



IZVJEŠĆE O RADU

DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

ZA 2014. GODINU

## SADRŽAJ

UVOD.....	3
1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI.....	4
1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije.....	4
1.2. Poslovanje i ostali pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije.....	5
1.3. Ljudski potencijali.....	6
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije.....	7
1.5. Javnost rada Državne komisije.....	8
2. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE.....	8
2.1. Broj zaprimljenih žalbi.....	8
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu.....	9
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi po mjesecima.....	10
2.1.3. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje.....	11
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka.....	11
2.3. Broj neriješenih predmeta.....	12
2.4. Broj zaprimljenih i riješenih predmeta u 2014. prema vrsti odluke.....	13
2.5. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere.....	13
2.6. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi.....	14
2.7. Struktura poništenja odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću.....	14
2.8. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma.....	14
2.9. Novčane kazne.....	15
2.10. Usmene rasprave.....	15
2.11. Trajanje žalbenog postupka.....	15
2.12. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka.....	16
2.13. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe.....	20
2.14. Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija.....	20
2.14.1. Karakteristične pogreške ponuditelja:.....	20
2.14.2. Karakteristične pogreške naručitelja:.....	21
2.15. Upravni sporovi protiv odluka Državne komisije.....	21
2.16. Broj podnesenih optužnih prijedloga.....	23
2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka.....	23
2.17.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom.....	24
2.18. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima.....	24
2.18.1. Značajke predmeta javne nabave financirane iz EU fondova, Schengenskog instrumenta i strateških investicija.....	24
2.18.2. Značajke predmetnih žalbenih postupaka pred Državnom komisijom.....	25
3. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO.....	26
3.1. Postupak javne nabave.....	26
3.2. Pravna zaštita.....	27
3.3. Državna komisija.....	29
3.4. Zaključak o preporukama koje se odnose na pravni okvir:.....	29

## UVOD

Ovo Izvješće o radu Državne komisije za 2014. godinu donosi se u desetoj godini rada ovog samostalnog i neovisnog državnog tijela osnovanog za kontrolu postupaka javne nabave.

Ono koincidira sa drugom godinom članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji, na jedinstvenom europskom tržištu.

Godinu 2014. obilježava i početak intenzivnijeg korištenja Europskih strukturnih i investicijskih fondova, Schengenskog instrumenta, te strateških investicija u Republici Hrvatskoj, koji se kroz javnu nabavu pokazuju u specifičnom svjetlu.

Obilježje javne nabave u Republici Hrvatskoj jest visoka složenost i stručnost postupaka, te primjereni razvoj pravnog okvira kao i institucija.

U ovakvom okruženju, ovo Izvješće pruža iscrpne statističke podatke i analize o postupcima javne nabave u kojima je konzumirana pravna zaštita, te posebno cjelovitu ocjenu stanja u javnoj nabavi sa preporukama za unaprjeđenje postojećeg sustava.

# **1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija) samostalno je i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Specifična, kvazi-sudbena nadležnost, ogleda se u ustroju i u postupanju, kao i obvezatnosti odluka Državne komisije.

Državna komisija podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave.

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

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

## **1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije**

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

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

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

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

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

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

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

Ukupan plan za 2014. godinu iznosi 8.690.682,00 kuna, a od tog iznosa za plaće je planirano 6.603.784,00 kuna, za materijalne rashode 2.048.516,00 kuna, za financijske rashode 1.700,00 kuna i za kapitalne izdatke 36.682,00 kuna.

Ukupno izvršenje iznosi 7.222.037,00 kuna ili 83,1%.

Za plaće zaposlenih planirano je 6.603.784,00 kuna, a izvršenje je 5.210.491,00 kuna ili 78,9%. Izvršenje je manje iz razloga što nije bilo imenovanja novih članova Državne komisije od strane Hrvatskoga sabora, a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Također, u tijeku 2014. godine na roditeljni dopust je otišlo pet djelatnica, a da nije realizirana zamjena.

Za materijalne troškove planirano je 2.048.516,00 kuna, a izvršenje je 1.975.256,00 kuna ili 96,4%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 44,6% odnosi se na najam prostora. Od 1.700,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke izvršeno je 1.312,00 kuna, uglavnom za bankarske usluge.

Za kapitalne izdatke planirano je za opremanje uredskog prostora 9.390,00 kuna, a izvršeno je 8.772,00 kune ili 93,4%, dok je na informatizaciji planirano 27.292,00 kune, od čega je izvršeno 26.206,00 kuna ili 96% za djelomičnu zamjenu tehnički zastarjele informatičke opreme.

U 2014. godini, u državni proračun, s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, uplaćen je iznos od **19.715.896,04 kuna**.

Iz navedenog je razvidno da je, s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, u državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 11.025.214,00 kune više sredstava od sredstava koja su planirana za rad Državne komisije za 2014. godinu, odnosno, za cca 126,86% više, s naglaskom na činjenici da navedeno predstavlja prihod državnog proračuna, a ne Državne komisije.

Na internetskim stranicama Državne komisije su objavljeni i podaci o: proračunu, planu nabave, financijskim izvještajima, godišnjim izvješćima, sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi, a čime je postignut izrazito visok stupanj javnosti i transparentnosti poslovanja.

### 1.3. Ljudski potencijali

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

**Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2014. godine:**

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije
- Predsjednik	1	1
- Zamjenici predsjednika	2	2
- Ostali članovi Državne komisije	5	6
- Tajništvo	1	5
Pododsjek Pisarnica	3	4
- Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima i	17	22
- Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	0	8
<b>Ukupno:</b>	<b>29</b>	<b>48</b>

Razlika između broja stvarno zaposlenih i onih utvrđenih Uredbom uzrokovana je dijelom nedostatkom proračunskih sredstava.

Tijekom 2014. godine, radi isteka mandata trima članicama Državne komisije; predsjednici, zamjenici predsjednice i jednoj od članica, Državna komisija u užem smislu je radila u nepotpunom sastavu, sve do srpnja 2014. godine, kada su imenovani predsjednik, zamjenica predsjednika i tri člana Državne komisije, za sadašnji, prošireni sastav, temeljem izmjena Zakona o Državnoj komisiji.

Također, rad u 2014. godini je obilježila i činjenica da su postupci zapošljavanja za zamjenu većeg broja odsutnih zaposlenica (roditeljni dopust) potrajali i u 2015. godini, te završili s djelomičnim uspjehom. Sve navedeno rezultiralo je izostankom popunjenih kapaciteta ljudskih resursa u 2014. godini.

Važno je napomenuti činjenicu da složenost posla ovoga državnoga tijela stalno i značajno raste što je uvjetovano porastom broja postupaka javne nabave koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova što sve više utječe na potrebu primjene međunarodnog privatnog prava u žalbenom postupku pa je sukladno tome potrebno jačati administrativne kapacitete.

U pogledu administrativnih kapaciteta treba napomenuti da novoprimiti državni službenici, po prirodi stvari, nisu u mogućnosti odmah, po prijemu u državnu službu, postići punu funkcionalnost.

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

Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi („Narodne novine“, br. 37/2001, 38/2001 – ispravak, 71/2001, 89/2001, 112/2001, 7/2002 – ispravak, 17/2003, 197/2003, 21/2004, 25/2004 – ispravak, 66/2005, 131/2005, 11/2007, 47/2007, 109/2007, 58/2008, 32/2009, 140/2009, 21/2010, 38/2010, 77/2010, 113/2010, 22/2011, 142/2011, 31/2012, 49/2012, 60/2012, 78/2012, 82/2012, 100/2012, 124/2012, 140/2012, 16/2013, 25/2013, 52/2013, 96/2013, 126/2013, 2/2014, 94/2014, 140/2014), izvršena je korekcija dotadašnjih koeficijenata stručnih savjetnika – specijalista u stručnim službama, kao i drugih radnih mjesta u državnoj službi, na niže, što je, sukladno odredbama Zakona o Državnoj komisiji, bilo moguće u cijelosti provesti tek imenovanjem Predsjednika Državne komisije, koji donosi Pravilnik o unutarnjem redu. Smanjenje koeficijenata izazvalo je izvjestan odljev najstručnijih kadrova.

#### **1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije**

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

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

Na internetskoj stranici je objavljen i upisnik predmeta upravnoga postupka pred Državnom komisijom, koji se svakodnevno ažurira te na taj način najširi krug subjekata može pratiti svaki predmet koji se vodi pred Državnom komisijom.

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

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

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

Državna komisija je aktivni sudionik izrade Strategije suzbijanja korupcije te nositelj aktivnosti u Akcijskom planu, s aktivnim zadaćama.

Učešće u postupcima edukacije također ima antikorupcijski učinak.

## 1.5. Javnost rada Državne komisije

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

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

Istovremeno, mogućnost javnog uvida u rad Državne komisije isključuje potrebu zahtjeva za pravo na pristup informacijama. U 2014. godini, podneseno je 18 zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je 17 riješeno u 2014. godini, a jedan u 2015. godini.

Službena internetska stranica Državne komisije ([www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)) sadrži relevantne informacije vezane za sustav pravne zaštite u javnoj nabavi kao i za rad Državne komisije, a na istoj se adresi nalaze i iscrpne upute o žalbenom postupku. Podizanjem rada na najvišu moguću razinu transparentnosti kroz objavljivanje svih relevantnih podataka, informacije o radu ovoga državnoga tijela postale su dostupne u cijelosti.

U 2014. godini na stranici Državne komisije registrirano je **1.115.590** pregleda stranica. Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:03:43 minute, što govori o preglednosti stranice i dostupnosti informacije. Novi posjetitelji sudjeluju u 21,27 % posjeta, dok se povratno javlja 78,73% posjetitelja.

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

## 2. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

### 2.1. Broj zaprimljenih žalbi

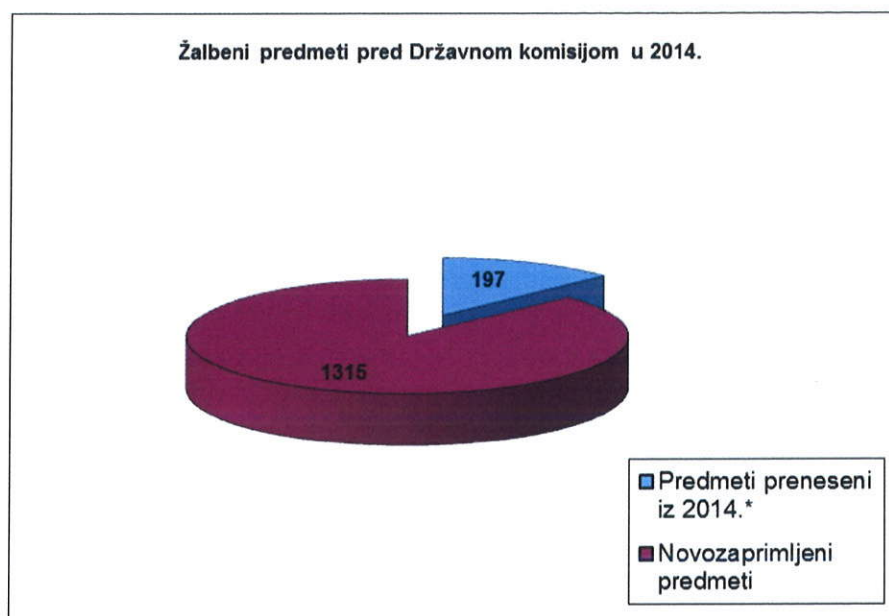
Vrsta	Broj žalbi	%
Javna nabava	1282	97,49
Koncesije	33	2,51
Javno-privatno partnerstvo	0	0
<b>Ukupno</b>	<b>1315</b>	<b>100</b>



### 2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2013.*	197
Zaprimljene žalbe u 2014.	1.315
<b>Ukupno</b>	<b>1.512</b>

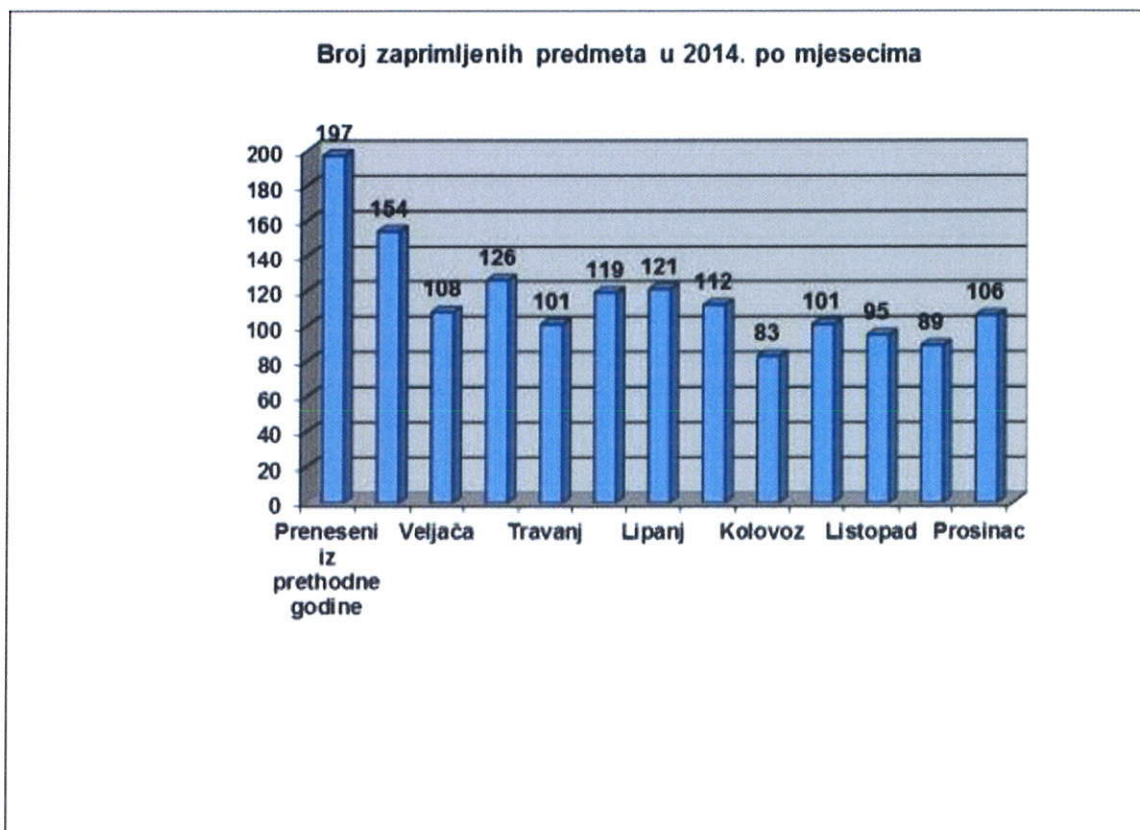
\* Predmeti preneseni iz 2013. Nisu riješeni u 2013. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije moguće kompletirati te se ne može niti pristupiti rješavanju žalbe.



## 2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi po mjesecima

Mjeseci	Broj
Broj prenesenih predmeta iz 2013.	197
Siječanj	154
Veljača	108
Ožujak	126
Travanj	101
Svibanj	119
Lipanj	121
Srpanj	112
Kolovoz	83
Rujan	101
Listopad	95
Studeni	89
Prosinac	106
<b>Sveukupno:</b>	<b>1.512</b>

Prosječni broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi u 2014. godini: **126 predmeta.**



### 2.1.3. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje

2004. – 2014.

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

Komparativni pad broja zaprimljenih predmeta u 2014. godini, u odnosu na 2013., rezultat je između ostalog, smanjenja broja objava postupaka u Elektroničkom oglasniku javne nabave, te povećanja visine naknade za pokretanje žalbenog postupka i povećanja pragova za bagatelnu nabavu uslijed zakonskih izmjena u prosincu 2013.

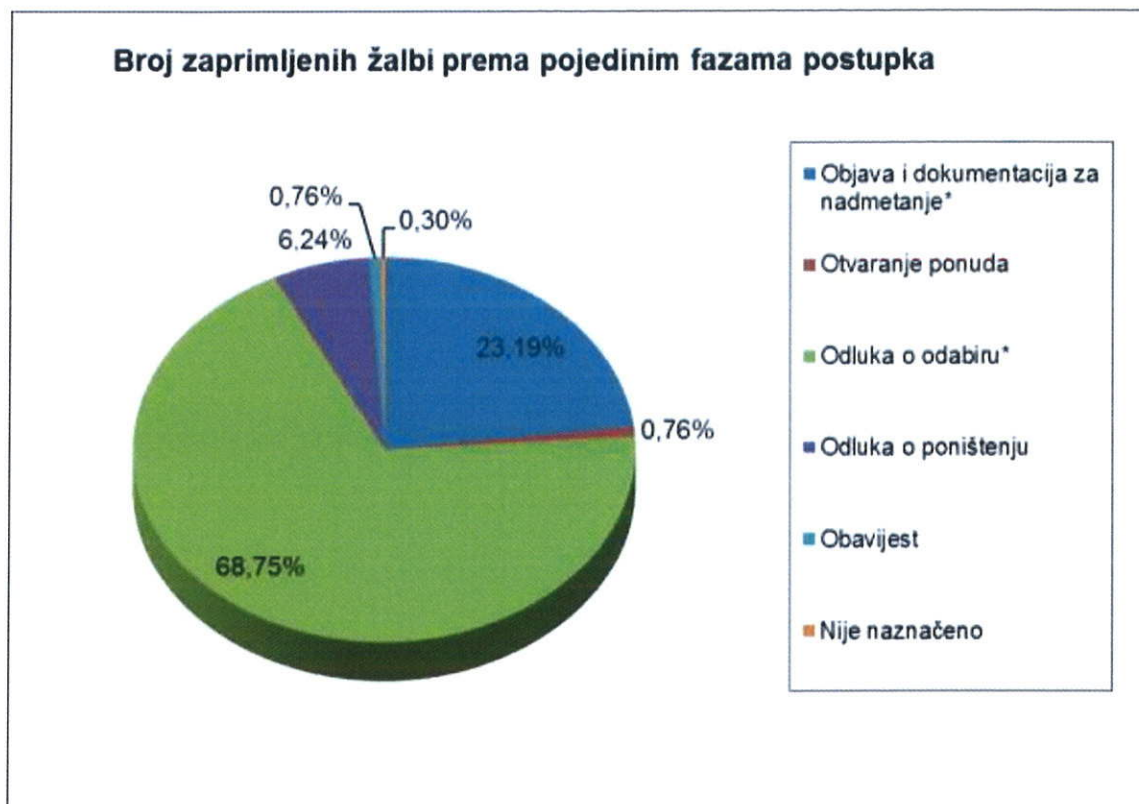
### 2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	Ukupno	%
1	Objava i dokumentacija za nadmetanje*	304	1	305	23,19%
2	Otvaranje ponuda	8	2	10	0,76%
3	Odluka o odabiru*	878	26	904	68,75%
4	Odluka o poništenju	80	2	82	6,24%
5	Obavijest	9	1	10	0,76%
6	Nije naznačeno	3	1	4	0,30%
	<b>Ukupno</b>	<b>1.282</b>	<b>33</b>	<b>1.315</b>	<b>100%</b>

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



Iz predmetnog prikaza razvidno je da je najveći broj izjavljenih žalbi upravo u fazi odluke o odabiru i objave dokumentacije za nadmetanje (91,84%) u kojim slučajevima žalba sprječava nastavak postupka.



## 2.3. Broj neriješenih predmeta

### Prikaz stanja u žalbenim predmetima

Sveukupno predmeta u radu u 2014. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
1.512	1.397	114*
100%	92,39%	7,61%

\* Na dan 31. prosinca 2014. ostalo je 114 predmeta koji nisu riješeni uglavnom iz razloga što nije kompletiran žalbeni spis, a rješavanje se nastavilo u 2015., unutar zakonom određenih rokova.

## 2.4. Broj zaprimljenih i riješenih predmeta u 2014. prema vrsti odluke

Ovdje su iskazani samo predmeti zaprimljeni i dovršeni u 2014. godini.

Vrsta odluke	Broj	%
Žalba se usvaja	411	34,26%
Žalba se odbacuje	394	32,83%
Žalba se odbija	268	22,33%
Obustava postupka	118	9,83%
Ostalo (odluke kojima se žalba odbacuje u dijelu za određene grupe, dok se za druge grupe odbija ili poništava, odnosno gdje se djelomično poništava dokumentacija ili odluka, odluke o troškovima)	9	0,75%
<b>Ukupno</b>	<b>1200</b>	<b>100%</b>

U žalbenom postupku Državna komisija je u 42,66% slučajeva žalbu odbacila, odnosno, obustavila žalbeni postupak. Procijenjena vrijednost nabave u žalbenim postupcima, u kojima su predmetni odbačaji doneseni radi neuplate naknade za pokretanje žalbenog postupka, odnosno, radi odustanka od žalbe, iznosila je cca 4.600.000.000,00 kn. U tim postupcima, zbog suspenzivnog učinka žalbe, postupak javne nabave nije mogao biti nastavljen. O istome se detaljnije obrazlaže u poglavlju 3. Ocjena stanja u javnoj nabavi.

## 2.5. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2014. zaprimljeno je 27 prijedloga za određivanje privremene mjere, s prosječnim vremenom donošenja odluke od pet dana.

Broj prijedloga o kojima je odlučeno u 2014. godini	Odbijeni	Odbačeni	Usvojeni prijedlozi	Ostalo
16	4	7	5	11*

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

U 2014. godini 4 prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbijeno. U 5 žalbenih predmeta, prijedlozi su usvojeni.



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

U 2014. godini zaprimljen je 61 zahtjev za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma, koji su riješeni u prosječnom vremenu od pet dana.

Broj zahtjeva o kojima je odlučeno u 2014. godini	Odbijeni	Odbačeni	Usvojeni prijedlozi	Ostalo
52	49	2	1	9*

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

U 49 žalbena predmeta, zahtjev je odbijen, dok je u jednom predmetu odobren zahtjev za sklapanjem ugovora. U dva predmeta žalbe su odbačene, odnosno postupak je obustavljen.

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

### Struktura odluka o poništenju

Predmet poništenja	Broj	%
Odluka o odabiru	268	65,22
Dokumentacija za nadmetanje	95	23,11
Odluka o poništenju	34	8,27
Otvoreni postupak JN	4	0,97
Pregovarački postupak s objavom /bez prethodne objave	3	0,73
Ostalo	7	1,70
<b>Ukupno</b>	<b>411</b>	<b>100%</b>

U 2014. godini, u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru.

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

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

Državna komisija u 2014. godini je donijela jednu odluku o poništenju odluke o sklapanju ugovora. Radi se o sankciji za najtežu povredu prava javne nabave, sklapanju ugovora bez provođenja postupka javne nabave propisanog zakonom.

## 2.9. Novčane kazne

Prema odredbama članka 168., Zakona o javnoj nabavi, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2014. godini, sukladno odredbama članka 168., nije izrečena niti jedna novčana kazna, obzirom na činjenicu da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti za izricanje.

## 2.10. Usmene rasprave

Sukladno članku 166. Zakona o javnoj nabavi, stranke žalbenog postupka mogu predložiti održavanje usmene rasprave pred Državnom komisijom, radi razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. U 2014. godini nije održana niti jedna usmena rasprava.

Održavanje usmene rasprave bi, u načelu, odužilo postupak pravne zaštite u kojem je postupanje Državne komisije ograničeno vremenskim rokom. Po svojoj pravnoj prirodi postupak pred Državnom komisijom iscrpljuje se u kontroli zakonitosti dokumentacije, koju je, obzirom na izričitu obavezu osiguranja tereta dokaza, dužan osigurati naručitelj. Iz ovog razloga održavanje usmene rasprave zamjenjuje pisana procesna komunikacija sa strankama u kojoj se traži upotpunjavanje dokumentacije.

## 2.11. Trajanje žalbenog postupka

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

### Trajanje žalbenog postupka – pred Državnom komisijom

Razdoblje	Broj dana
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do objave odluke	40
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	17

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

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

Na osnovu komparativnih podataka o prosječnom trajanju žalbenih postupaka drugih država članica, dobivenih od strane Europske komisije (DG for Internal Market,

Industry, Entrepreneurship and SMEs), utvrđuje se kako je, po trajanju postupka pravne zaštite, Republika Hrvatska u samome vrhu.

Prije svega, treba napomenuti da su različito uređene institucije i postupak pravne zaštite, u različitim državama članicama EU, nezavisna regulatorna tijela (poput Državne komisije) ili sudovi.

Države članice s najvećom prosječnom duljinom trajanja žalbenog postupka su Austrija i Španjolska. Postupak traje između 700-1.000 dana.

Pet je zemalja članica s prosječnom duljinom žalbenog postupka do 600 dana (Cipar, Češka, Danska, Finska i Latvija) dok su većina članica u razredu raspona od 0-200 dana (Bugarska, Njemačka, Estonija, Francuska, Litva, Luxemburg, Portugal, Rumunjska i Švedska).

U ispitnom razdoblju (2009.-2012.), podaci su dostupni za 25 država članica. Pet prosječnih najduljih trajanja su zamijećena u Zemljama članicama sa sudskom zaštitom (Irska, Grčka, Belgija, Luksemburg i Finska). U odnosu na zemlje članice s izvansudskom žalbenom zaštitom, Češka ima prosječnu najveću duljinu koju slijede Danska i Cipar. Za sve zemlje članice koje ne koriste sudsku zaštitu, prosječna duljina trajanja žalbenog postupka je ispod 100 dana.<sup>1</sup>

---

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

Prema podacima iz Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina u 2014. godini minimalno jedan postupak u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavilo je **1.310 raznih naručitelja** u sustavu javne nabave u navedenom oglasniku (1.160 javna naručitelja i 150 sektorskih naručitelja).

U sljedećoj tablici se nalazi prikaz broja žalbenih predmeta u odnosu na naručitelje koji su imali 5 i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom u 2014. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u žalbenim postupcima započetim po žalbama zaprimljenim i riješenim u 2014. godini, kao i ukupan broj<sup>2</sup> provedenih postupaka naručitelja u 2014. godini.

---

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

<sup>2</sup> Izvor: Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske



Naziv naručitelja	Usvojeno/ u odnosu na ukupan broj postupaka JN naručitelja %	Ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2014 (EOJN)	Broj žalbenih predmeta Zaprimljeno / riješeno	Broj usvojenih žalbi	Usvojeno/ u odnosu na broj riješenih %
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	5%	475	60 / 57	26	45%
Grad Zagreb, Zagreb	3%	601	56 / 55	17	31%
Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o. / HOPS d.o.o., Zagreb	7%	211	48 / 43	15	34%
Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	12%	95	42 / 39	12	31%
Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	3%	311	40 / 39	11	28%
HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb	5%	219	30 / 28	10	35%
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	9%	101	30 / 26	9	35%
HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	3%	209	28 / 25	6	24%
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	7%	169	23 / 23	11	47%
Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o., Zagreb	3%	139	22 / 20	4	20%
Klinički bolnički centar, Zagreb	3%	177	22 / 18	6	33%
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	3%	121	13 / 11	4	36%
HEP-Toplinarstvo d.o.o., Zagreb	11%	53	12 / 12	6	50%
Klinička bolnica Merkur, Zagreb	24%	42	12 / 11	10	91%
Financijska agencija, Zagreb	4%	107	11 / 10	4	40%
Ministarstvo poljoprivrede,	5%	19	11 / 10	1	10%

Zagreb					
HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb	3%	116	11 / 9	3	33%
Zagrebački holding d.o.o., Zagreb	29%	7	10 / 10	2	20%
Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Zagreb	27%	22	10 / 9	6	67%
Opća bolnica Zadar, Zadar	18%	28	10 / 8	5	63%
Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o., Velika Gorica	8%	48	10 / 7	4	57%
Odvodnja Poreč d.o.o., Poreč	50%	12	9 / 9	6	67%
Opća bolnica Pula, Pula	12%	34	9 / 9	4	44%
Hrvatske vode, Zagreb	1%	198	9 / 9	2	22%
Državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb	0%	6	9 / 9	0	0%
Plinacro d.o.o., Zagreb	2%	131	9 / 8	2	25%
Hrvatska akademska i istraživačka mreža-CARNet, Zagreb	7%	29	8 / 8	2	25%
Ministarstvo socijalne politike i mladih, Zagreb	68%	19	8 / 8	1	13%
Ministarstvo zdravlja, Zagreb	28%	18	8 / 7	5	71%
Opća bolnica Dr. Ivo Pedišić, Sisak	8%	24	8 / 4	2	50%
Županijska uprava za ceste Požeško-slavonske županije, Požega	86%	7	7 / 7	6	86%
Klinika za dječje bolesti Zagreb, Zagreb	0%	11	7 / 7	0	0%
Hrvatske autoceste d.o.o, Zagreb	3%	80	7 / 6	2	33%
Opća bolnica Dr. Tomislav Bardek, Koprivnica	18%	22	7 / 6	4	67%

Ministarstvo pravosuđa, Zagreb	0%	31	7 / 5	0	0%
Privreda d.o.o., Petrinja	75%	4	6 / 6	3	50%
Opća bolnica Šibensko-kninske županije, Šibenik	7%	44	6 / 6	3	50%
Hrvatska Lutrija d.o.o., Zagreb	3%	80	6 / 6	2	33%
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb	6%	36	6 / 6	2	33%
Državna geodetska uprava, Zagreb	6%	18	6 / 6	1	17%
Grad Split, Split	2%	47	6 / 6	1	17%
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb	3%	29	6 / 6	1	17%
KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka	7%	42	6 / 5	3	60%
Ministarstvo obrane, Zagreb	1%	146	6 / 5	2	40%
Sveučilište u Rijeci, Rijeka	0%	66	6 / 5	0	0%
Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, Zagreb ( <i>ex. Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije, Zagreb</i> )	10%	20	5 / 5	2	40%
Opća bolnica Bjelovar, Bjelovar	22%	9	5 / 5	2	40%
Opća bolnica Varaždin, Varaždin	15%	14	5 / 5	2	40%
Vodovod Osijek d.o.o., Osijek	10%	10	5 / 5	1	20%
Narodne novine d.d., Zagreb	3%	31	5 / 5	1	20%
Sisački vodovod d.o.o., Sisak	0%	7	5 / 5	0	0%
Šibensko-kninska županija, Šibenik	0%	9	5 / 5	0	0%
Opća bolnica Karlovac, Karlovac	13%	32	5 / 4	4	100%

Nastavni zavod za javno zdravstvo Dr. Andrija Štampar, Zagreb (ex. Zavod za javno zdravstvo dr. A. Štampar, Zagreb)	5%	38	5 / 4	2	50%
---	----	----	-------	---	-----

Napomena: navedeni broj žalbi, odnosno riješenih predmeta iskazan po naručiteljima, odnosi se na postupke javne nabave i postupke davanja koncesija, dok se izneseni broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave Narodnih novina za 2014. odnosi samo na javnu nabavu.

### 2.13. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe

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

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

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

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

#### 2.14.1. Karakteristične pogreške ponuditelja:

- nedovoljno se koristi mogućnost traženja objašnjenja dokumentacije za nadmetanje,
- ponuda nije sastavljena u skladu sa uvjetima iz Dokumentacije za nadmetanje (dokazi sposobnosti, tehničke specifikacije, katalogi, prijevodi i sl.),

- ponuda ima formalne pogreške (uvez ponude, pogreške pri numeraciji stranica ponude, potpisivanje dokumenata u ponudi i sl.)

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

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

#### **2.15. Upravni sporovi protiv odluka Državne komisije**

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

Tekst sadrži prikaz broja upravnih tužbi, presuda u upravnim sporovima i strukturu odluka u upravnim sporovima.

##### **Broj upravnih tužbi**

Ukupan broj zaprimljenih tužbi u 2014. godini, koji se odnose na:	180
žalbene predmete iz 2014. godine	108
žalbene predmete iz 2013. godine	65
žalbene predmete iz 2012. godine	4
žalbene predmete iz 2011. godine	2
žalbene predmete iz 2008. godine	1

## Broj presuda upravnih sudova

Žalbeni predmeti iz godine:	Broj zaprimljenih presuda:
2014.	5
2013.	52
2012.	37
2011.	22
2010.	4
2009.	2
2008.	2
2007.	2
<b>Ukupno</b>	<b>126</b>

## Struktura odluka u upravnim sporovima

Vrsta presude /odluke	2014.	2013.	2012.	2011.	2010.	2009.	2008.	2007.	Ukupno	%
Tužba se odbija	4	37	27	11	3	1	-	-	83	65,88%
Tužba se usvaja	-	6	6	6	1	-	1	-	20	15,88%
Tužba se djelomično usvaja	-	1	2	-	-	-	-	1	4	3,17%
Obustava postupka	1	5	1	1	-	-	-	-	8	6,34%
Ostalo *	-	3	1	4	-	1	1	1	11	8,73%
Ukupno	5	52	37	22	4	2	2	2	126	100%

\* Pod ostalim su iskazane odluke sudova u kojima sud meritorno odlučuje i odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Trajanje upravnosudskih postupaka se smanjilo nakon reforme upravnih sudova i početkom rada četiriju prvostupanjskih upravnih sudova.

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

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



Trend razmjerno malog broja upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije nastavljen je i u 2014. godini u kojoj je 92,27% odluka Državne komisije postalo pravomoćno bez korištenja upravnosudske zaštite, a upravna tužba izjavljena je protiv 108 odluka Državne komisije donesenih u 2014. godini, odnosno protiv 7,73 % odluka.

Sudski postupci, radi naknade štete, iz predmeta javne nabave su rijetki. U 2014. godini, Državna komisija je imala saznanje o samo jednom takvom postupku, u kojem je pravomoćno odbijen zahtjev za naknadu štete protiv Republike Hrvatske u iznosu 24.455.632,88 kuna.

## 2.16. Broj podnesenih optužnih prijedloga

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13, 127/13, 74/14), u članku 3. stavak 4., određuje nadležnost Državne komisije za podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane tim Zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Državna komisija je tijekom 2014. godine podnijela 2 optužna prijedloga za prekršaje. Podneseni optužni prijedlozi se odnose na slučajeve u kojima naručitelj, na zahtjev Državne komisije, nije dostavio traženu dokumentaciju.

## 2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka

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

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

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

Ti prihodi uplaćuju se u državni proračun. U 2014. godini u Državni je proračun, s osnove naknade za vođenje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno **19.623.846,04 kuna**.

Proračunski prihodi s ove osnove su u porastu, unatoč tendenciji pada broja žalbi. U 2014. godini, došlo je do izuzetno velikog povećanja uplaćenog iznosa naknada (i iz razloga povećanja apsolutnih iznosa iste), primjenom odredaba Zakona o javnoj nabavi, te postupcima nabave u kojima su izjavljene.

## Usporedba 2005 – 2014 (iznosi u kn)

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

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

### 2.17.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom

Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2014. godine iznosi **cca 92.050,00 kn**.

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

### 2.18. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima

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

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

- korištenje sredstava vezano je uz vremensko trajanje,



- visoka procijenjena vrijednost predmeta nabave, koja za promatrane predmete ukupno iznosi **2.338.753.977,00 kuna**,
- izuzetno složeni postupci javne nabave (u sebi uključuju radove, robe i usluge - izgradnju, projektiranje, opremanje i obučavanje po principu ključ u ruke koji se obavljaju kao jedan predmet nabave),
- opsežna i složena dokumentacija,
- dugotrajan postupak javne nabave pred naručiteljem (prosječno 133 dana),  
Iz podataka koji su iskazani razvidno je samo vrijeme nabave od trenutka slanja obavijesti EOJN-u, pa do dana izjavljivanja žalbe (budući da u ZJN više nema Odluke o početku postupka javne nabave). Statistika ne može pratiti vrijeme koje je potrebno od samog početka pripreme (formiranje Povjerenstva, izrade dokumentacije za nadmetanje), pa do slanja obavijesti EOJN-u. Ali u svakom slučaju, iskazanom vremenskom trajanju postupka JN, treba dodati i u statistici neiskazano vrijeme koje je proteklo od formiranja Povjerenstva do izrade dokumentacije i slanja objave,
- u postupku u pravilu sudjeluju konzorciji s ekonomskim operatorima iz država članica EU,
- postupci javne nabave pod nadzorom su EU i nakon njihova dovršetka, s ex post kontrolom, po kriterijima koji su različiti od kriterija u domaćem zakonodavstvu i sa mogućnošću opoziva sredstava.

### **2.18.2. Značajke predmetnih žalbenih postupaka pred Državnom komisijom**

Postupci javne nabave financirane od strane EU strukturnih i investicijskih fondova, Schengenskog instrumenta te strateške investicije po prvi puta se javljaju u 2014. godini. Zbog njihovog posebnog značaja obrađeni su u Izvješću o najčešćim razlozima za izjavljivanje žalbe i najčešće utvrđenim nepravilnostima u žalbenim postupcima javne nabave financirane iz ESI fondova, Schengenskog instrumenta i strateških investicija u radu Državne komisije u 2014., javno objavljenom na internetskoj stranici Državne komisije, a ovdje se daje u skraćenom prikazu. Ukupan broj tih žalbenih predmeta iznosi 56, što predstavlja 4,37% od ukupnog broja zaprimljenih žalbenih predmeta u javnoj nabavi.

U nastavku se daje prikaz relevantnih pokazatelja.

Zajedničke značajke žalbenih postupaka ciljane skupine predmeta su:

- skup značajki koje se odnose na žalbeni postupak općenito i koje se ukazuju kao značajna ograničenja u postupku pravne zaštite (vezanost Državne komisije isključivo navodima žalbe s ograničenim ovlaštenjima postupanja po službenoj dužnosti, ograničeno korištenje dokaza u vidu stručnih mišljenja, sudska nadležnost 4 upravna suda s različitim praksom i dr.),
- ovi žalbeni postupci spadaju u najsloženije. U pravilu, žalbe, u nedostatku boljeg instrumenta sadržavaju veliki broj žalbenih navoda mahom vezanih za dokaze sposobnosti i tehnička svojstva (stručno-tehnička pitanja),
- žalbeni postupci se rješavaju prioritarno u skladu s pozitivnim zakonodavstvom, članak 9. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije,

- zbog složenosti žalbenih predmeta žalbeni postupci traju dulje,
- žalbeni postupak uključuje i poznavanje nekih specifičnih stručnih znanja vezanih za EU projekte,
- u izvjesnom broju slučajeva postoji problem sa identifikacijom predmeta (pozitivna identifikacija da se radi o predmetu financiranom iz EU fondova, Schengenskom instrumentu i strateškim investicijama) jer naručitelji to ne ističu,
- u izvjesnom broju slučajeva naručitelji kasne sa dostavom dokumentacije i nakon proteka zakonom predviđenog roka, kao i isteka roka iz zaključka Državne komisije, kojim se pozivaju na dostavu dokumentacije,
- u analiziranim predmetima, žalba se odbacuje u 20,83% slučajeva, a kao najčešći razlog odbačaja je neurednost u odnosu na uplatu naknade za pokretanje postupka (40%).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2. Pravna zaštita**

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

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

Pravna zaštita po sadašnjem propisu zasnovana je na parničnom načelu, Državna komisija odlučuje u granicama žalbenih navoda, postupanje po službenoj dužnosti bitno je ograničeno. Istovremeno, aktivnost drugih potencijalnih sudionika postupka pravne

zaštite, koji bi po definiciji skrbbili o zaštiti javnog interesa, DORH-a i Uprave za sustav javne nabave, na podnošenju žalbi je neznatna. Pored ograničenosti kontrole zakonitosti po službenoj dužnosti, može se postaviti pitanje o kvaliteti zaštite javnog interesa u postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi, koncesijama i JPP. Javna nabava se oslanja na dva velika načela, poticanje i omogućavanje tržišne utakmice i učinkovito korištenje javnih sredstava (zaštita javnog interesa).

Kao daljnja posljedica takve konstrukcije pravne zaštite su i žalbe u kojima se naprosto sadržajno gomilaju žalbeni navodi, kojima se osporava gotovo sve. Žalitelji nasumičnim isticanjem gomile žalbenog materijala u žalbenom postupku vide priliku za uspjeh u vidu poništenja odluke o odabira. Time se znatno angažiraju kapaciteti Državne komisije.

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

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

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

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

dodjele nekih koncesija. Ima mjesta razmatranju korekcije ovog sustava, koji bi bolje odgovorio svojim zahtjevima.

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

### **3.3. Državna komisija**

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

Polazeći od

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

ovo Izvješće sadrži

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

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

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

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

1. Definirati postupak pravne zaštite kao sui generis,

2. Uvesti prethodno, remonstrativno pravno sredstvo postupanja naručitelja po žalbi,
3. Uvesti procesnu pretpostavku za izjavljivanje žalbe na dokumentaciju za nadmetanje u vidu prethodnog zahtjeva za objašnjenjem/izmjenom dokumentacije,
4. Uređenje, korekcija iznosa naknada za pokretanje žalbenog postupka,
5. Uplata naknade za pokretanje žalbenog postupka, kao procesna pretpostavka, bez mogućnosti naknadnog pozivanja na uplatu,
6. Redefinirati pravni interes na izjavljivanje žalbi (*ne bis in idem* načelo),
7. Imenovanje opunomoćenika za prijem pismena za žalitelja izvan teritorija Republike Hrvatske, kao obvezan sadržaj žalbe,
8. Uvođenje procesne mogućnosti traženja u vidu dokaza, stručnog mišljenja o stručno-tehničkim pitanjima iz postupka nabave,
9. Uređenje ovlaštenja Državne komisije za postupanje po služenoj dužnosti (definiranje bitne povrede postupka),
10. Sklop pitanja vezan za izjavljivanje žalbe i vođenje žalbenog postupka kod e-nabave,
11. Računanje roka za odlučivanje Državne komisije od dana kompletiranja spisa, a ne od dana urednosti žalbe, uvesti termin radni dan,
12. Uvesti odlučivanje po članu Državne komisije pojedincu (obustave, odbačaji),
13. Uvesti nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske – sudska zaštita protiv odluka Državne komisije,
14. Propisati obvezu upravnih sudova na meritorno reformacijsko rješavanje po tužbama na odluke Državne komisije,
15. Objava presuda upravnih sudova u žalbenim predmetima javne nabave na mrežnim stranicama Državne komisije, bez anonimizacije istih

## **DRŽAVNA KOMISIJA :**

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

**KLASA: 001-02/15-02/3**  
**URBROJ: 354-01/15-2**  
U Zagrebu, 30. lipnja 2015.



**PREDSJEDNIK**  
Goran Matesić