



Republika Hrvatska Republic of Croatia



DKOMHR
Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

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

ZA

2006.

S A D R Ź A J :

1. Opći dio

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

2. Poslovanje i rad Državne komisije

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

3. Pokazatelji rada Državne komisije

- 3.1. Opća statistika Državne komisije
 - 3.1.1. Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2006.
 - 3.1.2. Prikaz rješavanja žalbenih predmeta na dan 31. prosinca 2006.
 - 3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2006. po mjesecima
 - 3.1.4. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima
 - 3.1.5. Broj javnih nabava koje kontrolira Državna komisija u odnosu na broj objava javnih nabava u Narodnim novinama
 - 3.1.6. Omjer objavljenih Izravnih pogodbi u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje i uloženi žalbi
 - 3.1.7. Struktura riješenih predmeta u 2006. godini kada je žalba uložena na postupak nabave „Izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva za nadmetanje“
 - 3.1.8. Popis naručitelja prema broju postupaka javnih nabava kontroliranih pred Državnom komisijom
 - 3.1.9. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status

3.2. Upravno sudska zaštita

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

3.3. Riješeni žalbeni predmeti u 2006.

- 3.3.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke
- 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 nabave
- 3.3.6. Struktura novo zaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave
- 3.3.7. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na način nabave
- 3.3.8. Struktura žalbenih predmeta obzirom na kriterije odabira
- 3.3.9. Trajanje postupka
- 3.3.10. Razlozi usvajanja žalbe

4. Prihodi državnog proračuna s osnove postupka pred Državnom komisijom

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

5. Ocjena stanja u javnoj nabavi

UVOD

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

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

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

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

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

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

1. OPĆI DIO

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

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

- Državna komisija samostalno je proračunski korisnik, čiji su nadležnost i rad uređeni zakonom,
- članove Državne komisije na prijedlog Vlade imenuje Hrvatski sabor na 5 godina; uvjeti za imenovanje kao i razlozi za razrješenje utvrđeni su zakonom; protiv rješenja Državne komisije osigurana je sudska zaštita; sve te pretpostavke utvrđene su Direktivama Europske unije i praksom Europskog suda pravde,
- temeljem članka 2. stavak 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave Državna komisija odgovara izravno Hrvatskom saboru, kojemu podnosi godišnje izvješće o svom radu
- odluke Državne komisije obvezne su za sve stranke u postupku.

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

Državna komisija u godini 2006. dovršila je CARDS projekt pod nazivom „Jačanje sposobnosti Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave“, koji je započeo u kolovozu 2005. godine.

Zajedno sa twinning partnerom, Državnom revizijskom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave Republike Slovenije dan je značajan doprinos razvoju i jačanju pouzdanoga i transparentnoga sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj, kroz institucionalno razvijanje Državne komisije.

Projekt je podijeljen u tri različita dijela:

- Analiza i razvoj zakonodavnog okvira pravne zaštite u sustavu javne nabave;
- Jačanje profesionalnih vještina i sposobnosti članova i zaposlenika Državne komisije, ponuditelja i naručitelja u sustavu javne nabave,
- Podizanje stupnja znanja sudionika u postupcima javne nabave o pravnoj zaštiti.

Zadana svrha i ciljevi ostvareni su nizom detaljno planiranih aktivnosti kao što su svakodnevna savjetovanja članova i zaposlenika Državne komisije za kontrolu postupaka

javne nabave, pružanje tehničke i stručne pomoći pri izradi nacrtu zakona i drugih akata vezanih za sustav javne nabave u Republici Hrvatskoj. Studijska putovanja u zemlje članice EU, radi uvođenja *best practice model*, stažiranja zaposlenika i članova Državne komisije kod twinning partnera, održavanje seminara i stručnih radionica za subjekte javne nabave, izrada i tiskanje priručnika za subjekte javne nabave, izrada baze podataka relevantnih odluka Europskoga suda, izrada baze podataka odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Održani su seminari na temu „Pravne zaštite u javnoj nabavi“ u Zagrebu, Splitu i Rijeci, te također stručne radionice sa temom „Pravna zaštita u javnoj nabavi“, koje su održane u Zagrebu, Puli, Dubrovniku i Osijeku. Takvim rasporedom predavanja podržan je regionalni princip edukacije, gdje su seminari održavani izvan Zagreba, uz potporu Hrvatske gospodarske komore, kao i Županijskih gospodarskih komora. Održan je seminar o javnoj nabavi i pravu pristupa informacijama, u hotelu Tomislavov dom, na Sljemenu, namijenjen isključivo predstavnicima medija

Također niz drugih predviđenih aktivnosti odrađen je uz zajedničku suradnju sa Twinning partnerom.

1.2 Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

U okviru zadanih ciljeva Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006. – 2008. Državna komisija vidi mogućnost svoje programske aktivnosti koja se ogleda sljedećim ciljevima:

1. osiguranja veće transparentnosti, javnosti i dostupnosti postupka pravne zaštite,
2. jačanja kapaciteta, stručnosti i kvalitete rada Državne komisije te postizanje propisane brzine u odlučivanju,
3. osiguranja informacija o svim elementima pravne zaštite te svim dostupnim i javnim podacima kojima raspolaže Državna komisija te educiranja korisnika i obveznika primjene propisa o javnoj nabavi.

Zadaće:

U skladu sa zadanim ciljevima u iskazanom vremenskom periodu zadaci i mjere Državne komisije su:

- osigurati potpunu i pravovremenu informaciju o početku žalbenog postupka, tijekom istog kao i njegovu završetku kroz mogućnost uvida u Upisnik žalbenih predmeta i to kroz razvoj web stranice Državne komisije, osigurati javnost i dostupnost svih statističkih podataka žalbenog postupka u sklopu i izvan Izvješća o radu Državne komisije koje se podnosi na usvajanje Saboru Republike Hrvatske,
- objavljivanje pravne prakse, pravnih mišljenja i stručne literature Državne komisije na web stranici, stručnim časopisima, zbornicima te učešće na različitim edukacijskim seminarima, održavanje međunarodnih konferencija,
- nastavak i potpuna realizacija projekta financiranog od strane EU CARDS 2003. pod nazivom „Jačanje kapaciteta Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave“, posredstvom kojeg se postiže bolja unutarnja organizacija rada Državne komisije,

obrazovanje te jačanje stručnih kapaciteta, pomoć u izradi zakonodavstva javne nabave, izrada priručnika za korištenje pravne zaštite, dnevnog savjetovanja, studijskih posjeta, sistematizacija pravne prakse Državne komisije i Europskog suda pravde, razvoj web stranice,

- potpuno usuglašavanje djelatnosti pristupa informacija u skladu sa zakonom, izrada Kataloga informacija od javnog značaja, Evidencije o danim informacijama, organizacija i određivanje osobe ovlaštene za davanje informacija, suradnja s medijima posebno u smislu publikacije godišnjih izvješća, rekonstrukcija web stranice s dostupnim podacima o svim žalbenim predmetima, tijeku postupka, pravnoj praksi te drugim podacima od važnosti za mogućnost uvida u rad Državne komisije, te objava pravne prakse Državne komisije kako na web stranici tako i u stručnoj literaturi te u Narodnim novinama.

U sklopu navedenog programa ostvareni su sljedeći rezultati:

- Internet stranice na adresi www.dkom.hr dostupne su korisnicima u novom dizajnu i sa novim podacima od 1. kolovoza 2006. godine. Na stranicama se nalaze svi podaci potrebni za ulaganje žalbe na odluke o odabiru u postupcima javnih nabava.
- Upisnik predmeta upravnog postupka (vidljivi svi podaci vezani za pojedini žalbeni postupak) dostupan na Internet stranicama, link: www.dkom.hr/upisnik.php
- sve informacije vezane za ostvarivanje pravne zaštite po načelu „Korak po korak“, sa primjerima i obrascima, obavljene su na Internet stranicama, link www.dkom.hr/upute.php
- pripremljena je sistematizacija pravne prakse Državne komisije, te tijekom mjeseca rujna ista objavljena na Internet stranicama link www.dkom.hr/praksadkom.php
- dovršena su dva Priručnika za korištenje pravne zaštite (jedan namijenjen za naručitelje drugi za ponuditelje u sustavu javne nabave) te su isti priručnici dijeljeni tijekom 2006. godine svim zainteresiranim subjektima
- sistematizacija pravne prakse Europskog suda pravde je dovršena, neke odluke suda su prevedene i objavljene na Internet stranicama, link: www.dkom.hr/praksaeu.php
- Internet stranice na adresi www.dkom.hr prezentirane su korisnicima 8. rujna 2006. godine u prostorijama Hrvatske gospodarske komore u Zagrebu link: www.dkom.hr/ostalo.php
- održane su stručne radionice na temu „Pravna zaštita u javnoj nabavi“ u Zagrebu, Osijeku, Rijeci, Splitu, Dubrovniku i Puli
- održana je radionica u Zagrebu, namijenjena isključivo za novinare, na temu „Pravna zaštita u javnoj nabavi“
- svi zainteresirani subjekti u zakonskom roku ostvaruju sva prava na pristup informacijama u posjedu DKOM-a

2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Ustroj Državne komisije

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

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

2.2. Kadrovska struktura

Kadrovsko ustrojstvo Državne komisije potrebno za optimalan rad:

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

Ukupni broj izvršitelja: 26

Kadrovska struktura sa 31. prosincem 2006. godini:

- predsjednik Komisije	1
- zamjenica predsjednika	1
- članovi	3
- tajnik Državne komisije	1
- stručni savjetnici	8
- vježbenici	2
- zaposleni u Pisarnici i općoj službi	3
- voditelj računovodstva (u ugovornom odnosu)	1

Ukupni broj izvršitelja: 20*

*jedna stručna savjetnica nalazi se u statusu mirovanja radnog odnosa (poslijediplomski studij u inozemstvu), a jedna zaposlenica nalazi se na porodiljinom dopustu.

U 2006. godini, preseljenjem u vlastite poslovne prostore stekli su se uvjeti za popunjavanjem neophodnih radnih mjesta.

2.3. Uredski prostor

Državnoj komisiji dodijeljene su na korištenje poslovne prostorije, u Zagrebu, Ulica kneza Mutimira 5/I, površine 397m², od strane Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske, na razdoblje od pet godina.

Državna komisija započela je potkraj 2005. godine s adaptacijom navedenih poslovnih prostora i nabavom opreme, sukladno odobrenju dobivenom od Središnjeg državnog ureda za upravljanje imovinom, a preseljenje Državne komisije obavljeno u ožujku 2006. godine.

Uredski prostor temeljni je preduvjet za kadrovsko ekipiranje i opremanje Državne komisije, a time i za potpun i kvalitetan rad Državne komisije u skladu sa zakonom propisanim djelokrugom. Sadašnji uredski prostor od 390m² dostatan je za normalan rad i funkcioniranje Državne komisije, u okviru postojećih ovlaštenja.

2.4. 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.

Odobreni proračun Državne komisije za 2006. godinu iznosio je 5.297.007,00 kn. Navedena sredstva omogućila se kadrovsko širenje, opremanje poslovnog prostora nužnom uredskom opremom, te su kao takva i ocijenjena dostatnima.

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

Plan rashoda Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2006. godinu iznosio je 5.297.007 kn. Plan je izvršen sa 82,59 %, tj. 4.374.740,02 kn. Rashodi za zaposlene planirani su u iznosu od 3.120.547,00 kn, a izvršeni u iznosu od 2.981.601,88 kn ili 95,55 %. Materijalni rashodi planirani su u iznosu od 1.780.460,00 kn, a izvršeni u iznosu od 1.181.572,81 kn ili 66,36 %. Financijski rashodi planirani su u iznosu od 7.000,00 kn, a izvršeni u iznosu od 1.435,25 kn ili 20,50 %. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine planirani su u iznosu od 389.000,00 kn, a izvršeni u iznosu od 210.130,08 kn ili 54,02 %

2.5. 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, načelo se ostvaruje i u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, a u radu Državne komisije podrazumijeva:

- izraženo načelo javnosti i transparentnosti žalbenog postupka koje je uređeno Zakonom o javnoj nabavi i Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave;
- objavu Upisnika žalbenih predmeta Državne komisije na internetskoj stranici Državne komisije www.dkom.hr, sa svim evidencijskim podacima o predmetu, što daje dodatnu široku mogućnost pravodobnog saznanja za izjavljenu žalbu, te omogućava javni uvid u žalbene postupke i rad institucije;
- uspostavom Internet stranica Državne komisije s osnovnim informacijama o instituciji, njezinu ustroju i osoblju, s uputama o načinu ostvarenja pravne zaštite pred Državnom komisijom, visini i načinu uplate naknade za vođenje postupka i pristojbe, s pravnim izvorima javne nabave, godišnjim izvješćem o radu Državne komisije za 2004. i 2005. godinu, bazu podataka anonimiziranih odluka Državne komisije, bazu podataka pojedinih odluka Europskog suda pravde, te korisnim linkovima što pruža najotvoreniju mogućnost komunikacije sa strankama postupka, stručnom i općom javnosti te s akademskom zajednicom;
- održavanja dvodnevne stručne radionice za medije krajem studenog 2006. godine u Zagrebu, hotel Tomislavov dom, gdje su novinarima dane sve potrebne informacije o postupku pravne zaštite u javnoj nabavi, te ostvarivanju prava na pristup informacijama.
- sudjelovanje na raznim konzultativnim sastancima u institucijama Europske unije ili domaćim radnim tijelima za usklađenje zakonodavstva javne nabave s EU zakonodavstvom;
- tijekom 2006. godine zaprimljeno je deset zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama, od toga jedan zahtjev je uputila fizička osoba, jedan zahtjev je uputila pravna osoba, a osam zahtjeva su uputili novinari. Do 31. prosinca 2006. godine, riješeno je deset zahtjeva za pristup informacijama, svi zahtjevi su riješeni u zakonskom roku. Uložena je jedna žalba (žalba je odbijena – stranci su već bili dostavljani traženi podatci). Nije bilo materijalnih troškova iz članka 19. Zakona o pravu pristupa informacijama.
- Informacije vezane za rad DKOM-a nalaze se na Internet stranicama www.dkom.hr, a na kojima se nalazi i Upisnik predmeta upravnog postupka te niz drugih korisnih podataka.
- na zahtjev medija promptno su dostavljane informacije te davane izjave i priopćenja o stanju, pojavama i razvoju sustava javne nabave.

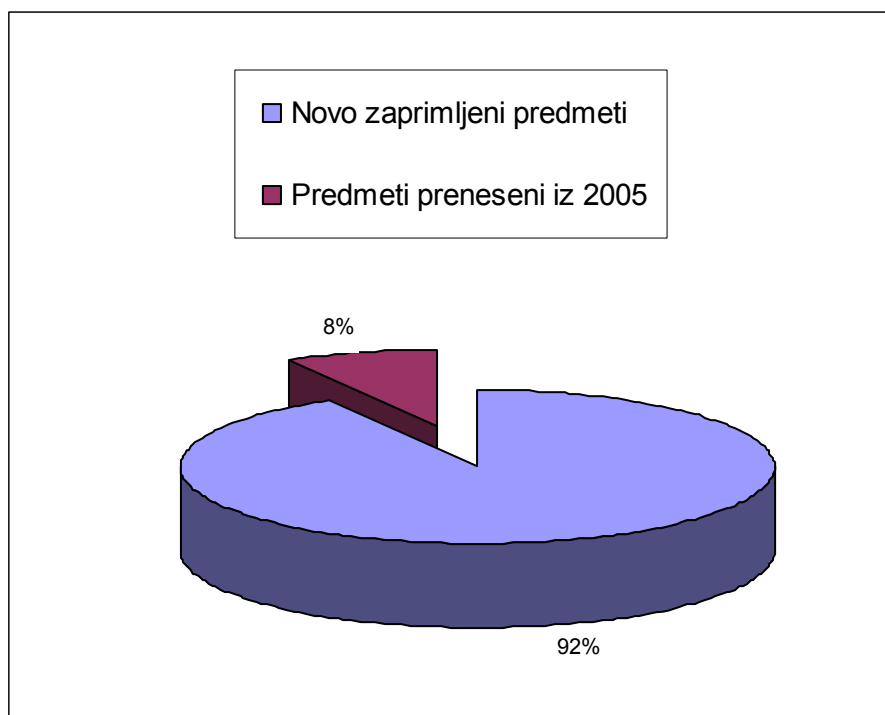
3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

3.1 OPĆA STATISTIKA DRŽAVNE KOMISIJE

3.1.1. Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2006.

Predmeti preneseni iz 2005.*	63
Novo zaprimljeni predmeti	696
SVEUKUPNO	759

* Predmeti preneseni iz 2005. nisu riješeni u 2005. godini iz razloga što do 31. prosinca 2005. godine dokumentacija nije bila kompletirana.



Usporedba 2004 – 2006

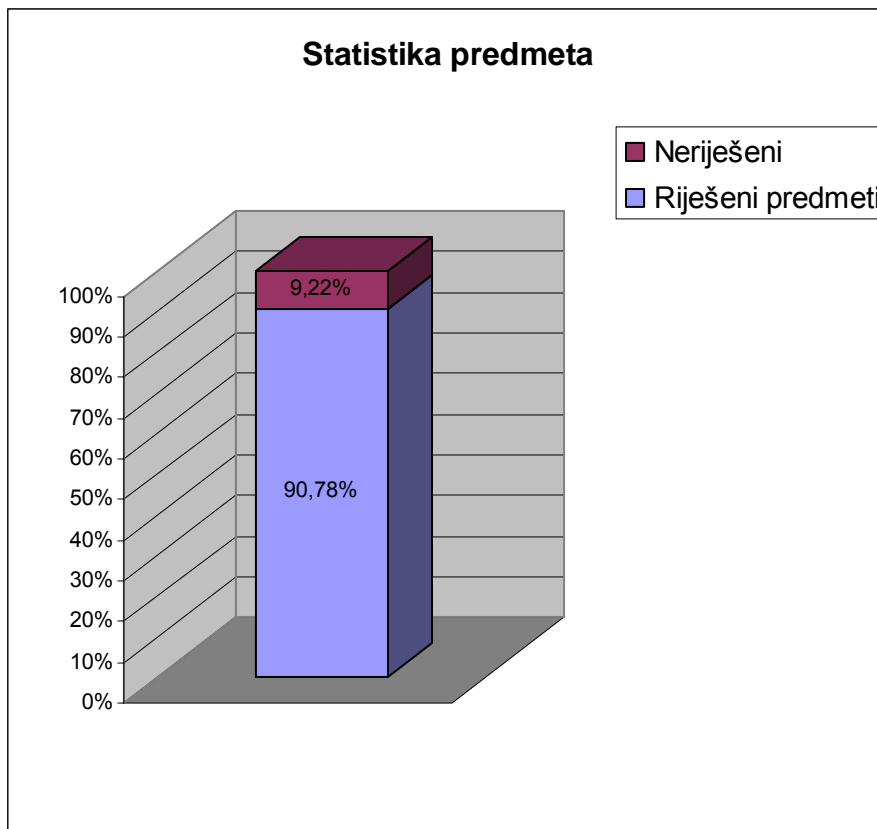
Godina	2004	2005	2006	2004/2005 (%)	2005/2006 (%)
Novo zaprimljeni predmeti	761	746	696	-1,97	-6,70

Usporedbom broja novo zaprimljenih predmeta iz 2004. godine (761 predmet) u 2005. godini, s brojem predmeta novo zaprimljenih predmeta u 2006. godini (696 predmeta) uočava se tendencija pada broja predmeta.

3.1.2. Prikaz rješavanja žalbenih predmeta na dan 31. prosinca 2006.

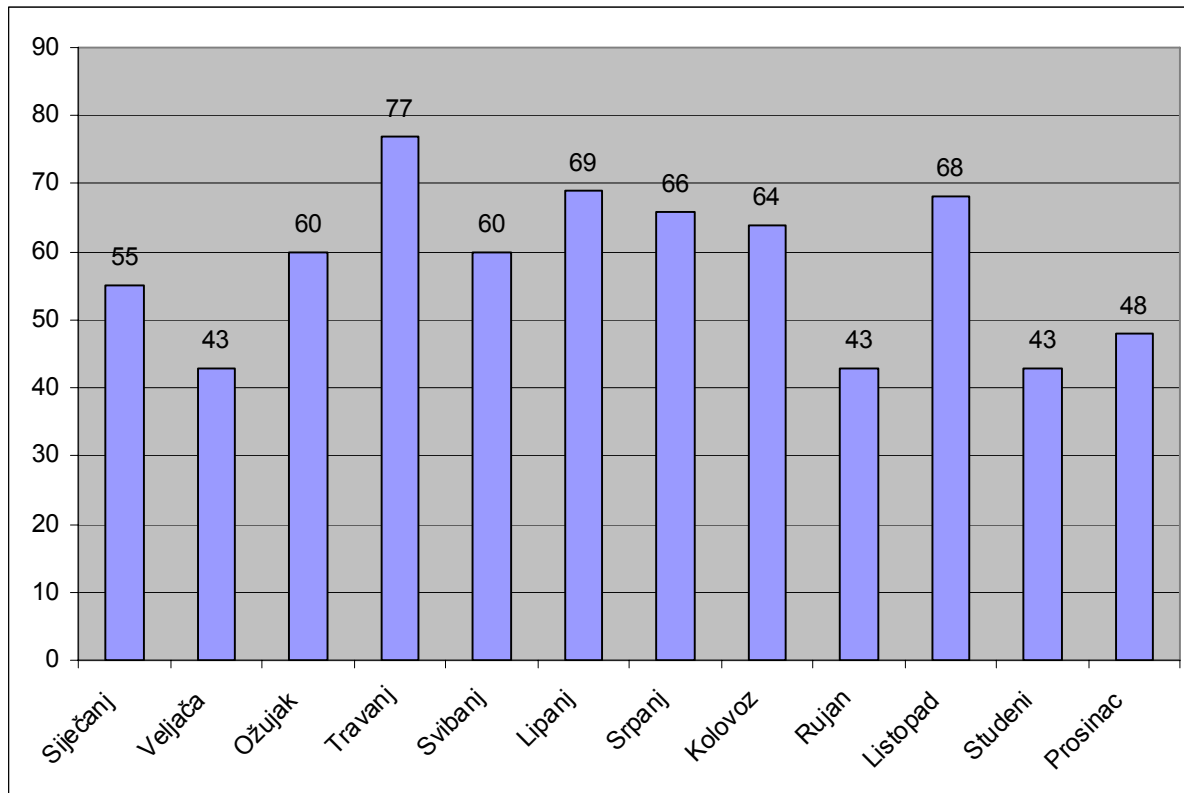
Sveukupno predmeta u radu u 2006. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni
759	689	70
100%	90.78 %	9.22%

* Na dan 31. prosinca 2006. ostalo je 70 predmeta koji nisu riješeni iz razloga što u njima dokumentacija nije kompletirana.



3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2006. po mjesecima

Preneseni iz 2005.	63
Siječanj	55
Veljača	43
Ožujak	60
Travanj	77
Svibanj	60
Lipanj	69
Srpanj	66
Kolovoz	64
Rujan	43
Listopad	68
Studeni	43
Prosinac	48
UKUPNO:	759



Prosječni mjesečni priljev u 2006. godini: 58 predmeta

Prosječni mjesečni priljev predmeta u 2006. godini (58 predmeta) manji je odnosu na prosječan mjesečni priljev predmeta iz 2005. godine (62,16) te iz 2004. godine (64 predmeta).

U razdoblju od ožujka do kolovoza uočava se tendencija povećanja broja žalbi koje se odnose na postupke nabave započete početkom proračunske godine. Povećanje se ponovno uočava u razdoblju listopada, a odnosi se na postupke nabave započete u lipnju – srpnju.

Usporedba 2004 – 2006

Godina	2004	2005	2006	2004/2005 (%)	2005/2006 (%)
Prosječni mjesečni priljev	64	62	58	-3,13	-6,45

3.1.4. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima

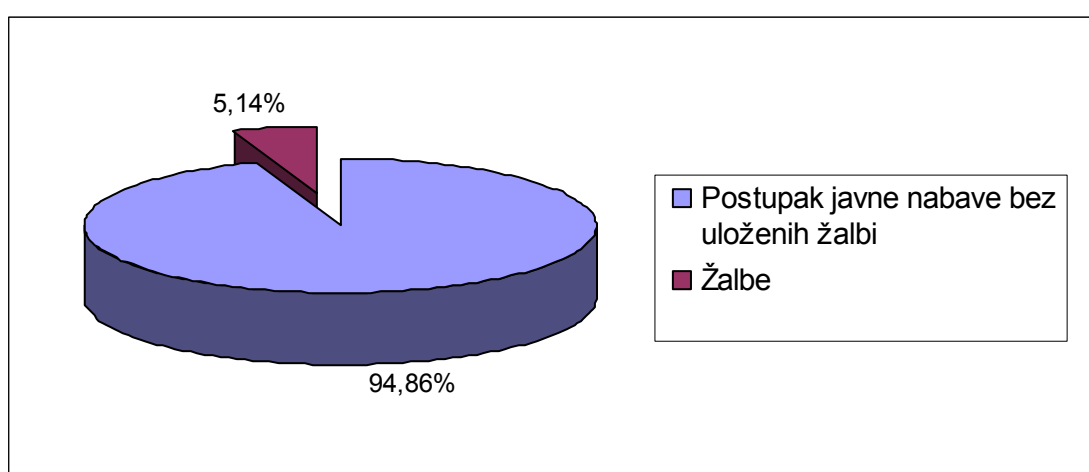
Ukupno riješeno u 2006.	Prosjek po mjesecima (12)
689	57.42 %

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

Prema podacima Oglasnika javne nabave Narodnih novina, u 2006. godini bilo je **13548*** objava o javnim nabavama.

Omjer broja objavljenih nabava i broja zaprimljenih žalbenih predmeta upućuje na zaključak kako su od ukupnog broja objavljenih nabava žalbe izjavljene u 5,14 % slučajeva.

	Objavljeno	Žalbe	%
Ukupno	13548	696	5,14



Usporedba 2004 – 2005

	Objavljeno	Žalbe	%
2004	8.675	708	8.16
2005	9.586	746	7.78

*Također potrebno je napomenuti kako je izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz 2005. godine, smanjen broj obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi, ali unatoč smanjenju obveznika, porastao je broj objava. Podatci o brojevima objava iz Oglasnika javne nabave, vezanim za javnu nabavu dobiveni su od Narodnih novina d.d., Zagreb.

Ukupan broj svih objava, uključujući objave odluka o poništenju, obavijesti o sklapanju ugovora i sl., iznosi **22853**

3.1.6. Omjer objavljenih Izravnih pogodbi pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje te uložениh žalbi

Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz listopada 2005. godine, uvedena je obveza objavljivanja Izravne pogodbe u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje (obrazac NAB 44), te je tijekom 2006. godine objavljeno **3371** takva objava.

Broj objava	Broj žalbi	%
3371	27	0,8

3.1.7. Struktura riješenih predmeta u 2006. kada je žalba uložena na postupak nabave, „Izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva za nadmetanje“

Vrsta odluke	Broj	%
Žalba se odbija	3	12 %
Žalba se odbacuje	2	8 %
Poništava se odluka o odabiru i postupak	19	76 %
Obustava postupka	1	4 %
Ukupno:	25	100 %

*dva predmeta riješena su u 2007. godini

Novostvorena mogućnost pravne zaštite kod izravnih pogodbi bez prethodne objave poziva za nadmetanje, prema statističkim podacima nije dala očekivane rezultate iz razloga što je u 2006. godini bilo 3371 objava načina nabave „Izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje“, a na takav način nabave uloženo je samo 27 žalbi, što iznosi 0.8% u odnosu na broj ukupnih objava takvog načina nabave.

Državna komisija tijekom 2006. godine od zaprimljenih 27 žalbi na postupke javne nabave kada je kao način nabave odabrana „Izravna pogodba u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje“, odlučila je u 25 predmeta, a od toga samo je u tri predmeta žalba odbijena. Postotak usvajanja ovih žalbi iznosi 76%, u odnosu na ukupan broj riješenih žalbi uložениh na ovaj način nabave, a visina ovog postotka dovoljno govori o zakonitosti odabira ovog načina nabave od strane naručitelja.

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

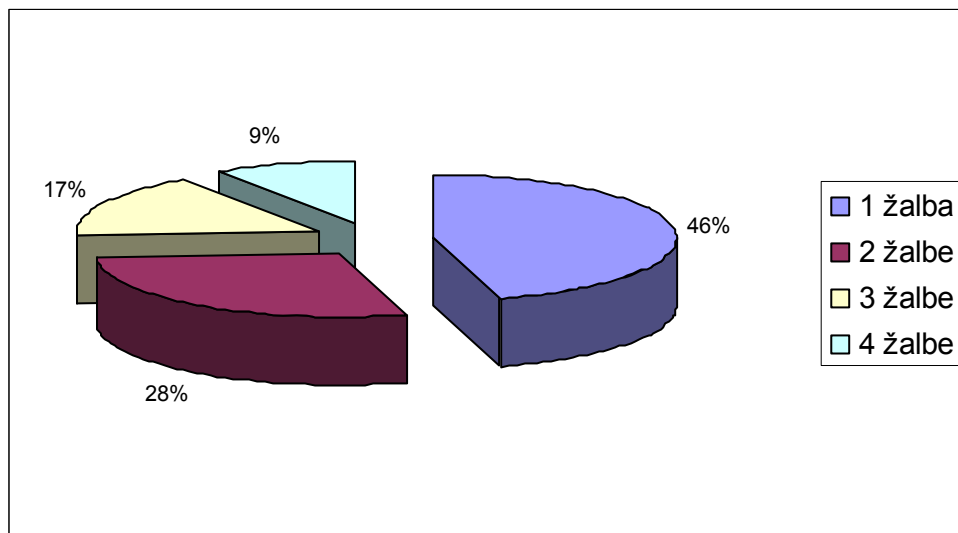
Popis sudionika postupka, najčešćih kršitelja zakona (čl. 9. st. 3. t. 5. Zakona o Državnoj komisiji), u apsolutnom smislu značenja riječi kršitelj zakona, nije moguće dati.

Izneseni podaci zasnovani su samo na analizi žalbenih predmeta.

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

U 2006. godini Državna komisija zaprimila je 696 žalbi, a koje se odnose na 413 različitih naručitelja.

Broj naručitelja u odnosu na koje je izjavljena 1 žalba	188
Broj naručitelja u odnosu na koje je izjavljena 2 žalbe	116
Broj naručitelja u odnosu na koje je izjavljena 3 žalbe	69
Broj naručitelja u odnosu na koje je izjavljena 4 žalbe	40



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

Naziv naručitelja	Broj predmeta	Broj poništenih nabava	Postotak
Plovput d.o.o., Split	10	10	100 %
Promet d.o.o., Split	6	6	100 %
Zavod za javno zdravstvo grada Zagreba, Zagreb	5	5	100 %
Gradsko komunalno gospodarstvo d.o.o., Zagreb	4	4	100 %
Opća bolnica Vukovar, Vukovar	4	4	100 %
Gradska plinara Zagreb d.o.o., Zagreb	4	4	100 %
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	6	5	83 %
Dom zdravlja Splitsko-dalmatinske županije, Split	5	4	80 %
Klinička bolnica Split, Split	5	4	80 %
Zagrebačka županija, Zagreb	5	4	80 %
Hrvatska lutrija d.o.o., Zagreb	4	3	75 %
Zračna luka Zagreb d.o.o., Pleso	4	3	75 %
Klinički bolnički centar, Zagreb	9	6	67 %
HEP Proizvodnja d.o.o.	9	6	67 %
<i>TE Plomin</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>PP HE Jug</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>50 %</i>
<i>TE - TO Osijek</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100 %</i>
<i>Pogon EL-TO Zagreb</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100 %</i>
<i>Pogon TE-TO Zagreb</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>50 %</i>
<i>Sektor za hidroelektrane, Zagreb</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100 %</i>
<i>Sektor za termoelektrane Zagreb</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100 %</i>
INA-Industrija nafte d.d., Zagreb	17	11	65 %
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Zagreb	32	20	63 %
Hrvatska pošta d.d., Zagreb	16	10	63 %
Državna uprava za zaštitu i spašavanje, Zagreb	5	3	60 %

Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	5	3	60 %
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	9	5	56 %
Financijska agencija, Zagreb	11	6	55 %
Grad Zagreb, Zagreb	28	15	54%
HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb	28	14	50 %
KD Autotrolej d.o.o., Rijeka	6	3	50 %
Grad Split, Split	4	2	50 %
HEP Operator prijenosnog sustava d.o.o.	4	2	50 %
<i>HEP-OPS d.o.o. Zagreb</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>PP Osijek</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100 %</i>
<i>PP Rijeka, Opatija</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>PP Split</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100 %</i>
Ministarstvo obrane, Zagreb	4	2	50 %
Humkom d.o.o., Hum na Sutli	9	4	44 %
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	7	3	43 %
Državna geodetska uprava, Zagreb	5	2	40 %
HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o.	24	8	33%
<i>HEP - ODS d.o.o. Zagreb</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra Zagreb</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>50 %</i>
<i>DP Elektra Karlovac</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra Varaždin</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>50 %</i>
<i>DP Elektrojug Dubrovnik</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektroslavonija Osijek</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra Zadar</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra Bjelovar</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra Sisak</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra Slavonski Brod</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>DP Elektra Vinkovci Vinkovci</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>50 %</i>
<i>DP Elektrodalmacija Split</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>33,3 %</i>
<i>DP Elektroprimorje Rijeka</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>100 %</i>
<i>DP Elektroistra Pula</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>
Grad Zadar, Zadar	6	2	33%
Županijska bolnica Čakovec, Čakovec	10	3	30 %
Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	17	5	29 %
Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o., Zagreb	4	1	25 %
Ministarstvo obitelji branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Zagreb	4	1	25 %

Vodovod i čistoća Cres Mali Lošinj d.o.o., Cres	7	1	14 %
STSI-Integrirani tehnički servisi d.o.o., Zagreb	8	1	13 %
Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb	4	0	0 %
Ured državne uprave u Splitsko-Dalmatinskoj žup., Split	5	0	0 %

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

Podnositelj žalbe	Broj	%
Trgovačko društvo	624	89.66 %
Fizička osoba	20	2.87 %
Podružnica	8	1.15 %
Strana pravna osoba	7	1.01 %
Podružnica strane pravne osobe	4	0.57 %
Ustanova	2	0.29 %
Ostalo	31	4,45 %
UKUPNO	696	100 %

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

3.2. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U PREDMETIMA JAVNE NABAVE

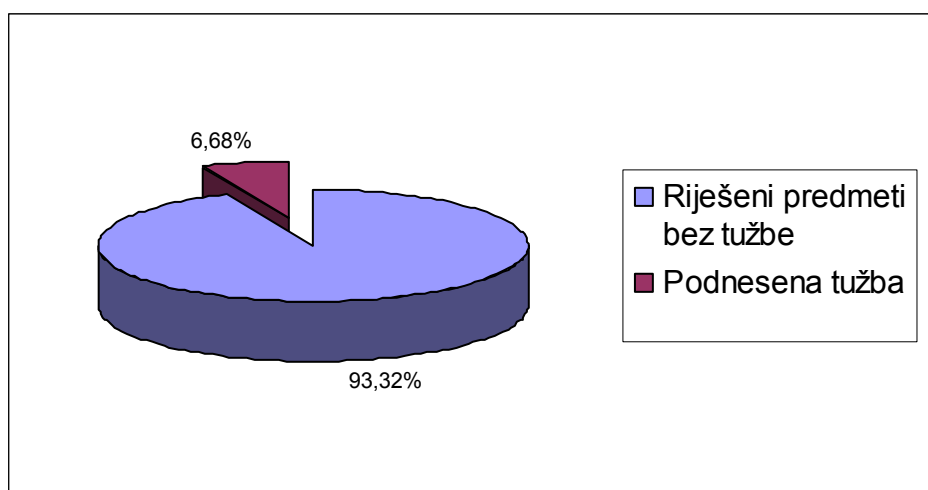
Protiv rješenja Državne komisije pozivom na članak 72. Zakona o javnoj nabavi može se podnijeti tužba Upravnom sudu Republike Hrvatske. Time se ostvaruje ustavno načelo omogućavanja sudske zaštite protiv odluka upravnih tijela.

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

3.2.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2006.

Ukupno riješeno predmeta u 2006.	Broj podnesenih tužbi u 2006.	%
689	46	6.68 %

Napomena: Navedeni broj podnesenih upravnih tužbi odnosi se samo na tužbe izjavljene u 2006. godini.



Ukupno objava u Narodnim novinama	13548
Ukupno uložениh žalbi	696
% uložениh žalbi na ukupan broj objava	5,14
Broj podnesениh tužbi	46
% podnesениh tužbi na broj uložениh žalbi	6.68 %
% podnesениh tužbi na ukupan broj objava	0,34%

Postotak od 6,68% podnesениh tužbi na odluke Državne komisije može navesti na zaključak:

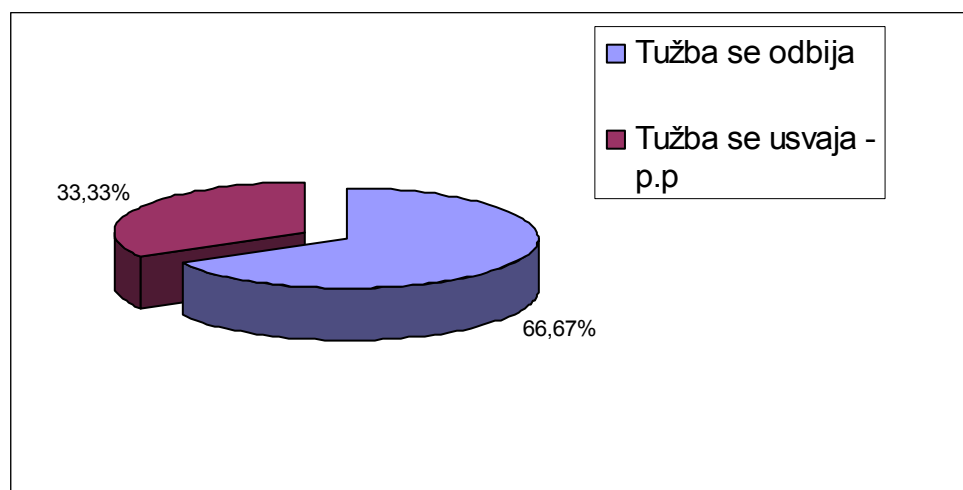
- da su stranke postupka u znatnoj mjeri zadovoljne s odlukama Državne komisije (93,32% slučajeva),
- da se zbog dugotrajnosti sudskog postupka i kratkotrajnosti proračunskih sredstava (proračunska godina) gubi efikasnost toga pravnog sredstva.
- da 99.66% svih objavljenih nadmetanja u 2006. godini završavaju sa konačnom i pravomoćnom odlukom

3.2.2. Struktura upravnih sporova

Tužbe podnesene Upravnom sudu u 2006.	46
Presude Upravnog suda RH donesene u 2006.	12

3.2.3. Prikaz presuda Upravnog suda RH zaprimljenih u 2006., po vrsti odluke

Tužba se odbija	8
Tužba se usvaja - p.p.	4
Ukupno:	12



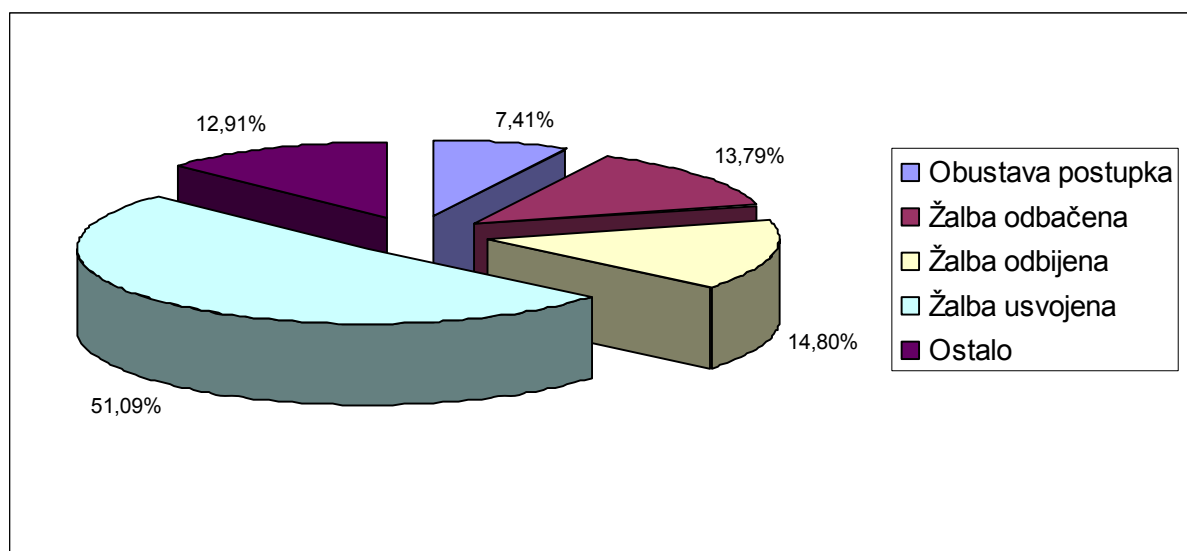
3.3. RIJEŠENI ŽALBENI PREDMETI U 2006.

3.3.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2006. godini

Ukupno riješeno u 2006.	689	100 %
Žalba usvojena	352	51.09 %
Žalba odbijena	102	14.8 %
Žalba odbačena*	95	13.79 %
Obustava postupka	51	7.41 %
Ostalo**	89	12.91%

* Struktura predmeta dana u tablici

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



U godini 2006. od ukupno izjavljenih žalbi usvojeno je 51,09% i djelomično su ili u cijelosti poništene odluke o odabiru ili odluke o poništenju nabave ili poništjeni postupci javne nabave.

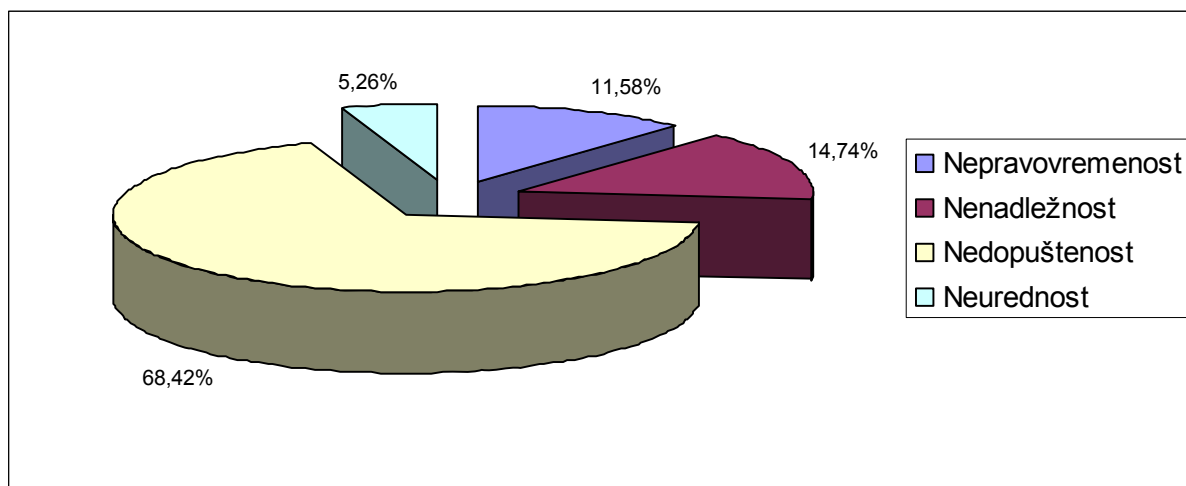
U odnosu na godinu 2004., kada je usvojeno 47,3% žalbi te 2005. godinu (48,02) vidljiv je trend rasta usvojenih žalbi

U slučajevima kada je žalba odbijena kao neosnovana, a takvih je bilo 14,8% zapravo je utvrđeno da je postupak javne nabave u cijelosti bio proveden zakonito.

Veliki postotak odbačenih žalbi od 13,79% (iako manji od postotka odbačenih žalbi iz 2005. godine, koji iznosi 14.83%) može značiti da su žalitelji nedovoljno educirani o postupcima pravne zaštite, jer žalba se odbacuje u slučajevima nepravovremenog izjavljivanja žalbe, nenadležnosti, neurednosti i dr.

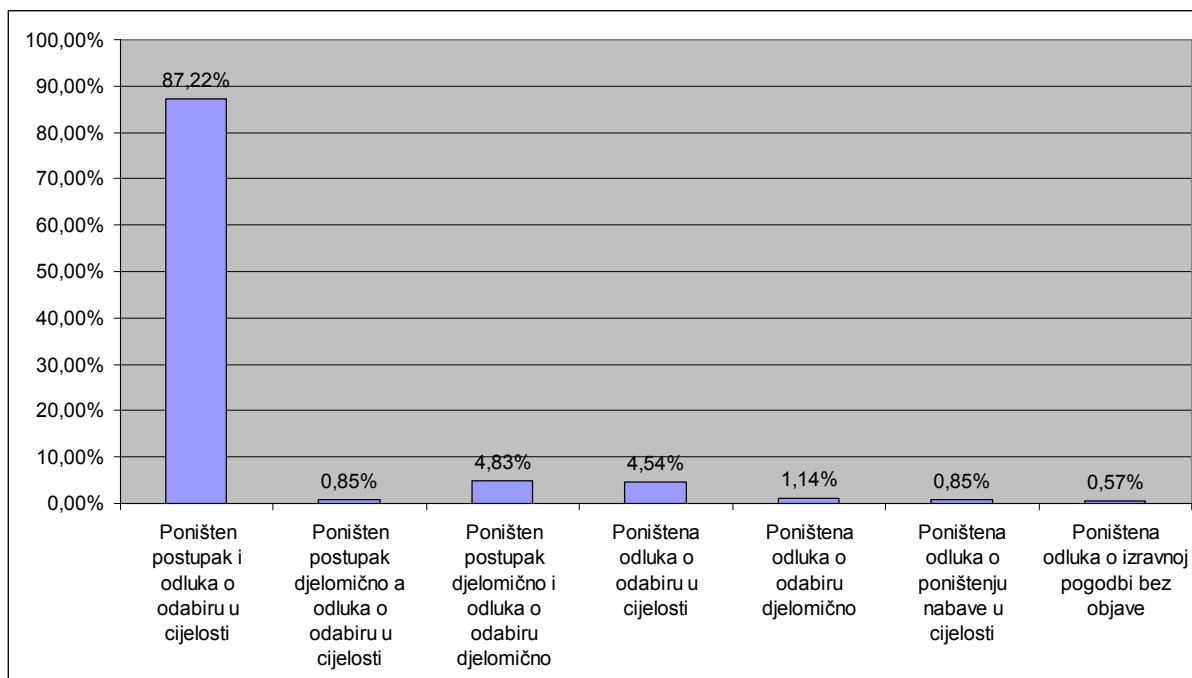
Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja:

Nedopuštenost	65	68.42 %
Nenadležnost	14	14.74 %
Nepravovremenost	11	11.58 %
Neurednost	5	5.26 %
Ukupno:	95	100,00%



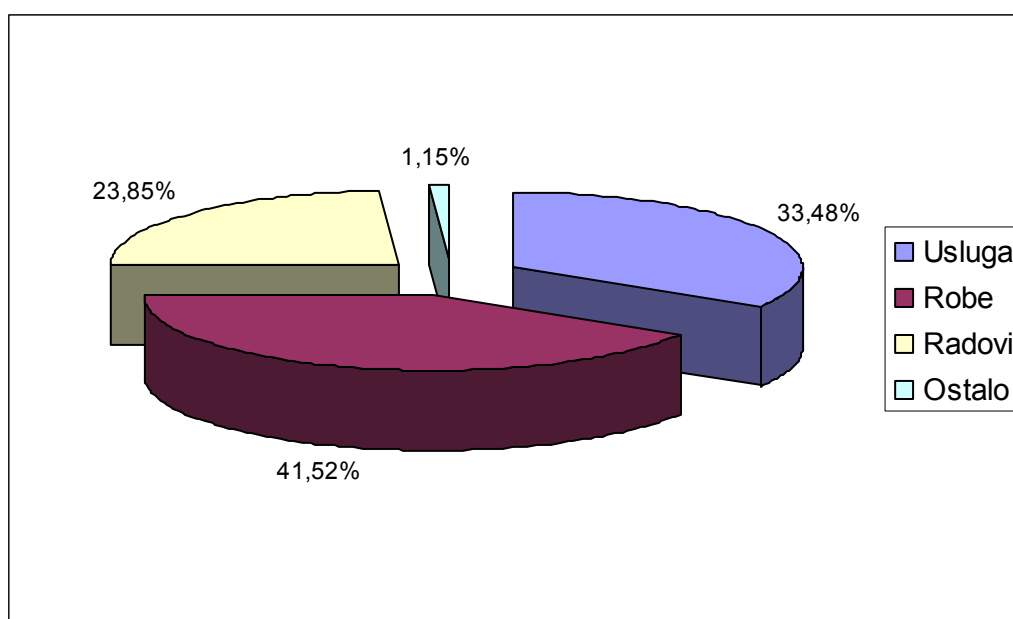
3.3.2. Riješeni predmeti u kojima je žalba usvojena u 2006. godini

Žalba usvojena	352	100 %
Poništen postupak i odluka o odabiru u cijelosti	307	87.22 %
Poništen postupak djelomično i odluka o odabiru djelomično	17	4.83 %
Poništena odluka o odabiru u cijelosti	16	4.54 %
Poništena odluka o odabiru djelomično	4	1.14 %
Poništen postupak djelomično a odluka o odabiru u cijelosti	3	0.85 %
Poništena odluka o izravnoj pogodbi bez objave	2	0.57 %
Poništena odluka o poništenju nabave u cijelosti	3	0.85 %



3.3.3. Struktura zaprimljenih žalbi u 2006. godini prema predmetu nabave

Ukupno zaprimljenih predmeta	696	100 %
Robe	289	41.52 %
Usluge	233	33.48 %
Radovi	166	23.85 %
Ostalo (nepoznat ili nije predmet zakona)	8	1.15 %

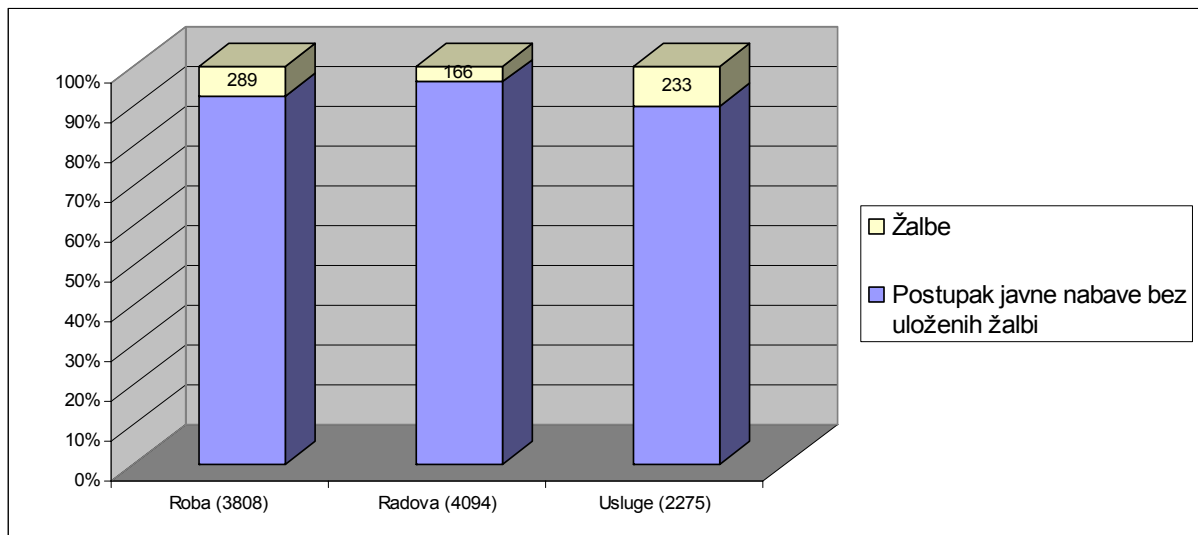


Žalitelji se najčešće žale na postupke nabave roba.

3.3.4. Struktura objavljenih nabava i broja žalbi prema predmetu nabave

	Objavljeno	Žalbi	%
Robe	3808	289	7.59
Radovi	4094	166	4.05
Usluge	2275	233	10.24

*napomena od ukupno objavljenih 13548 objava u Oglasniku javnih nabava, 3371 objava otpada na NAB 44 (odluka o odabiru ponude u postupku izravne pogodbe) nije moguće utvrditi radili se o nabavi roba, radova ili usluga. Od ukupno zaprimljenih 696 žalbenih predmeta u 2007. godini, za 8 predmeta se nije moglo utvrditi o kakvoj nabavi se radi.



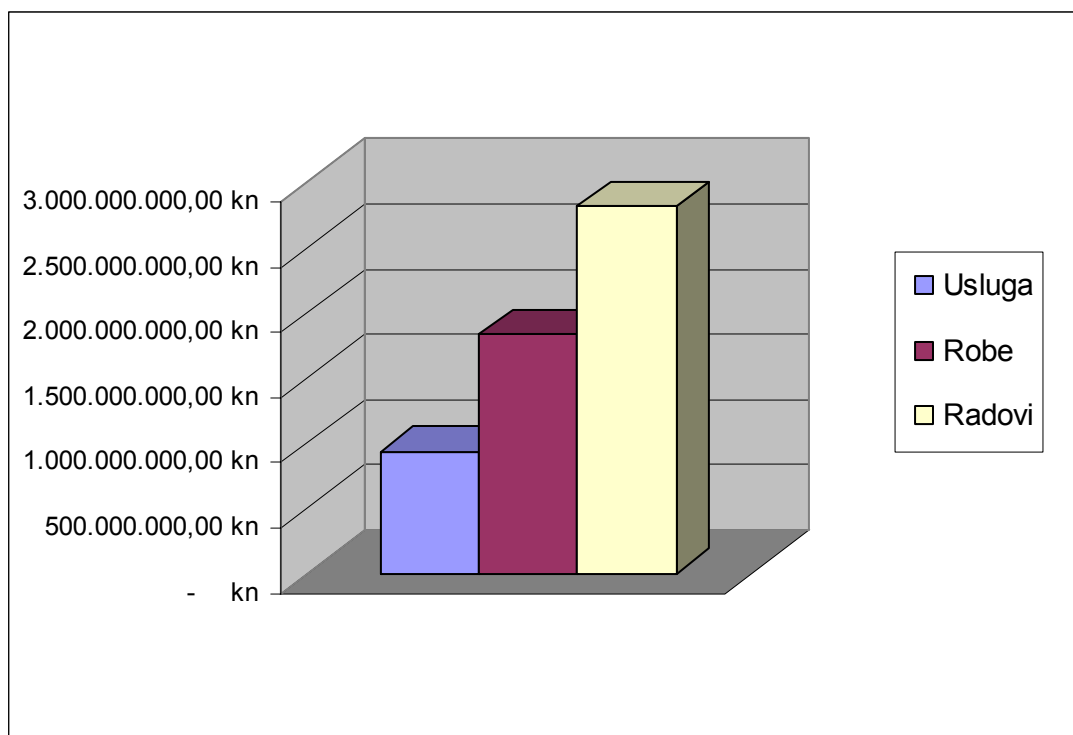
Tijekom 2006. godine bilo je ukupno, 2275 objava postupaka javnih nabava usluga, na koje je uloženo 233 žalbe, što u postotku iznosi 10.24%.

Usluge kao predmet nabave predstavljaju, opisno složen predmet nabave, budući je usluge teže opisati pa i provesti takvu nabavu u odnosu na robe i radove, te je očekivano kako će i broj žalbi u odnosu na ukupan broj takve nabave biti najveći.

3.3.5. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave*

Ukupna vrijednost nabave zaprimljenih predmeta*	5.595.000,00	100 %
Radovi	2.823.000,00	50.46 %
Robe	1.838.000,00	32.85 %
Usluge	934.000,00	16.69 %

*iznosi zaokruženi u tisućama



Usporedba 2004 – 2006**

Godina	2004	2005	2006	2004/2005 (%)	2005/2006 (%)
Ukupno vrijednost zaprimljenih predmeta	7.238.752,00	5.857.000,00	5.595.000,00	-19,09	-4,47

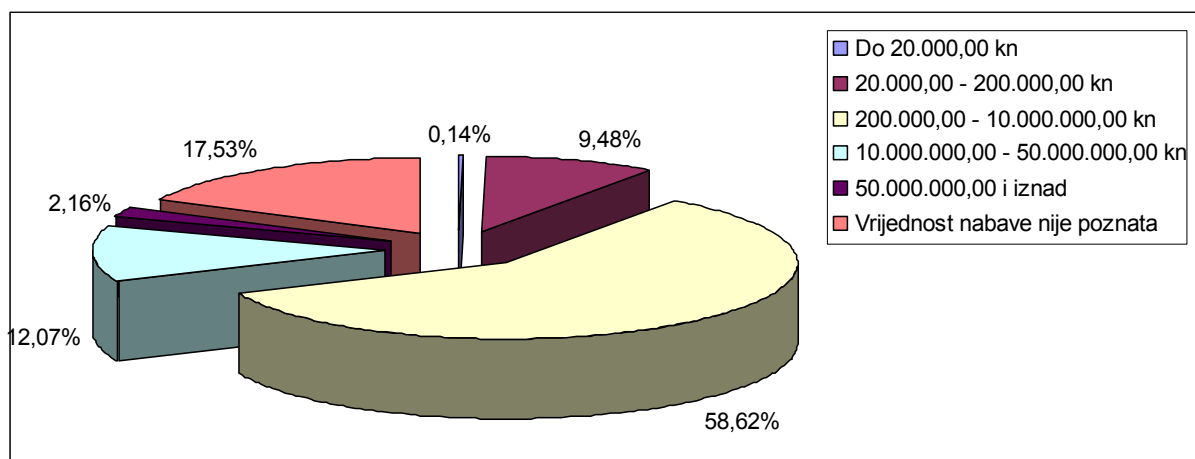
**iznosi zaokruženi u tisućama

3.3.6. Struktura novo zaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave

U javnim nabavama roba, radova i usluga male vrijednosti, u kojima je planirana vrijednost nabave ispod 20.000,00 kn, nabava se vrši izravnim ugovaranjem. Zakonom nije predviđeno donošenje odluke o odabiru, jer odabira i nema, a niti objava potrebe za takvom nabavom. U toj nabavi nema više sudionika, pa prava trećih sa gledišta zakona ne mogu niti biti povrijeđena, zbog čega nije predviđena niti pravna zaštita.

Vrijednost nabave u kn	Broj zaprimljenih predmeta	%
do 20.000,00	1	0.14 %
20.000,00-200.000,00	66	9.48 %
200.000,00-10.000.000,00	408	58.62 %
10.000.000,00-50.000.000,00	84	12.07 %
50.000.000,00 i iznad	15	2.16 %
Vrijednost nabave nije poznata*	122	17.53 %
Sveukupno	696	100,00 %

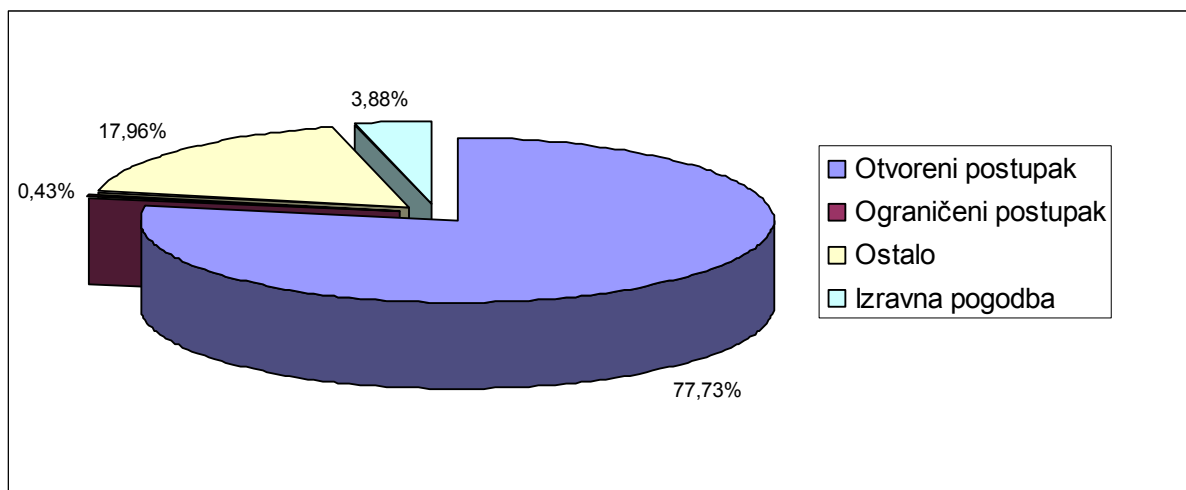
* Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave.



3.3.7. Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2006. s obzirom na način nabave

Način nabave	Broj predmeta	%
Otvoreni postupak (javno nadmetanje i javno prikupljanje ponuda)	541	77.73 %
Izravna pogodba	27	3.88 %
Ograničeni postupak (nadmetanje po pozivu i ograničeno prikupljanje ponuda)	3	0.43 %
Ostalo*	125	17.96%
Sveukupno	696	100,00 %

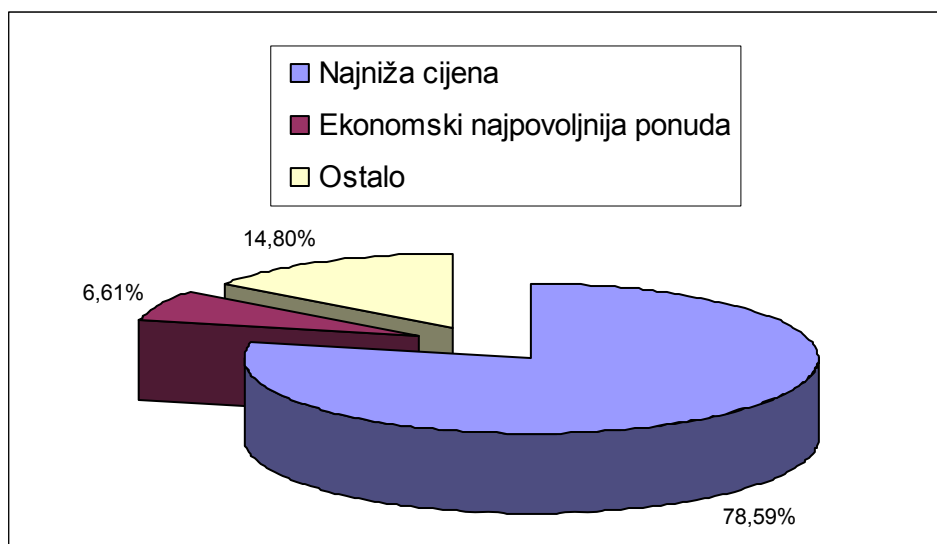
* Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave.



3.3.8. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na kriterije odabira

Kriterij odabira	Broj predmeta	%
Najniža cijena	547	78.59 %
Ekonomski najpovoljnija ponuda	46	6.61 %
Ostalo*	103	14.8 %
Sveukupno:	696	100.00

* Kriterij nije utvrđen: odbačaj, obustava, upravni spor, nenadležnost i sl.- nepoznat kriterij.

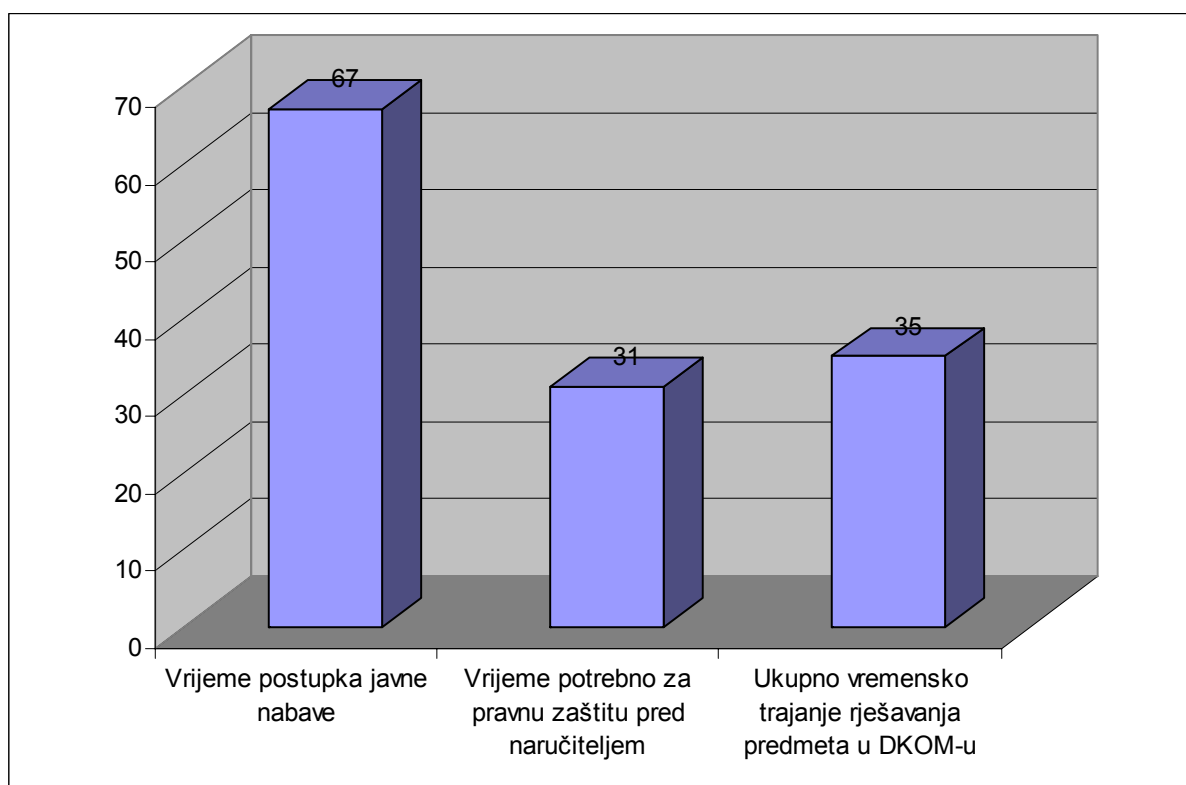


Najniža cijena kao kriterij odabira najčešće je u upotrebi, pri čemu valja zapaziti da kriterij ekonomski najpovoljnije ponude niti u jednom od 46 slučajeva nije zakonito propisan ili proveden. Iz toga nedvojbeno proizlazi zaključak o lošoj zakonskoj normiranosti i razrađenosti tog instituta javne nabave.

3.3.9. Trajanje postupka javne nabave (u danima)

Vrijeme postupka javne nabave (od odluke o osnivanju stručnog povjerenstva do odluke o odabiru najpovoljnije ponude)	67
Vrijeme potrebno za pravnu zaštitu pred naručiteljem (od odluke o odabiru najpovoljnije ponude do ulaganja žalbe DKOM-u)	31
Ukupno vremensko trajanje rješavanja predmeta u DKOM-u * (od zaprimanja žalbe u DKOM-u do otpreme rješenja iz DKOM-a)	35

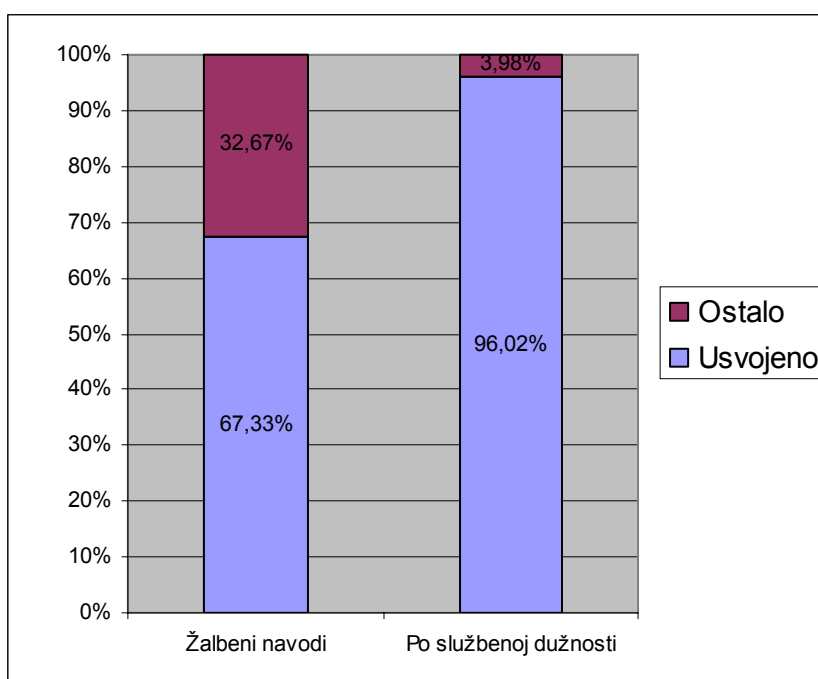
*Državna komisija donosi rješenje u roku 15 dana od dana kompletiranja dokumentacije postupka



3.3.10. Razlozi usvajanja žalbe

Razlozi usvajanja žalbe	Broj predmeta	% od ukupno usvojenih žalbi (352)
Po službenoj dužnosti	338	96.02
Žalbeni navodi	237	67.33

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



Državna komisija obvezna je sukladno načelu zakonitosti, kontrolirati cjelokupan postupak javne nabave, te je iz podatka vidljivo kako u slučajevima usvajanja žalbe u 96,02 % su i po službenoj dužnosti utvrđeni nedostaci.

U 28,69% slučajeva kada je usvojena žalba, odnosno kada je odlučeno da se postupak ili odluka o odabiru poništi, Državna komisija je odlučila temeljem činjenica utvrđenih po službenoj dužnosti, a ne temeljem žalbenih navoda.

4. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA S OSNOVE POSTUPKA PRED DRŽAVNOM KOMISIJOM

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

4.1. Naknada za vođenje žalbenog postupka

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

Ukupni iznos za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2006. –	2.700.078,00 kuna
--	--------------------------

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

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

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

Iznos prikupljenih sredstava, premda nije prihod Državne komisije, čini više od polovine njezina proračuna.

Usporedba 2004 – 2006 (iznosi u kunama)

Godina	2004	2005	2006	2004/2005	2005/2006
Uplaćena naknada	3.064.640,00	2.677.034,00	2.700.078,00	- 387.606,00	23.044,00

4.2. Upravna pristojba za vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom

Ukupni iznos za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2006. - cca 50.000,00 kn*
--

* Točni se podaci ne vode jer se pristojba naplaćuje u biljezima; procjena je dana 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.

Analizirajući statističke podatke iz 2006. godine, utvrđeno je kako odnosi unutar sustava javne nabave nisu bitno promijenjeni u 2006. godini u odnosu na 2005. godinu. Temeljem analiziranih statističkih podataka, ocjena stanja u javnoj nabavi u 2006. godini vrlo slična sa ocjenom stanja iz 2005. godine.

Polazeći od činjenice da Državna komisija u postupku pravne zaštite nadzire primjenu materijalnopravnih i postupovnih odredaba, ocjena stanja u javnoj nabavi daje se u dva dijela:

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

5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi

Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi dijeli se na:

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

5.1.1. Žalbeni postupak

Stanje u području žalbenog postupka karakterizira sljedeće:

- Nedovoljno propisa kojima se uređuje rad i postupanje Državne komisije, a primjena postupovnih odredaba Zakona o općem upravnom postupku nije uvijek primjerena, pa to stvara pravnu nesigurnost i teškoće u žalbenom postupku. Organizacija institucije, granice ovlasti, postupanje za vrijeme trajanja žalbenog postupka, koje je specifično za postupke javne nabave, te druga pitanja vezana za rad Državne komisije nisu u dovoljnoj mjeri ili primjereno normirana što stvara teškoće u postupanju.
- Zbog zakonske konstrukcije pravne zaštite (koja se može zatražiti tek onda kada je postupak dovršen odlukama o odabiru ili poništenju nabave), ne postoji promptna mogućnost kontrole svake faze postupka, pa to dovodi do poništenja cijelog postupka iz razloga što je do povrede zakona došlo u ranijoj fazi.
- Iako je trajanje postupka pred Državnom komisijom, u odnosu na prethodnu godinu, vremenski skraćeno (prosječno 5 dana), pravna zaštita nije dovoljno brza zbog dugotrajne komunikacije sa strankama oko dostave dokumentacije, pa to treba zakonski drugačije urediti.

- Postupak pred Državnom komisijom pokreće se i vodi isključivo na temelju podnesene žalbe i nema postupka po službenoj dužnosti, a takvo rješenje usvojeno je i u drugim zemljama Europske unije. No, pravna zaštita mora se osigurati i temeljitijom funkcijom nadzora i evidencije.
- Pretpostavlja se da postoji znatan broj postupaka javne nabave u kojima nikada ne dolazi do pravne zaštite u obliku žalbenog postupka, koji *de facto* izmiču kontroli zakonitosti.
Ovo se odnosi na tri velike grupe postupaka:
 1. postupci koji su izuzeti od primjene Zakona temeljem odredbe članka 6. Zakona o javnoj nabavi,
 2. slučajevi nezakonita vrijednosnog dijeljenja predmeta nabave primjenom liberalnijeg postupka nabave male vrijednosti i
 3. slučajevi najvećeg kršenja prava javne nabave, izravnog ugovaranja bez prethodno provedenog zakonom propisanog postupka nabave (bez objave, natjecanja i bez donošenja odluke o odabiru).
- Uspjeh žalitelja u žalbenom postupku pred Državnom komisijom u blagom je porastu, a to izraženo u postotku iznosi 51.09% od ukupno izjavljenih žalbi. Činjenica da se usvaja 51.09% žalbi te da se poništavaju odluke i postupci nabave, govori sama za sebe, a dijelom svjedoči i o učinkovitosti pravne zaštite.
Opća javnost pozitivno percipira rad i rezultate rada Državne komisije.
- Najčešći razlozi za poništenje odluka o odabiru ili postupaka javne nabave jesu:
 - nezakonita dokumentacija za nadmetanje (bitni nedostaci odluke o osnivanju stručnog povjerenstva, podaci o planiranoj vrijednosti, predmetu i načinu nabave, zabranjena zajednička ponuda, favoriziranje određenog ponuditelja, favoriziranje proizvođača, propisivanje dokaza o sposobnosti kojima se eliminira najveći broj ponuditelja, nesuglasnost dokumentacije, nedostatnost dokumentacije);
 - povreda pravila o objavi, korištenje kratkih rokova bez obrazloženja i postojanja opravdana razloga, nesuglasnost objava s dokumentacijom,
 - povreda pravila postupka (nepoštovanje odredaba o rokovima za dostavu ponuda, nezakonito proveden postupak otvaranja ponuda, neodgovaranje naručitelja na zahtjev ponuditelja za objašnjenjem dokumentacije, pregovaranje s ponuditeljem, naknadna izmjena ponude, nepoštovanje rokova za donošenje odluke o odabiru, pogrešna ocjena sposobnosti i prihvatljivosti ponude);
 - povreda materijalnih odredaba Zakona o javnoj nabavi (planirana vrijednost nabave, sastav stručnog povjerenstva, neuvezanost i nenumeriranost ponude, neiskazivanje cijene u apsolutnom iznosu, neiskazivanje cijene ponude i brojkom i slovima, alternativno iskazivanje cijene ponude, uvjetovana ponuda, potpisivanje odluke o odabiru od neovlaštene osobe);
 - primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (nema izvješća o razlozima primjene dodatnih kriterija, nema ekonomske računice koja opravdava primjenu dodatnih kriterija).
- Uočava se povećanje kvalitete izjavljenih žalbi, što je odraz rada na tumačenju propisa javne nabave i formiranja pravne prakse Državne komisije, koja se nerijetko citira.

Tijekom 2006. godine održano je više seminara na temu primjene propisa o javnoj nabavi.

- Konstantno se unapređuje rad na pravno-tehničkoj izradi obrazloženja odluka Državne komisije. Obrazloženja su opsežnija, s detaljnim tumačenjem propisa i objašnjenjima instituta javne nabave. Time se stvara pravna praksa Državne komisije, a ujedno omogućava Upravnom sudu brža i kvalitetnija kontrola postupka i primjene materijalnog prava.
- Velik se broj žalbi odbacuje zbog neurednosti, nepravodobnosti, nenadležnosti (13.79%) iako manji od broja iz 2006. godine (14.83%) što svjedoči o needuciranosti žalitelja o uvjetima i postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi, ponekad i o nejasnim odredbama zakona.
- Broj izjavljenih žalbi na postupke nabave izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje, (27), stavljen u odnos prema broju ukupnih objava takvog načina nabave (3371), govori da je samo 0.8% ovakvih nabave kontrolirano od strane Državne komisije. Imajući u vidu kako se žalbe izjavljuju u 5.14% slučajeva od ukupnog broja objavljenih postupaka javne nabave vidljivo je kako se pravna zaštita u postupku nabave izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje, u praksi manje koristi.
- Od ukupno zaprimljenih 27 žalbi (na postupke javne nabave kada je kao način nabave odabrana izravna pogodba u pregovaračkom postupku bez objave poziva za nadmetanje) , Državna komisija tijekom 2006. godine je usvojila i poništila postupak nabave u 25 predmeta, a samo je u tri predmeta žalba odbijena. Postotak usvajanja ovakvih žalbi (od 76%) znatno je veći od općeg postotka od 51.09% usvojenih žalbi. Dakle žalbe uložene na izravnu pogodbu u pregovaračkom postupku, usvajaju u znatno većem postotku.

5.1.2. Upravno-sudski postupak

- Stranke u postupku kontrole javne nabave koji se odvija pred Državnom komisijom ne odlučuju se često tražiti sudsku zaštitu pred Upravnim sudom RH. To čine u svega 6.68% slučajeva od ukupno riješenih predmeta, što znači kako je 93.32% svih rješenja Državne komisije steklo atribut pravomoćnosti.
- Sudski postupak kontrole pred Upravnim sudom Republike Hrvatske traje više godina. U slučaju usvajanja upravne tužbe i vraćanja na ponovni postupak, pravna se zaštita, zbog jednogodišnje prirode proračunskih sredstava, svodi na proglašenje zakonitosti. Ne postoji mogućnost ponavljanja postupka nabave.
- Sudsku zaštitu prava iz javne nabave pred Upravnim sudom trebalo bi zakonom učiniti žurnom ili drugačije urediti.

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

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

5.1.4. Antikorupcijski učinak pravne zaštite u javnoj nabavi

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

Transparentnost i javnost rada Državna komisija, zajedno sa razvojem pravne prakse i tumačenjem propisa javne doprinose borbi protiv korupcije u ovoj djelatnosti .

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

5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

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

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

5.2.1. Zakonodavni okvir

- Najveće primjedbe koje se tiču sustava javne nabave odnose se na Zakon o javnoj nabavi koji ima niz nedorečenosti i kontradikcija, pravnih praznina, te koji je nomotehnički nekvalitetan.
- Postupak nabave i nadalje je konzervativan, formaliziran, dugotrajan i složen. Predmet je prigovora javnog i privatnog sektora.
- Potrebna infrastruktura podzakonskih propisa, koji se donose radi bolje provedbe, a neke od njih je i Zakon najavio, nije donesena.
- Postupak javne nabave ispod vrijednosnog praga od 200.000,00 kn ne nalazi se u Zakonu i loše je normiran Uredbom. Navedeni postupak omogućava vrlo liberalan način nabave koji ne jamči u dovoljnoj mjeri zaštitu načela transparentnosti, tržišnog natjecanja i učinkovitog korištenja proračunskih sredstava.
- Izmjene i dopune iz listopada 2005. djelomično su popravile nedostatke, no bitni nedostaci i dalje stvaraju probleme prilikom primjene Zakon o javnoj nabavi..
- Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi dana je mogućnost naručiteljima da zaključuju ugovore izravnom pogodbom bez prethodne objave poziva za nadmetanje. Objavljuje se samo odluka o izboru takva načina nabave i namjere sklapanja ugovora, na koju postoji mogućnost ulaganja prigovora i žalbe. Naručitelji su iskoristili ovu mogućnost, ali isto tako ponuditelji nisu odgovorili na adekvatan način, odnosno u pravilu su izbjegavali ulagati žalbe Državnoj komisiji na ovaj način nabave.

5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave

- Institucije javne nabave: Ured za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske, Državni ured za reviziju i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Ured za javnu nabavu i Državna komisija tijela su koja provode administrativni nadzor i kontrolu, tijela su s nedugom poviješću, no istodobno to su tijela koja se razvijaju. Državni ured za reviziju u znatnoj mjeri nadzire postupke javne nabave kroz nadzor postupanja proračunskih korisnika i podnosi samostalno izvješće.
- Needuciranost javnog i privatnog sektora o postupcima javne nabave, a posebno o pravnoj zaštiti česta je pojava. Ponekad se uočava i namjerno nepostupanje po odlukama Državne komisije, napose u slučajevima ponavljanja već poništenih postupaka javne nabave.
- Javna percepcija javne nabave uvelike je povezana s korupcijom. Bez opsežnih službenih statistika, istraživanja i analiza takva je percepcija moguća. Sama borba s korupcijom u javnoj nabavi povezana je s razvojem sustava što podrazumijeva: donošenje kvalitetnog propisa, izgradnju institucija, bolji nadzor, evidenciju i kontrolu postupaka te učinkovitu pravnu zaštitu.

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

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 u dodiplomskim ni postdiplomskim studijima. Sustavu javne nabave koji se izdvaja u posebnu pravnu granu nedostaju analize, istraživanja, statistički podaci i teoretski doktrinarni radovi.

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

Klasa:052-01/07-01/79
Urbroj:354-01/07-2

Predsjednik Državne komisije
Goran Matešić