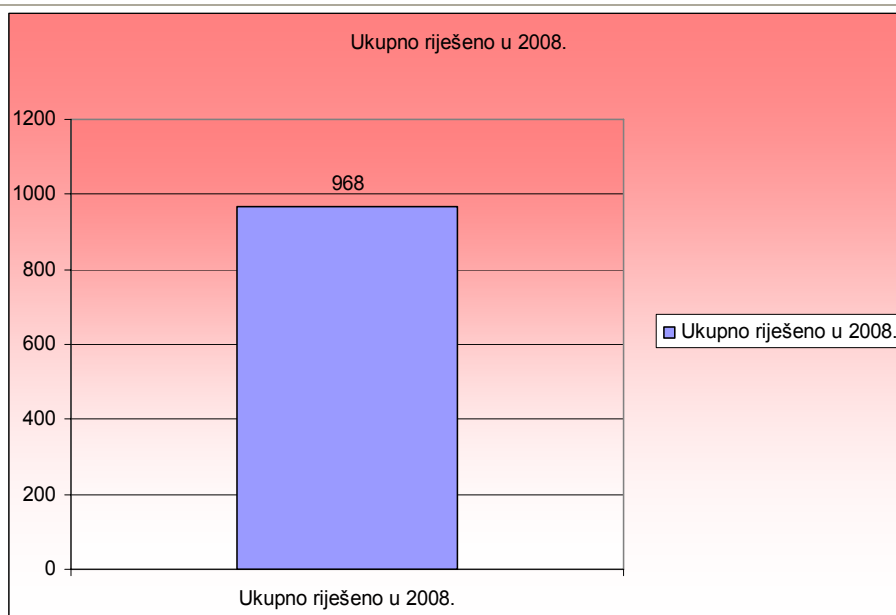
Od 17. listopada 2008. godine do 31. prosinca 2008. godine riješena su ukupno **372** žalbena predmeta, što čini prosjek od **148** riješena žalbena predmeta po mjesecu. Tijekom 2007. godine prosječan broj riješenih predmeta po mjesecu iznosio je **52** predmeta.

Žalbeni predmeti u postupcima javne nabave odlikuju se velikom novčanom vrijednošću te složenim pravnim i ekonomskim pitanjima, a što jasno govori o opsegu, važnosti i izazovnosti posla.

Krajem 2008. godine potpisan je i twinning ugovor sa Uredom za javne nabave Republike Poljske u svrhu daljnjeg razvoja ove institucije. Ugovor je financiran iz predpristupnih fondova programa PHARE 2006.

### 3.1.4. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima

Ukupno riješeno u 2008.	Prosjek po mjesecima (12)
968	80,67



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

Prema podacima iz Elektroničkog oglasnika javne nabave u 2008. godini bilo je **18.434** objava o javnim nabavama, objavljenih prema obrascima Uredbe o objavama i evidenciji javne nabave (Narodne novine br. 13/08).

U odnosu na prethodne godine kada su naručitelji postupke nabave roba, radova i usluga, čija godišnja vrijednost ne prelazi 200.000,00 kuna, mogli objavljivati u bilo kojem dnevnom listu, od 1. siječnja 2008. godine, sve objave postupaka javnih nabava objavljuju se u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama. Obzirom na prijašnji sustav, nema točnih podataka o ukupnim objavama u javnoj nabavi sve do 2008. godine.

	<b>Objavljeno (2008.)</b>	<b>Žalbe (2008.)</b>	<b>%</b>
<b>Ukupno</b>	18.434*	1.020	5,53%

#### **Usporedba 2004 – 2008**

	<b>Objavljeno</b>	<b>Žalbe</b>	<b>%</b>
<b>2004</b>	8.675	708	8,16
<b>2005</b>	9.586	746	7,78
<b>2006</b>	13.548	696	5,14
<b>2007</b>	16.555	637	3,85
<b>2008</b>	18.434	1.020	5,35

\* Podaci o broju objava vezanih za javnu nabavu iz Oglasnika javne nabave za 2004., 2005., 2006. i 2007. godinu dobiveni su od Narodnih novina d.d., Zagreb.

#### **3.1.6 Omjer objavljenih pregovaračkih postupaka javne nabave bez prethodne objave poziva za nadmetanje i uloženi žalbi pred Državnom komisijom**

<b>Broj objava</b>	<b>Broj žalbi</b>	<b>%</b>
2289	33	1,44%

#### **Usporedba 2006.- 2008.**

<b>Godina</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Broj objava</b>	3371	3868	2289
<b>Broj žalbi</b>	27	31	33

### 3.1.7. Struktura riješenih predmeta u 2008. kada je žalba uložena na pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave poziva za nadmetanje

Vrsta odluke	Broj	%
Žalba usvojena	14	42,42
Žalba odbijena, žalba odbačena, obustava postupka	19	57,58
Ukupno:	33	100

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

Popis naručitelja koji najčešće krše zakonske odredbe u postupku javne nabave (čl. 9. st. 3. t. 5. Zakona o Državnoj komisiji) u apsolutnom smislu nije moguće dati. Državna komisija može dati taj podatak samo u odnosu na postupke javne nabave koji su bili predmetom žalbenoga postupka pred Državnom komisijom.

U 2008. godini Državna komisija zaprimila je 1020 žalbi, a koje se odnose na 455 različitih naručitelja.

U Republici Hrvatskoj je tijekom 2008. godine 1.379 raznih naručitelja u sustavu javnih nabava objavljivalo postupke javnih nabava u Elektroničkom oglasniku javnih nabava (1.250 javnih naručitelja i 129 sektorska naručitelja)<sup>3</sup>.

Broj naručitelja u odnosu na koje je izjavljena 1 žalba	288
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 2 žalbe	83
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 3 žalbe	25
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene više od 4 žalbe	59

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

Naziv naručitelja	Broj predmeta	Broj usvojenih žalbi	Postotak
Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	38	16	42 %
Zagrebački holding d.o.o., Zagreb	35	8	23 %

<sup>3</sup> Podaci iz statističkog Izvješća o javnoj nabavi u 2008. godini (str. 7), Uprave za sustav javne nabave, Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva. Podaci dostupni na [www.javnabava.hr](http://www.javnabava.hr)



Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Zagreb	33	19	58 %
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	24	8	33%
<i>DP Elektroslavonija, Osijek</i>	5	3	60%
<i>DP Elektrodalmacija, Split</i>	5	1	20%
<i>DP Elektra, Vinkovci</i>	3	2	67%
<i>DP Elektra, Zagreb</i>	2	1	50%
<i>DP Elektra, Zabok</i>	2	0	0%
<i>DP Elektroistra, Pula</i>	2	0	0%
<i>DP Elektra, Bjelovar</i>	1	1	100%
<i>DP Elektra, Šibenik</i>	1	0	0%
<i>DP Elektra, Karlovac</i>	1	0	0%
<i>DP Elektroprimorje, Rijeka</i>	11	0	0%
<i>DP Elektra, Slavonski Brod</i>	1	0	0%
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Zagreb	21	4	19 %
Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	18	9	50 %
HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	14	2	14 %
INA-Industrija nafte d.d., Zagreb	14	7	50 %
Hrvatska pošta d.d., Zagreb	13	2	15 %
Grad Split, Split	13	4	31 %
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb	13	0	0 %
Grad Zagreb, Gradsko poglavarstvo	12	5	42 %
Šibensko-kninska županija, Šibenik	12	4	33 %
Hrvatski centar za razminiranje, Sisak	10	3	30 %
Ministarstvo obrane, Zagreb	10	5	50 %
Grad Rijeka, Rijeka	9	1	11 %
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	9	6	67 %
Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Zagreb	8	6	75 %
Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	8	3	38 %
Financijska agencija, Zagreb	8	1	13 %
Klinički bolnički centar, Zagreb	7	3	43 %
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	7	1	14 %
Grad Slavonski Brod, Slavonski Brod	7	6	86 %
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Zagreb	6	3	50 %

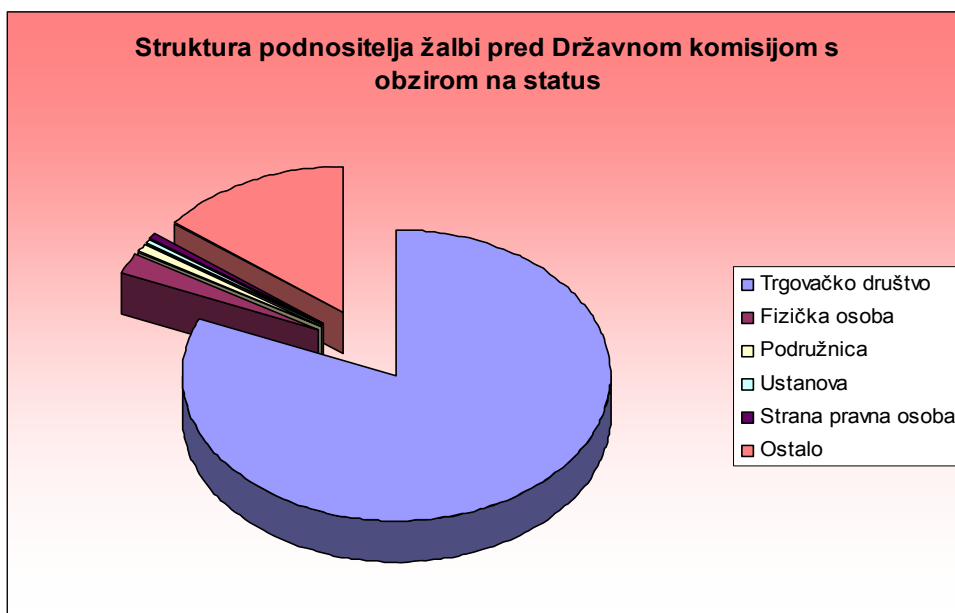
KD Autotrolej d.o.o., Rijeka	6	2	33 %
Hrvatske vode, Zagreb	6	3	50 %
Promet d.o.o., Split	6	1	17 %
Grad Sisak, Sisak	6	3	50 %
Klinička bolnica „Sestre milosrdnice“, Zagreb	6	3	50 %
Gradska plinara Zagreb d.o.o., Zagreb	6	3	50 %
Komunalac d.o.o., Samobor	6	2	33 %
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	6	2	33 %
Hrvatska narodna banka, Zagreb	6	3	50 %
Zračna luka Dubrovnik, Čilipi	5	0	0 %
Zavod za javno zdravstvo „Dr. Andrija Štampar“, Zagreb	5	1	20 %
Grad Pula, Pula	5	1	20 %
Autocesta Rijeka - Zagreb d.d., Zagreb	5	2	40 %
Zračna luka Zagreb d.o.o., Pleso	5	2	40 %
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Središnja služba, Zagreb,	5	2	40 %
Komunalac Davor d.o.o., Davor	4	0	0 %
Komunalije d.o.o., Đurđevac	4	2	50 %
Hrvatska banka za obnovu i razvitak, Zagreb	4	1	25 %
Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Zagreb	4	0	0 %
VG Komunalac d.o.o., Velika Gorica	4	2	50 %
Sveučilište „Josipa Jurja Strossmayera“, Osijek	4	0	0 %
Općina Cestica, Cestica	4	4	100 %
Pula Herculanea d.o.o., Pula	4	3	75 %
Dom zdravlja Primorsko-goranske županije, Rijeka	4	3	75%
Grad Ivanić Grad, Ivanić Grad	4	3	75%
Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Zagreb	4	1	25%

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb	4	0	0%
Specijalna bolnica za medicinsku rehabilitaciju Stubičke toplice, Stubičke Toplice	4	0	0%
Plinacro d.o.o., Zagreb	4	2	50%
Grad Šibenik, Šibenik	4	1	25%
Jadrolinija, Rijeka	4	3	75%
Županijska uprava za ceste Sisačko-moslavačke županije, Sisak	4	2	50%
Ministarstvo financija, Porezna uprava, Zagreb	4	2	50%

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

Podnositelj žalbe	Broj	%
Trgovačko društvo	830	81,37 %
Fizička osoba	23	2,25 %
Podružnica	7	0,69 %
Ustanova	6	0,59 %
Strana pravna osoba	6	0,59 %
Ostalo	148	14,51 %
<b>UKUPNO</b>	<b>1020</b>	<b>100 %</b>

Trgovačka društva su najčešći žalitelji u postupcima pravne zaštite pred Državnom komisijom.



### 3.2. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U PREDMETIMA JAVNE NABAVE

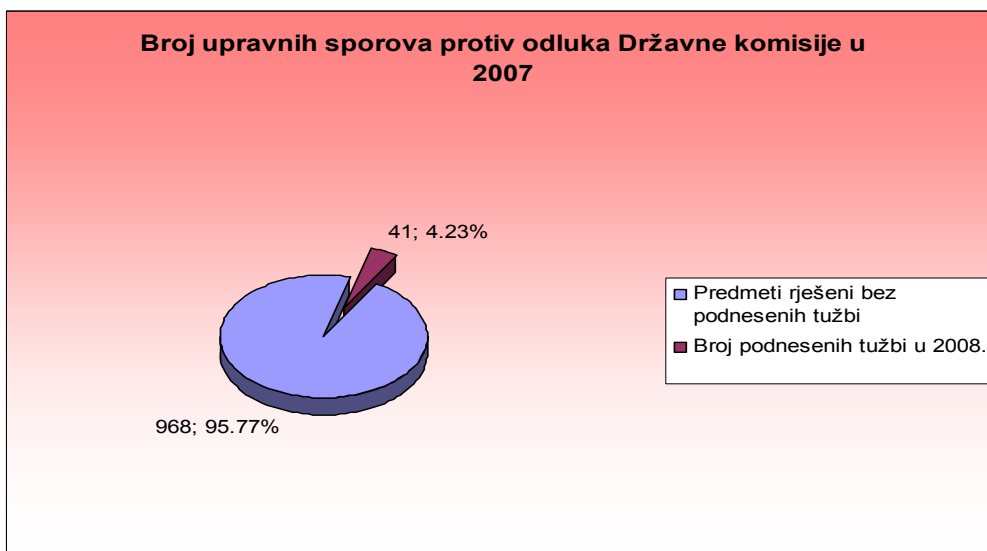
Protiv rješenja Državne komisije može se podnijeti tužba Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja. Time se ostvaruje ustavno načelo omogućavanja sudske zaštite protiv odluka upravnih tijela.

Zbog opterećenosti Upravnog suda upravni spor traje više godina pa se postavlja problem postupanja Državne komisije u slučajevima u kojima 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 proračunskog zakonodavstva u osnovi su 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 2008.

Ukupno riješeno predmeta u 2008	Broj podnesenih tužbi u 2008.	%
968	41	4,24

**Napomena:** Navedeni broj podnesenih upravnih tužbi odnosi se samo na tužbe izjavljene u 2008. godini.



Stranke u postupku kontrole javne nabave koja se odvija pred Državnom komisijom ne odlučuju se često tražiti sudsku zaštitu pred Upravnim sudom RH. To je učinjeno u svega 41 predmetu od ukupno 968 riješenih predmeta, što znači kako je 95,77% svih odluka Državne komisije steklo atribut pravomoćnosti bez korištenja upravnosudske zaštite. Sudski postupak kontrole pred Upravnim sudom Republike Hrvatske traje više godina.

Postupak sudske zaštite prava iz javne nabave pred Upravnim sudom RH, sukladno novom Zakonu o javnoj nabavi, označen je kao postupak žurne naravi.

Ukupno objava u Elektroničkom oglasniku javnih nabava	18.434
<b>Ukupno uložениh žalbi</b>	1.020
% uložениh žalbi na ukupan broj objava	5,53%
<b>Broj podnesenih tužbi</b>	41
% podnesenih tužbi na broj riješenih predmeta	4,24%
% podnesenih tužbi na ukupan broj objava	0,22%

Postotak podnesenih tužbi na odluke Državne komisije može navesti na zaključak:

- da su stranke postupka u velikoj mjeri zadovoljne s odlukama Državne komisije;
- da se zbog dugotrajnosti sudskog postupka u kontekstu proračunskog zakonodavstva gubi efikasnost toga pravnog sredstva;

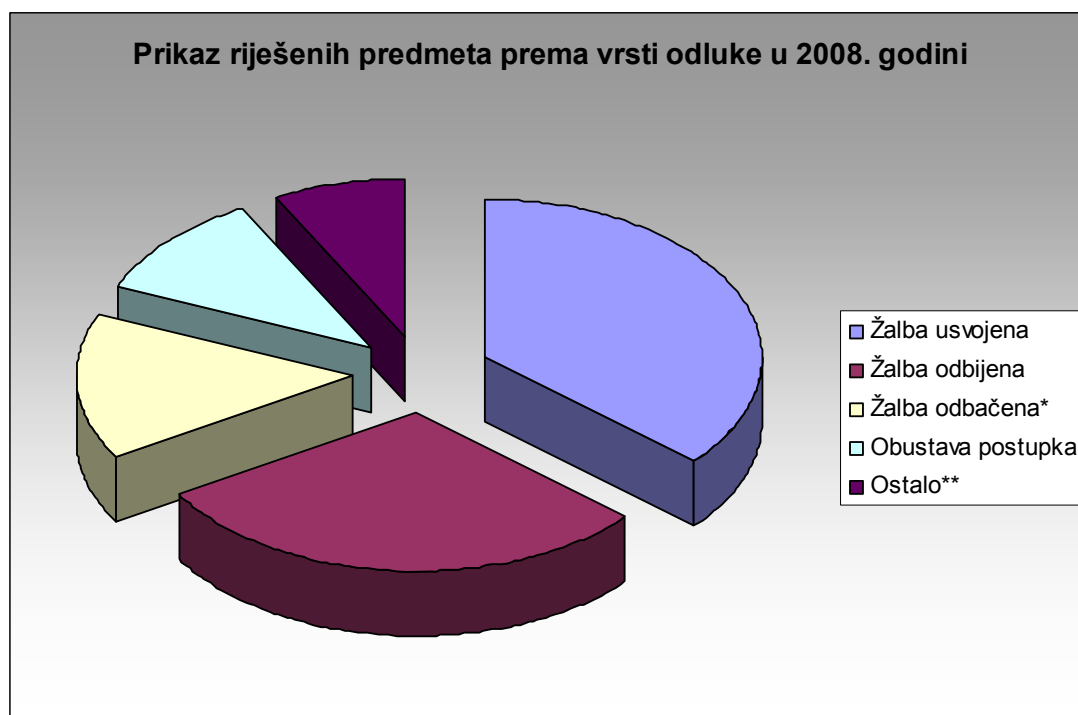
### 3.3. RIJEŠENI ŽALBENI PREDMETI U 2008.

#### 3.3.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2008. godini

<b>Ukupno riješeno u 2008.</b>	<b>968</b>	<b>100%</b>
Žalba usvojena	352	36,36%
Žalba odbijena	290	29,96%
Žalba odbačena*	146	15,08%
Obustava postupka	104	10,75%
Ostalo**	76	7,85%

\* Struktura predmeta dana u tablici pod 3.3.1.1.

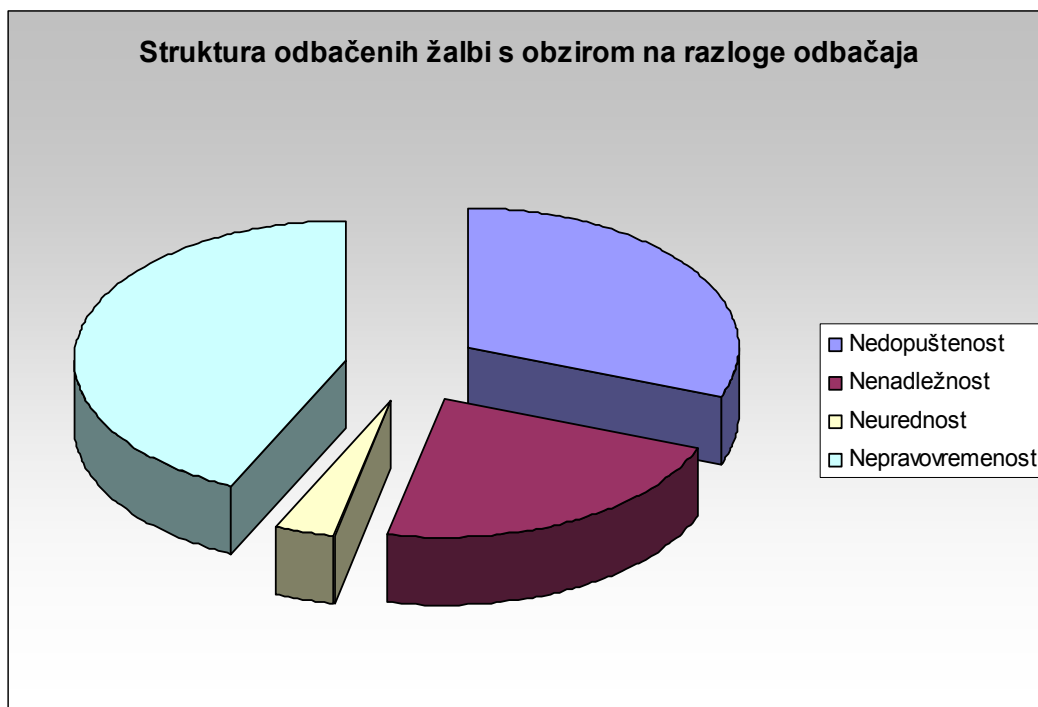
\*\* Spojeni predmeti i predmeti u kojima je Upravni sud odbio ili odbacio tužbu.



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

Nepravovremenost	63	43,15%
Nedopuštenost	45	30,82%
Nenadležnost	33	22,6%

Neurednost	5	3,43%
<b>Ukupno:</b>	<b>146</b>	<b>100%</b>



Zbog neurednosti, nepravodobnosti i nenadležnosti odbačeno je 15,08% žalbi.

Imajući u vidu kako je tijekom 2008. godine pravna zaštita u cijelosti izmijenjena, uključujući i način izjavljivanja žalbi, rokove za izjavljivanje žalbi te uvođenje faza u kojima je dopušteno izjaviti žalbu postotak odbačenih žalbi za prvu godinu primjene novog zakonodavstva je očekivan.

### 3.3.2. Riješeni predmeti u kojima je žalba usvojena u 2008. godini

<b>Žalba usvojena</b>	<b>352</b>	<b>100 %</b>
Poništeno javno nadmetanje i odluka o odabiru u cijelosti	222	63,07 %
Poništena odluka o odabiru	47	13,35 %
Nadoknada troškova žalitelju (naručitelj postupio po čl. 153. ZJN)	17	4,83 %
Poništena odluka o pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva za nadmetanje i postupak	14	3,98 %

Poništeno javno nadmetanje djelomično i odluka o odabiru djelomično	8	2,27 %
Poništava se objava postupka javne nabave	7	1,99 %
Poništava se odluka o odabiru i pregovarački postupak sa prethodnim objavom poziva za nadmetanje	4	1,14%
Poništava se odluka o poništenju	2	0,57 %
Poništena odluka o odabiru djelomično	2	0,57 %
Riješeno na drugi način	29	8,23%

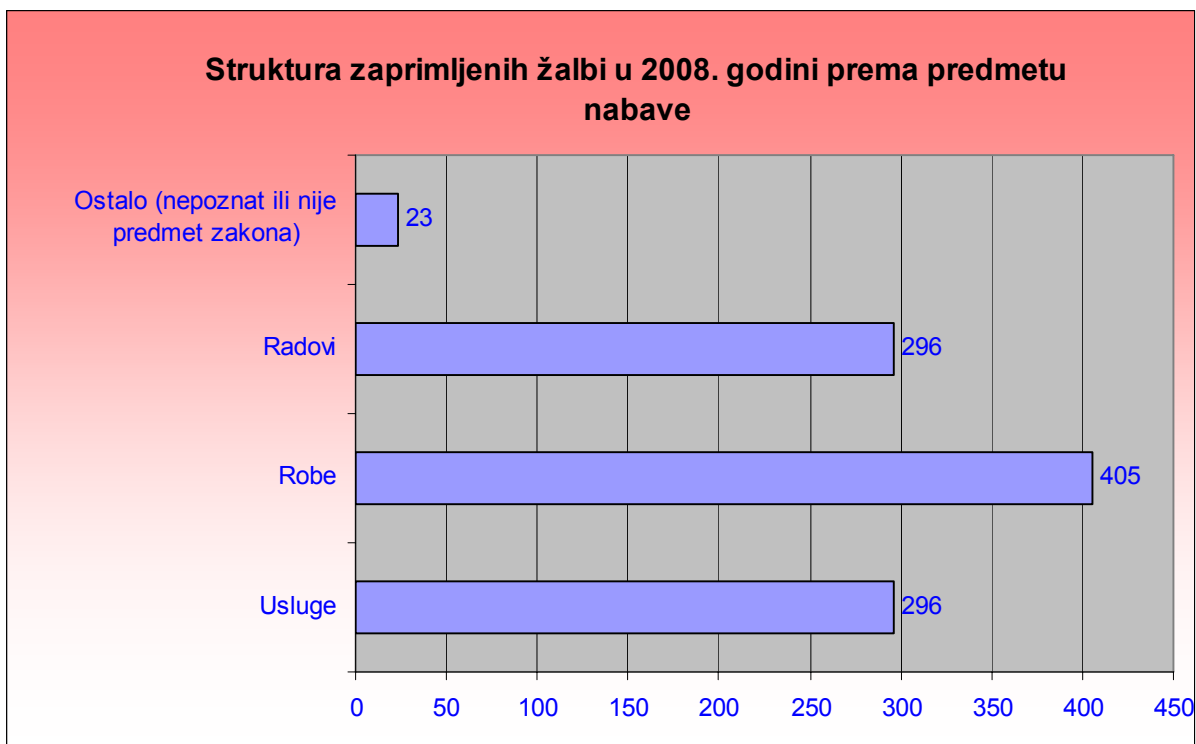
Utvrđenje da je dokumentacija za nadmetanje nezakonita, kao i da je postupak nabave nezakonito proveden, uvijek rezultiraju cjelovitim poništenjem odluke o odabiru najpovoljnije ponude i postupka javne nabave, neovisno o sadržaju odabrane ponude.

Na stranici 29. ovog Izvješća detaljno su pobrojani razlozi koji su doveli do usvajanja žalbi te poništenje odluka o odabiru najpovoljnijih ponuda i postupaka javnih nabava.

### 3.3.3. Struktura zaprimljenih žalbi u 2008. godini prema predmetu nabave

<b>Ukupno zaprimljenih predmeta</b>	<b>1020</b>	<b>100%</b>
Robe	405	39,71 %
Radovi	296	29,02 %
Usluge	296	29,02 %
Ostalo (nepoznat ili nije predmet zakona)	23	2,25 %

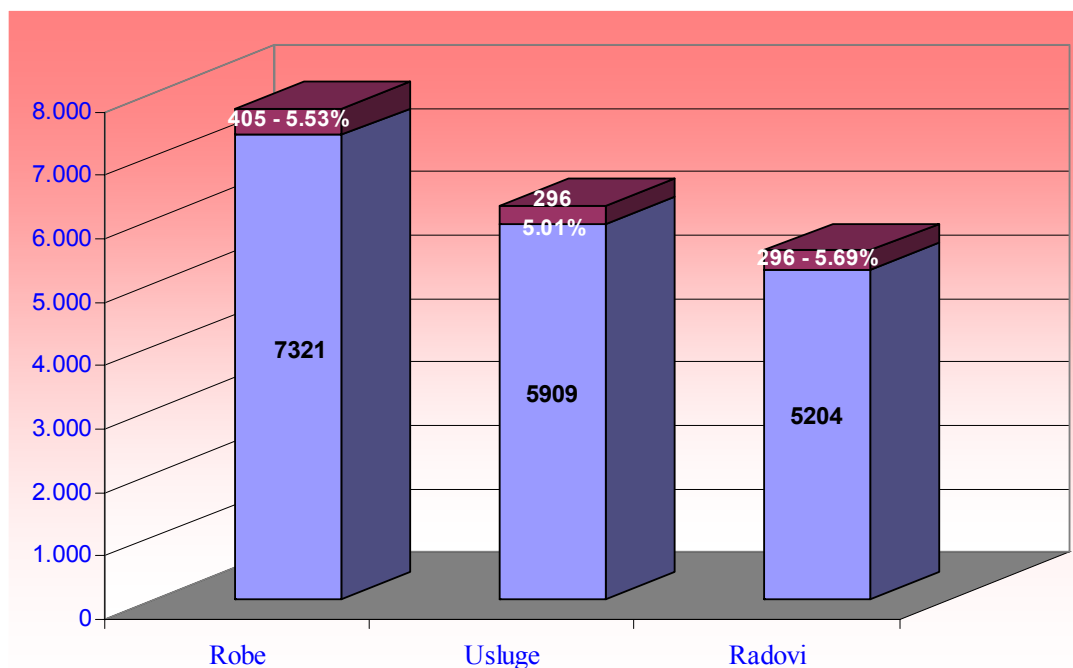




### 3.3.4. Struktura objavljenih nabava i broja žalbi prema predmetu nabave

	Objavljeno <sup>4</sup>	Žalbi	%
<b>Robe</b>	7321	405	5,53
<b>Usluge</b>	5909	296	5,01
<b>Radovi</b>	5204	296	5,69

<sup>4</sup> Podaci iz statističkog Izvješća o javnoj nabavi u 2008. godini (str. 11), Uprave za sustav javne nabave, Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva. Podaci dostupni na [www.javnabava.hr](http://www.javnabava.hr)



### 3.3.5 Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave i načinu nabave

<b>Ukupna vrijednost nabave zaprimljenih predmeta (bez okvirnih sporazuma)</b>	<b>11.062.156.059,00 (kn)</b>	<b>100%</b>
Radovi	6.156.555.785,00	55,65 %
Robe	4.017.170.000,00	36,32 %
Usluge	888.430.274,00	8,03 %

<b>Ukupna vrijednost nabave zaprimljenih predmeta kada je način nabave okvirni sporazum</b>	<b>2.229.380.941,00 (kn)</b>	<b>100%</b>
Radovi	1.738.038.215,00	77,96 %
Robe	378.055.000,00	16,96 %
Usluge	113.287.726,00	5,08 %

**UKUPNA VRIJEDNOST SVIH ŽALBENIH PREDMETA: 13.291.537.000,00 kn**

U postupcima provođenja kontrola javnih nabava po uložnim žalbama od strane predstavnika privatnog sektora Državna komisija, tijekom jedne proračunske/poslovne godine, može pojedinom naručitelju postupak javne nabave za određeni predmet nabave, poništiti više puta. Naručitelj po rješenju Državne komisije, u kojem se poništava postupak javne nabave, ponovno raspíše postupak za isti predmet nabave, u kojemu 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.

Obzirom da se na vrijednost okvirnih sporazuma primjenjuju posebna pravila, za usporedbu podataka o vrijednosti s podacima iz proteklih kategorija **koristila se vrijednost kontroliranih postupaka bez okvirnih sporazuma.**

#### Usporedba 2004 – 2008\*

Godina	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Ukupno vrijednost zaprimljenih predmeta</b>	7.238.752,00	5.857.000,00	5.595.000,00	4.649.729,00	<b>11.062.156,05</b>
		<b>2004/2005 (%)</b>	<b>2005/2006 (%)</b>	<b>2006/2007 (%)</b>	<b>2007/2008</b>
		-19,09	-4,47	-16,89	+137,9

\*Iznosi u tisućama.

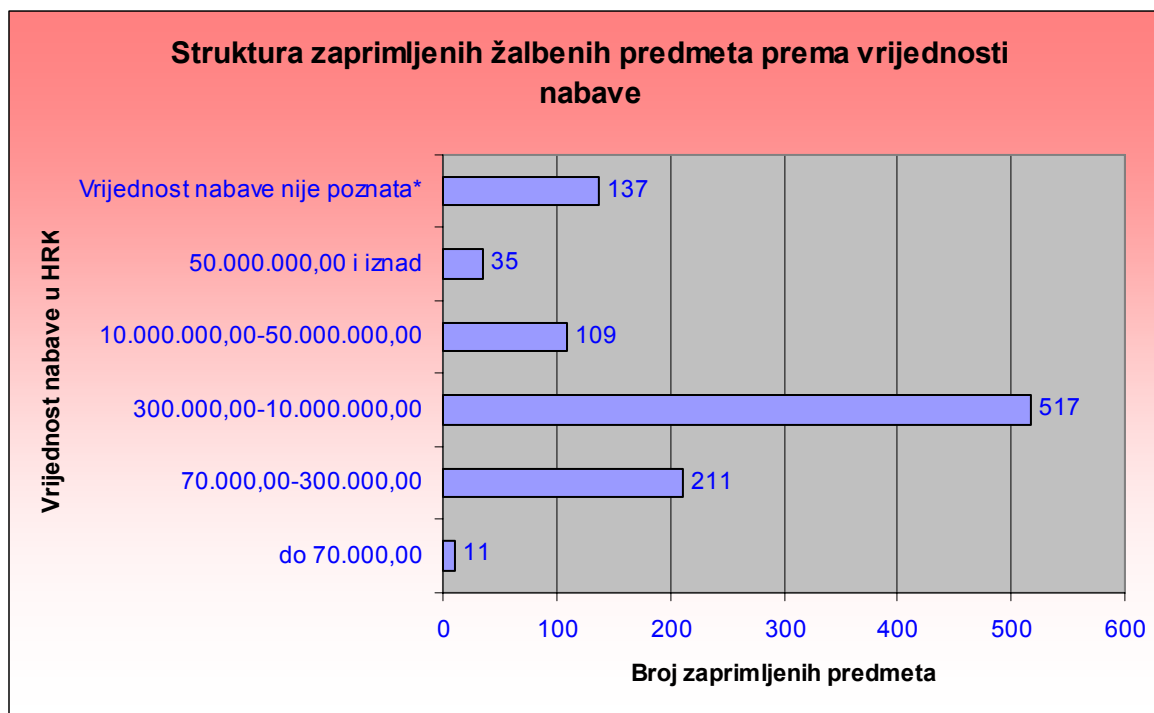
#### 3.3.6. Struktura zaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave

U javnim nabavama roba, radova i usluga male vrijednosti, u kojima je planirana vrijednost nabave ispod 70.000,00 kn nabava se vrši izravnim ugovaranjem.

Vrijednost nabave u kn	Broj zaprimljenih predmeta	%
do 70.000,00	11	1,07 %
70.000,00 - 300.000,00	211	20,69 %
300.000,00 - 10.000.000,00	517	50,69 %
10.000.000,00 - 50.000.000,00	109	10,69 %
50.000.000,00 i iznad	35	3,43 %
Vrijednost nabave nije poznata*	137	13,43 %

<b>Sveukupno</b>	<b>1020</b>	<b>100 %</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 planirana vrijednost nabave.



### 3.3.7 Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2008. s obzirom na način nabave

Način nabave	Broj predmeta	%
Javno nadmetanje	598	58,62
Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva za nadmetanje	33	3,24
Ograničeni postupak	8	0,79
Ostalo*	381	37,35
<b>Sveukupno</b>	<b>1020</b>	<b>100 %</b>

\* 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	984	96,47
Ekonomski najpovoljnija ponuda	34	3,33
Ostalo	2	0,2
<b>Sveukupno:</b>	<b>1020</b>	<b>100%</b>

Najniža cijena kao kriterij odabira najčešće je u upotrebi, pri čemu valja istaknuti da kriterij ekonomski najpovoljnije ponude niti u jednom od 34 postupaka javne nabave nije valjano primijenjen.

Nezakonita primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude najčešće se ogleda u sljedećim nepravilnostima: nema izvješća o razlozima primjene dodatnih kriterija, nije dokazana ekonomska opravdanost primjene dodatnih kriterija, odnosno dodatni kriteriji odabira nisu povezani s predmetom nabave i slično.

### 3.3.9. Prosječno trajanje postupka javne nabave (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)	57
<b>Vrijeme potrebno za pravnu zaštitu pred naručiteljem</b> (od odluke naručitelja do prve dostave dokumentacije DKOM-u)	27
<b>Prosječno vremensko trajanje rješavanja predmeta u DKOM-u *</b> (od zaprimanja žalbe u DKOM-u do otpreme rješenja iz DKOM-a)	30

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

Državna komisija, sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi, predmete rješava u roku od 15 dana od kompletiranja spisa žalbenog predmeta. Prema novom Zakonu o javnoj nabavi, žalba se izjavljuje Državnoj komisiji ali predaje naručitelju. Naručitelj ima pravo 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 smatra žalbu neosnovanom, istu sa cjelokupnom dokumentacijom za nadmetanje mora dostaviti Državnoj komisiji.

Preslika žalbe uložena naručitelju dostavlja se i Državnoj komisiji te od dana zaprimanja preslike u Državnoj komisiji počinje računanje roka navedenog u tablici. U pravilu protekne više od 15 dana od zaprimanja primjerka žalbe u Državnoj komisiji, a da Državna komisije ne zaprimi dokumentaciju postupka od naručitelja te se na taj način izravno utječe na duljinu trajanja postupka pred Državnom komisijom.

Zapošljavanjem većeg broja savjetnika omogućilo bi se skraćanje roka potrebnog za donošenje meritorne odluke, a čime bi se ostvarile velike uštede u gospodarstvu Republike Hrvatske. Tijekom 2008. godine uslijed povećanog broja uložениh žalbi ovaj rok rješavanja je

skraćen samo za jedan dan u odnosu na prethodnu godinu, ali kako je tijekom 2008. godine uloženo 1020 žalbi, na ovaj način došlo je do uštede 1020 dana naručiteljima i ponuditeljima u sustavu javne nabave.

### Usporedba 2005 – 2008

Godina	2005	2006	2007	2008
Ukupno vremensko trajanje rješavanja predmeta u DKOM-u	40 dana	35 dana	31 dan	30 dana

#### 3.3.10. Razlozi usvajanja žalbe

Kako je već navedeno, Državna komisija u svakom žalbenom predmetu, odnosno u svakom postupku javne nabave koji je predmetom kontrole pred Državnom komisijom, provjerava postojanje bitnih povreda Zakona, bez obzira ukazuje li žalitelj na postojanje istih. Sljedeća tablica prikazuje omjer postupaka javne nabave koji su poništeni zbog po službenoj dužnosti utvrđenih bitnih povreda Zakona u odnosu na postupke poništene zbog osnovanosti žalbenih navoda žalitelja.

Razlozi usvajanja žalbe	Broj predmeta	% od ukupno usvojenih žalbi
Po službenoj dužnosti	206	58,52
Žalbeni navodi	210	59,65

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

#### Najčešći razlozi za poništenje odluka o odabiru ili postupaka javne nabave jesu:

- I. povreda pravila o objavi u javnoj nabavi, odnosno korištenje kratkih rokova bez obrazloženja i postojanja opravdanog razloga, nesuglasnost objava s dokumentacijom, korištenje pogrešnih obrazaca
- II. nezakonita dokumentacija za nadmetanje u smislu ograničavanja tržišta i diskriminacije ponuditelja-realno i/ili potencijalno i to kroz:
  1. zabranu podnošenja zajedničkih ponuda,
  2. favoriziranje određenog ponuditelja ili proizvođača kroz opis predmeta nabave ili uvjete za dokazivanje sposobnosti,
  3. propisivanje dokaza o sposobnosti kojima se eliminira veliki broj ponuditelja,
  4. nedovođenje uvjeta za dokazivanje sposobnosti u vezu s predmetom nabave,
  5. nikako ili nedovoljno pojašnjena tehnička specifikacija,
  6. nepoštivanje posebnih propisa vezanih uz status samog naručitelja ili 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.)
- III. povreda pravila postupka kroz:
  1. nepoštivanje odredbi o rokovima za dostavu ponuda,

2. nezakonito provođenje postupka otvaranja ponuda i ograničavanje javnosti istoga,
3. neodgovaranje naručitelja na zahtjev ponuditelja za objašnjenjem dokumentacije,
4. izmjena ponude nakon proteka roka za dostavu ponuda
5. pogrešna ocjena sposobnosti i prihvatljivosti ponude, odnosno odabir neprihvatljive ponude, odnosno odabir ponude nesposobnog ponuditelja
6. povreda odredbi Zakona o javnoj nabavi koje reguliraju početak postupka nabave
7. nezakonita primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (nema izvješća o razlozima primjene dodatnih kriterija, nije dokazana ekonomska računica koja opravdava primjenu dodatnih kriterija, dodatni kriteriji odabira nisu povezani s predmetom nabave).

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

U skladu sa 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. U 2008. godini u državni je proračun, s osnove naknade za vođenje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno **4.052.241,29 kn.**

##### **4.1. Naknada za vođenje žalbenog postupka** (članak 159. Zakona o javnoj nabavi)

Zakonom o javnoj nabavi je određeno da žalitelji uz žalbu uplaćuju upravnu pristojbu i naknadu za vođenje žalbenog postupka.

U slučaju uspjeha žalitelja te utvrđenja žalbe osnovanom, Državna komisija odlučuje i o tome koja strana treba snositi troškove žalbenog postupka, naravno ako postoji zahtjev za određivanjem troškova.

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. Tijekom 2008. godine u kojoj je došlo do prethodno opisanog velikog povećanja broja izjavljenih žalbi, znatno je povećan i broj uplaćenih naknada u državni proračun, odnosno njihov ukupni iznos.

#### **Usporedba 2004 – 2008 (iznosi u kn)**

<b>Godina</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Uplaćena naknada</b>	3.064.640,00	2.677.034,00	2.700.078,00	2.627.530,00	<b>4.052.241,29</b>

#### **4.2. Upravna pristojba za vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom**

Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2008. godine iznosi - **cca 71.000,00 kn.**

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

### **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.

Godišnja Izvješća o radu Državne komisije, predstavljaju uvid u sustav javne nabave u Republici Hrvatskoj, ali samo u vidu uzorka jer Državna komisija ne kontrolira sve postupke javne nabave nego samo one u kojima je izjavljena žalba. Izvješće o radu za 2008. godinu predstavlja specifično izvješće u godini koja je donijela višestruke izmjene u sustavu javne nabave. U uvodu ovoga izvješća već su navedene promjene u sustavu javne nabave koje su imale utjecaja na rad Državne komisije.

Navedene promjene se odnose na:

1. Usvajanje novog Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 110/07) - stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine,
2. nemogućnost provođenja postupaka javne nabave po novom Zakonu o javnoj nabavi u vremenu od 1. – 31. siječnja 2008. godine (zbog nepostojanja provedbenih propisa),
3. provođenje Strategije razvoja sustava javne nabave Vlade Republike Hrvatske i Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja sustava javne nabave – lipanj 2008. godine,
4. u listopadu 2008. godine započeo je petogodišnji mandat novom sazivu Državne komisije,
5. usvajanje Zakona o koncesijama (Narodne novine br. 125/08) kojim se rješavanje po žalbama u postupcima dodjele koncesija daje u nadležnost Državnoj komisiji,
6. usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 125/08),
7. usvajanje Zakona o javno – privatnom partnerstvu (Narodne novine br. 129/08) kojim se rješavanje po žalbama u javno privatnom partnerstvu stavlja u nadležnost Državne komisije,
8. izmjena načina evidencije u Upisniku predmeta upravnog postupka pred Državnom komisijom,
9. twinning projekt „Daljnje jačanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i sustava pravne zaštite“ iz okvira PHARE 2006 programa potpisan je sa Uredom za javne nabave Republike Poljske – studeni 2008. godine.

Zakonodavne promjene utjecale su na sustav pravne zaštite u postupcima javne nabave koji je u cijelosti promijenjen. Temeljem prakse Državne komisije, predloženo je niz izmjena u sustavu pravne zaštite, kako bi ovaj sustav postao učinkovitiji, transparentniji, a samim time i kvalitetniji. U suradnji s tijelom nadležnim za zakonodavne promjene na području javne nabave, Državna komisija je sudjelovala u izradi nacerta prijedloga Zakona o javnoj nabavi.



Zakon o javnoj nabavi koji se primjenjuje od siječnja 2008. godine doprinio je daljnjem razvoju sustava javne nabave. Stajalište ove institucije je da objave svih postupaka javne nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave Narodnih novina, detaljnije opisivanje dokaza o sposobnosti, moderno uređena prava zaštita, ozbiljniji pristup edukaciji obveznika primijene Zakona o javnoj nabavi i bolja suradnja institucija nadležnih za javnu nabavu predstavljaju pravi smjer u razvoju kvalitetnog sustava. Strategija razvoja sustava javne nabave Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 2008. godine, sa pripadajućim Akcijskim planom, jasno i jezgrovito opisuju trenutno stanje sustava javne nabave kao i buduće korake koje svako nadležno tijelo mora poduzeti kako bi doprinijelo ostvarivanju ciljeva određenih u navedenoj Strategiji, a sve u cilju unaprjeđenja sustava.

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,
- antikorupcijske efekte pravne zaštite u javnoj nabavi.

#### **5.1.1. Žalbeni postupak**

Donošenjem novog Zakona o javnoj nabavi, stanje u području pravne zaštite u cijelosti se mijenja te postupke pravne zaštite tijekom 2008. karakterizira slijedeće:

- Kompleksnije određeni propisi kojima se uređuje rad i postupanje Državne komisije, stvara se pravna sigurnost i olakšava se položaj sudionika u sustavu javne nabave u žalbenom postupku. U novom Zakonu o javnoj nabavi detaljnije su normirana ovlaštenja Državne komisije što će doprinijeti kvalitetnijem radu institucije.
- Postupak pravne zaštite moguće je pokrenuti u svakoj fazi javne nabave, od objave pa do donošenja odluke o odabiru najvoljnije ponude, odnosno odluke o poništenju postupka, što sudionicima postupaka javne nabave jamči veću pravnu sigurnost.
- Postupak pred Državnom komisijom pokreće se i vodi isključivo na temelju podnesene žalbe, a ne po službenoj dužnosti, a takvo rješenje usvojeno je i u većini članica Europske unije. Ipak, DORH i Uprava za sustav javne nabave su, po odredbama Zakona o javnoj nabavi, potencijalni žalitelji, odnosno subjekti koji po pozitivnim propisima imaju aktivnu legitimaciju za ulaganje žalbi.
- Proširena je aktivna legitimacija pa sukladno Zakonu o javnoj nabavi pravo uložiti žalbu ima natjecatelj ili ponuditelj ali i svaki drugi gospodarski subjekt koji ima pravni interes za dobivanje ugovora o javnoj nabavi i koji bi mogao pretrpjeti štetu od navodnog kršenja subjektivni prava.

- Uspjeh žalitelja u žalbenom postupku pred Državnom komisijom u padu je u odnosu na prethodne tri godine, a to izraženo u postotku iznosi 36,36% od ukupno izjavljenih žalbi. Navedeni pokazatelj predstavlja pozitivnu ocjenu za sve legislativne izmjene poduzete tijekom 2007. i 2008. godine.
- Javnost pozitivno ocjenjuje rad i rezultate rada Državne komisije, međutim, javna nabava je od strane javnosti percipirana kao izrazito koruptivno područje.
- Uočava se povećanje kvalitete izjavljenih žalbi, što je odraz rada na tumačenju propisa javne nabave i formiranja pravne prakse Državne komisije, koja je dostupna na službenim Internet stranicama [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr).
- Sve odluke Državne komisije se objavljuju na navedenoj Internet stranici u punom obliku. Objavljivanje rješenja u punom obliku predstavlja kreiranje pravne prakse, koja je u istom trenutkom pod istim uvjetima dostupna svim zainteresiranim subjektima. Ista mjera djeluje i preventivno te antikoruptivno.
- Postotak žalbi koje su odbačene zbog neurednosti, nepravodobnosti i nenadležnosti iznosi 15,08%. Navedeni postotak predstavlja blagi pad u odnosu na 2007. godinu kada je odbačeno 15,92%. Navedeni podatak može ukazivati na needuciranost žalitelja u pogledu procesnih pretpostavaka postupka pravne zaštite u javnoj nabavi. Imajući u vidu kako je tijekom 2008. godine pravna zaštita u cijelosti izmijenjena, uključujući i način izjavljivanja žalbi, rokove za izjavljivanje žalbi, uvođenje faza u kojima je dopušteno izjaviti žalbu, postotak odbačenih žalbi za prvu godinu primijene novog zakonodavstva je očekivan.
- Nemogućnost kompariranja podataka iz ovog Izvješća sa Godišnjim izvješćima iz prethodnih godina, budući da se u prva četiri mjeseca u 2008. godini, postupak pravne zaštite provodio isključivo protiv postupaka javne nabave objavljenih po starom Zakonu o javnoj nabavi. Iz ovog razloga u istoj godini primjenjivani su različiti materijalni propisi.

### **5.1.2. Upravno-sudski postupak**

- Stranke u postupku kontrole javne nabave koji se odvija pred Državnom komisijom ne traže često sudsku zaštitu pred Upravnim sudom RH. To su učinile u svega 41 slučaju od ukupno 968 riješenih predmeta, što znači kako je 95,76% svih rješenja Državne komisije steklo atribut pravomoćnosti bez presude Upravnoga suda RH.
- Sudski postupak kontrole pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u nekim slučajevima traje više godina. U slučaju usvajanja upravne tužbe i vraćanja na ponovni postupak, pravna se zaštita zbog jednogodišnje prirode proračunskih sredstava svodi na ocjenu zakonitosti. Ne postoji stvarna mogućnost ponavljanja postupka javne nabave.
- Sudska zaštita prava iz javne nabave pred Upravnim sudom sukladno novom Zakonu o javnoj nabavi određena je kao žurna.

- Velika većina upravnih tužbi izjavljenih protiv rješenja Državne komisije odnosi se na odluku o troškovima žalbenoga postupka.

### **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.
- 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**

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 nezakonitog postupanja.

Transparentnost i javnost rada Državne komisije, podignuta je na iznimno visoku razinu objavom svih odluka ove institucije na službenim Internet stranicama institucije [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr). Na jednom mjestu vidljiv je upisnik predmeta upravnog postupka, koji se dnevno ažurira, a u kojemu Upisniku su vidljive sve uložene žalbe te podaci o naručitelju, žalitelju, vrijednosti i predmetu nabave, kao i rješenje koje je doneseno u konkretnom postupku. Razmišljajući o anikorupcijskom učinku pravne zaštite u javnoj nabavi ova institucija paralelno je održavala aktivnosti na dvije razine, povećavajući vlastitu transparentnost rada te vlastitim aktivnostima utjecala na razvoj sustava javne nabave. Sukladno Vladinoj Strategiji borbe protiv korupcije, Državna komisija izvršila je sve preuzete obveze. Aktivnosti Državne komisije vezane su za edukacijsku ulogu, omogućavanje dostupnosti podataka, održavanje regionalnih seminara namijenjenih predstavnicima privatnog sektora, izrade brošura i flayera na temu pravne zaštite, izrade priručnika za naručitelje i ponuditelje na temu pravne zaštite u javnoj nabavi i slično.

Konačno, samo ostvarivanje nadležnosti Državne komisije je instrument borbe protiv korupcije budući da ovo državno tijelo poništava postupke javne nabave u kojima se utvrde uvjeti za poništenje te na taj način sprječava sklapanje štetnih ugovora financiranih iz državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne ili regionalne samouprave odnosno iz sredstva trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske.

## 5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

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

- ocjenu zakonodavnog okvira;
- ocjenu institucija u sustavu javne nabave, ocjenu gospodarskih subjekata koji sudjeluju u postupcima javne nabave te ocjenu obveznika propisa javne nabave, odnosno naručitelja;
- ocjenu pravne prakse, literature, doktrine.

### 5.2.1. Zakonodavni okvir

- Zakon o javnoj nabavi, Zakon o koncesijama te Zakon o javno-privatnom partnerstvu, te prateći podzakonski propisi, reguliraju veliko područje iznimne važnosti za državu i gospodarstvo. Isti su propisi usmjereni ka omogućavanju ostvarivanja zahtjeva subjekata u cilju stvaranja osnove za normalno funkcioniranje sustava te u cilju zadovoljenja potreba građana, kao krajnjih korisnika. Navedeno zakonodavstvo počiva na načelima slobode tržišta, nediskriminacije, transparentnosti, ali i svrsishodnog trošenja proračunskih sredstva, iako potonje načelo nije izrijekom navedeno nego proizlazi iz pojedinih odredbi navedenih propisa. Ipak, u cilju daljnjeg razvoja sustava javne nabave potrebno je dodatno normirati određene institute, kao i poraditi na stvaranju podloge za provođenje nekih instituta koji postoje u propisima, ali se u praksi ne koriste. Konkretno:
  - potrebno je dodatno normirati materiju okvirnog sporazuma budući da je isti institut u Zakonu o javnoj nabavi reguliran s ukupno tri odredbe općenite naravi, a radi se o načinu nabave kojim je moguće odabrati jednog ponuditelja na razdoblje do 4 godine, a uz određene uvjete i na duže razdoblje.
  - nužno je stvoriti podlogu za provođenje elektroničkih dražbi pomoću kojih je moguće ostvariti znatne uštede
  - potrebno je kreirati i podlogu za podnošenje ponuda u elektronskom obliku
  - zakonodavstvo koje se bavi koncesijama bi trebalo biti sustavnije uređeno, a na tom je području nužno pojačati edukativne djelatnosti, isto se odnosi i na propise u području javno-privatnoga partnerstva
  - cjelokupan zakonodavni okvir mora pratiti razvoj pravne stečevine, međutim, istovremeno je potrebno usklađivati i druge propise koji nisu propisi područja javne nabave ali su vezani uz istu, primjerice pravo društava, kazneno-procesno pravo, upravni postupak i slično.
  - Potrebno je procijeniti potrebu za osnivanjem i djelovanjem Središnjih tijela za nabavu pomoću kojih bi se moglo racionalizirati nabavu te postići uštede.

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

- Institucije sustava javne nabave su Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Državni ured za reviziju, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Ministarstvo financija u dijelu koji se odnosi na koncesije, Agencija za javno-privatno partnerstvo te Državno odvjetništvo. Nadležnost Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva uređena je Zakonom o javnoj nabavi, a posebno se ističe nadležnost za provođenje

nadzora u postupcima javne nabave, edukativna djelatnost u javnoj nabavi, pokretanje prekršajnih postupaka vezanih za javnu nabavu te davanje mišljenja, uputa i savjeta korisnicima. Ista Uprava je uvelike zaslužna za provođenje velikog broja edukativnih aktivnosti, kako među ponuditeljima, odnosno privatnim sektorom, tako i među naručiteljima. Uprava za sustav javne nabave, kao i Državno odvjetništvo, imaju temeljem Zakona o javnoj nabavi aktivnu legitimaciju, odnosno pravo ulaganja žalbe Državnoj komisiji. Sva rješenja Državne komisije se dostavljaju Državnom uredu za reviziju i Upravi za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva. Kako je već navedeno, Upravni sud provodi sudsku kontrolu zakonitosti odluka Državne komisije. Za dobro funkcioniranje sustava, neophodno je daljnje unaprjeđenje suradnje među tijelima koja su dio sustava.

- Iako je, prema ocjeni Državne komisije, razina educiranosti u javnoj nabavi podignuta u odnosu na prošla razdoblja, potrebno je i dalje ulagati napore u cilju daljeg povećanja te razine. Naime, propisi u javnoj nabavi se relativno često mijenjaju, sustav koncesija nije ujednačen, a javno-privatno partnerstvo je posve novo područje. U svim navedenim područjima nužno je nastaviti s edukacijom, ili istu intenzivirati. Visoka razina stručnosti, i profesionalizacija kadra u području javne nabave predstavlja snažno oružje u borbi protiv korupcije.
- Javna percepcija javne nabave uvelike je povezana s korupcijom. Nepostojanje opsežnih službenih statistika, istraživanja i analiza stvara dodatnu podlogu za takvu percepciju. Isto tako, nužno je provesti kampanje upoznavanja javnog i privatnog sektora te predstavnika medija i nevladinih organizacija sa načinom na koji sustav funkcionira te sa radom institucija sustava.
- Moguću zlouporabu propisa javne nabave kroz protupravno aneksiranje postojećih ugovora kojima se širi opseg nabave, kako po vrijednosti tako i po opsegu predmeta nabave, nije moguće utvrditi s postojećim zakonskim ovlastima Državne komisije. Navedeno postupanje odvija se posve izvan sustava javne nabave koji završava izvršnošću odluke o odabiru. Jedino nadzor može otkriti i sankcionirati takve postupke.

### **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. Praksa Državne komisije dostupna je najširem krugu interesenata zbog činjenice objavljivanja na internetskoj stranici Državne komisije.
- Priručnici namijenjeni naručiteljima i ponuditeljima sastavljeni od strane Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva uvelike su

pomogli sudionicima u sustavu javne nabave prilikom provođenja kompliciranih postupaka. Isto se odnosi i na detaljne upute o postupku koje se nalaze na internetskoj stranici Državne komisije.

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

Sustav javne nabave, putem institucionalnog i zakonodavnog razvoja, doveden je do zadovoljavajućeg stupnja funkcionalnosti i transparentnosti. Međutim, izvršavanje Ugovora o javnoj nabavi predstavlja područje koje je potrebno urediti, učiniti transparentnim te dostupnim kontroli. Potrebno je uložiti napore i na području koja su u ovom izvješću navedena u točkama 5.2.1. i 5.2.2. ovoga izvješća.

Kako proizlazi iz ovoga Izvješća, opseg poslova Državne komisije znatno se povećao, a Državna je komisija u 2008. godini kontrolirala postupke javne nabave vrijednosti veće od 13 milijardi kn. Iznimno je bitno da ovo državno tijelo s vrlo važnom nadležnošću ima na raspolaganju sve potrebne uvjete za kvalitetan rad. Navedeno se u prvom redu odnosi na postojanje dovoljnog broja stručnih savjetnika, kvalitetan poslovni prostor i opremu za rad. Radi se o državnom tijelu koje obavlja iznimno važnu funkciju, a koje zapošljava izuzetno mali broj stručnih savjetnika. Štoviše, broj savjetnika koji rade u Državnoj komisiji neusporedivo je manji od bilo koje stručne službe državnih tijela u Republici Hrvatskoj. S druge strane, nadležnost Državne komisije je iznimno bitna. Ipak, upravo zbog iznimne stručnosti i uloženi napore zaposlenika, Državna komisija je i uslijed povećanja broja predmeta od 62% u odnosu na prošlu godinu uspjela zadržati zavidnu razinu kvalitete svoga rada kao i kratkoću rokova u kojima odlučuje. Ipak, potrebno je uzeti u obzir novonastali kontekst i Državnoj komisiji adekvatno povećati sredstva za rad te time jamčiti nesmetano i kvalitetno funkcioniranje. Valja napomenuti da Državna komisija, osim što svojom nadležnošću "čuva" novac poreznih obveznika, temeljem naknada za postupak koji se pred Državnom komisijom vodi, a koje su prihod proračuna, u isti vrati cca 80% sredstva koje iz proračuna dobije.

#### **Tri su bitna zaključka ovog izvješća:**

1. Znatno povećanje broja žalbi u 2008. godini (62,45% u odnosu na 2007. godinu) kao posljedica primjene novog zakonodavstva u području javne nabave, ali i postojanja povjerenja žalitelja u rad Državne komisije.
2. Nužno uvođenje redovnih aktivnosti nadležnih institucija u smislu kontrole izvršenja ugovora kao dijela antikorupcijskih aktivnosti.
3. Nužno stvaranje materijalno-kadrovskih uvjeta rada Državne komisije obzirom na povećanje nadležnosti na JPP i koncesije te veliki porast opsega posla u klasičnoj javnoj nabavi.

Državna komisija nije ovlaštena provoditi nadzor nad izvršavanjem ugovora o javnoj nabavi niti je to njena misija, ali je spremna vlastitim znanjem i iskustvom, pomoći u razvoju kvalitetnog nadzora nad izvršavanjem ugovora iz javne nabave. Demokratsko društvo s pravom očekuje trošenje javnih sredstava u skladu s važećim propisima, za točno određene svrhe te na što pažljiviji način. O takvom trošenju sredstava moraju postojati vjerodostojne i nepristrane informacije, a takve informacije može dati samo neovisna institucija koja vrši nadzor nad trošenjem javnog novca. Predlažemo da se kroz postojeće institucije, ili osnivanje

novih, uspostavi pooštren sustav nadzora/kontrole nad izvršavanjem ugovora iz javnih nabava. Republika Hrvatska i njene institucije i trgovačka društva, na centralnoj i lokalnoj/regionalnoj razini, mora preuzeti ulogu dobrog gospodarstvenika, prepoznati problematičnu situaciju te dati adekvatan odgovor na ovaj problem.

Isto tako, valja istaći da Državna komisija poslove iz svoje nadležnosti obavlja u otežanim uvjetima. Naime, kako je već više puta navedeno, opseg posla Državne komisije se znatno povećao, i to čak za 62,45%. Istovremeno, zbog mjera štednje korisnika Državnog proračuna, nažalost nije došlo do adekvatnoga povećanja broja zaposlenika. S druge strane, zakonski rokovi za odlučivanje Državne komisije iznimno su kratki te je valjalo ulagati iznimne napore da se isti održe. Javna nabava je po svojoj prirodi izrazito vremenski uvjetovana. Uslijed maksimalnog angažmana zaposlenika na rješavanju žalbenih predmeta došlo je i do kašnjenja s izradom ovoga izvješća.

**KLASA: 052-01/09-01/124**

**URBROJ:354-01/09-2**

**Zagreb, 24. prosinca 2009. godine**

**PREDSJEDNICA**

**Vlasta Pavličević**