



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2016.

IZVJEŠĆE O RADU

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	9
2.1. Predmeti u radu.....	9
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu	9
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi	9
2.1.3. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2013.-2016.....	9
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka.....	10
2.3. Broj neriješenih predmeta	10
2.4. Struktura zaprimljenih i riješenih predmeta u 2016. prema vrsti odluke	11
2.5. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	11
2.6. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi ..	12
2.7. Struktura poništenja odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću.....	13
2.8. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma	13
2.9. Novčane kazne.....	13
2.10. Usmene rasprave.....	13
2.11. Trajanje žalbenog postupka	14
2.11.1. Usporedba trajanja žalbenih postupaka na razini EU.....	14
2.12. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka	15
2.13. Žalitelji sa 6 ili više žalbenih postupaka.....	18
2.14. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe	18
2.15. Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija	18
2.15.1. Karakteristične pogreške ponuditelja:	18
2.15.2. Karakteristične pogreške naručitelja:	18
2.16. Broj podnesenih optužnih prijedloga	19
2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka	19
2.17.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom	20
2.18. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima	20
2.18.1. Značajke predmeta javne nabave financirane iz EU fondova, Schengenskog instrumenta i strateških investicija.....	20
3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE.....	22
3.1. Broj upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije po godini zaprimanja tužbe.....	22
3.2. Nedovršeni upravni sporovi u postupcima javne nabave.....	22
3.2.1. Nedovršeni upravni sporovi po godini predmeta.....	22
3.2.2. Nedovršeni upravni sporovi po instancama.....	23
3.3. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima donesenim u 2016. godini.....	23
3.3.1. Broj odluka u upravnim sporovima.....	23
3.3.2. Struktura odluka prvostupanjskih sudova.....	23
3.3.3. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.....	24
3.4. Trajanje upravnih sporova u postupcima javne nabave dovršenih u 2016. godini.....	24
3.4.1. Prosječno trajanje upravnih sporova.....	24
3.4.2. Prosječno trajanje upravnih sporova po instancama.....	25
3.4.3. Prosječno trajanje upravnih sporova po sudovima.....	25
4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO	26
Prilog 1. – Prikaz žalitelja koji su sudjelovali u šest i više žalbenih postupaka u 2016. godini (kao samostalni žalitelji ili dio zajednice ponuditelja), te vrsta donesenih odluka po žalbama	30

UVOD

Državna komisija, utemeljena je na europskom konceptu kao kvazi-sudbeno državno tijelo, ovim izvješćem, osim pravozaštitne uloge, udovoljava i analitičko- savjetodavnoj, zakonom predviđenoj zadaći.

Godišnje izvješće o radu Državne komisije opća je suma svih njenih aktivnosti i značajki počevši od statusa, financiranja i financijskog poslovanja, ljudskih resursa pa do rada u okviru zakonom uređene nadležnosti te pokazatelja vezanih uz nadležnost, kao što su antikorupcijska uloga, javnost rada.

Sama statistika žalbenih postupaka, pa i postupaka javne nabave provedene u tim slučajevima, ukazuje na pojave iz kojih treba izvlačiti zaključke i o funkcioniranju te poteškoćama postupaka javne nabave, osobito pravne zaštite. U 2016. godini pravni okvir se značajnije nije mijenjao, a obilježava je i snažna aktivnost na polju donošenja novog Zakona o javnoj nabavi, koji je stupio na snagu početkom 2017. godine. Zakon je u izvjesnoj mjeri zasnovan na analizi nedostataka i preporuka koja su, između ostalog, sadržana i u prethodnim Izvješćima Državne komisije.

Najbitniji dio Izvješća jest iskaz o stanju javne nabave, koji se zasniva na širokom iskustvu u analizi postupaka javne nabave u kojima postoji sumnja u zakonitost provedenih postupaka i donesenih odluka. Budući da se pravni okvir u 2016. godini nije značajnije mijenjao, a javna nabava se odvijala u vrlo sličnim okolnostima kao i prethodnim godinama, ocjena stanja također nije trpjela promjene, pa je slična onim koji dani u prethodnim Izvješćima. Donošenje novog Zakona o javnoj nabavi važna je okolnost koja će dovesti do promjena u godinama koje slijede. Ocjena stanja u tom smislu sadrži i ponovljene preporuke, koje zakonodavac nije usvojio, a za koje se smatra da bi u budućnosti doprinijele razvoju sustava pravne zaštite u javnoj nabavi. Ponovljene su i ocjene te preporuke na pravni okvir, u odnosu na instituciju i status Državne komisije, za koje se drži da trebaju daljnji razvoj.

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.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave se sastoji od članova Državne komisije 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 samo u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa, dok nisu u smislu Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika). 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.

1.2. 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 2016. godinu iznosio je 8.699.361,00 kuna, a od tog iznosa za plaće je planirano 6.580.561,00 kuna, za materijalne rashode 1.912.934,00 kuna, za financijske rashode 1.500,00 kuna i za kapitalne izdatke 204.363,00 kuna.

Ukupno izvršenje iznosi 8.653.091,30 kuna ili 99,47%.

Za plaće zaposlenih planirano je 6.580.561,00 kuna, a izvršenje je 6.566.787,05 kuna ili 99,79%.

Za materijalne troškove planirano je 1.912.937,00 kuna, a izvršenje je 1.889.584,36 kuna ili 98,78%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 40,18% odnosi se na najam prostora. Od 1.500,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke izvršeno je 1.400,00 kuna, uglavnom za bankarske usluge.

Za kapitalne izdatke planirano je za opremanje uredskog prostora 26.588,00 kuna, a izvršeno je 19.624,89 kune ili 73,81%, dok je na informatizaciji planirano 177.775,00 kuna, od čega je izvršeno 176.695,00 kuna ili 99,39% za djelomičnu zamjenu tehnički zastarjele informatičke opreme i poslužitelja i pripremu za E-vijećnicu.

U 2016. godini je, u državni proračun, s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, uplaćen iznos od 21.065.709,88 kuna.

(naknade 20.986.259,88 kuna + pristojbe 79.450,00 kn)

Iz navedenog je razvidno da je, s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, u državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 12.366.348,88 kuna više sredstava od sredstava koja su planirana za rad Državne komisije za 2016. godinu.

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 2016. godine:

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije
- Predsjednik	1	1
- Zamjenici predsjednika	2	2
- Ostali članovi Državne komisije	6	6
- Tajništvo	1	5
Pododsjek Pisarnica	2	4
- Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima i	16	22
- Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	1	8
Ukupno:	29	48

Od listopada 2016. godine, započinje ustroj i rad Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima.

Činjenica da zaposlenici DKOM-a (članovi i službenici) imaju prosječan staž u instituciji u trajanju od 6,8 godina, svjedoči o stalnosti ljudskih resursa, što omogućava razvoj stručnosti, a koja se odražava na bolju organizaciju rada i veću učinkovitost.

U odnosu na stručna pitanja, stalni izazov je pratiti nova znanja, a posebno praksu Europskog suda pravde i međunarodnu praksu. U tom smislu, osim edukacije u smislu novih tehnoloških zahtjeva (e-žalba, e-spis, e-dokumentacije) neophodan je i razvoj kapaciteta.

Od ukupnog broja zaposlenih 97% čine osobe sa VSS (magistri struke).

1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije u prvom se redu ostvaruje kroz promptno obavljanje poslova iz nadležnosti ovoga državnog tijela. Naime, kontrola postupaka javne nabave, 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. Istovremeno, ono ostvaruje i preventivnu funkciju kojom se sprječava nastanak nezakonitih radnji i štete.

Važan antikorupcijski učinak sastoji se u javno dostupnoj pravnoj praksi. Sve se odluke objavljuju na mrežnoj stranici Državne komisije u punom obliku, dakle s nazivima stranaka, a primjena novog ZJN 2016 omogućava objavu i odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u sporovima javne nabave. To postupak pravne zaštite čini predvidivim i transparentnim.

Upisnik žalbenih predmeta javno je dostupan na mrežnoj stranici www.dkom.hr, te se ažurira u realnom vremenu, što omogućava opći uvid u kretanje predmeta.

Nadalje, cjelokupno postupanje sa žalbama i spisima, odvija se uz pomoć aplikacije koja osigurava prikupljanje podataka o žalbenom postupku i postupku javne nabave, te statističkih podataka, a radi utvrđivanja svih činjenica i što je pretpostavka objektivnosti postupka odlučivanja i mogućnosti praćenja stanja i pojava, kako u žalbenim postupcima tako i u postupcima javne nabave, što su podaci o kojima se izvješćuje Hrvatski sabor.

I dalje je prisutan restriktivno propisani opseg pravne kontrole (ex officio) čime je preventivna uloga Državne komisije donekle umanjena.

Sadržaj ovog Izvješća o radu, u dijelu ocjene 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, omogućava zakonodavcu korekcije pravnog okvira, što također ima svojevrsan antikorupcijski učinak.

Državna komisija je aktivni sudionik izrade Strategije suzbijanja korupcije te nositelj aktivnosti u Akcijskom planu za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, što uključuje detekciju korupcijskih rizika. Državna komisija primjereno surađuje i komunicira s Udrugama civilnog društva.

Sudjelovanje 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 internom odlukom da je Upisnik žalbenih predmeta promptno, dnevno ažuran, objavljen na mrežnoj stranici Državne komisije, na adresi: www.dkom.hr

Istovremeno, mogućnost javnog uvida u rad Državne komisije isključuje potrebu zahtjeva za pravo na pristup informacijama. U 2016. godini podneseno je jedanaest zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je svih 11 riješeno u 2016. godini.

Službena mrežna stranica Državne komisije (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. Korisnici se mogu služiti i mobilnim uređajima kojima se često vrši pregled odluka Državne komisije.

U 2016. godini na stranici Državne komisije registrirano je **991.359** pregleda stranica. Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:03:35 minute, što govori o preglednosti stranice i dostupnosti informacije. Novih posjetitelja registrirano je 19,40%, dok se povratno javlja 80,60% posjetitelja.

Dostavom odluka javnom objavom na mrežnoj stranici i dalje se čine znatne financijske **uštede** 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. Mrežnoj stranici www.dkom.hr se u najvećem broju slučajeva pristupa kroz operativne sustave: Windows: 79,48%, Android: 10,36%, te iOS: 8,08%.

S obzirom da se pristup mrežnoj stranici ostvaruje i putem mobilnih uređaja u znatnom postotku, u 2016. godini Državna komisija je započela s prilagodbom internetske stranice na način da se navedenim korisnicima omogući što lakši pristup (responzivni web).

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2016. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 1.285 žalbenih predmeta, od kojih je 150 prenesenih iz 2015. godine, te 1.135 novozaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2015.*	150
Zaprimljene žalbe u 2016.	1.135
Ukupno	1.285

* Predmeti preneseni iz 2015. nisu riješeni u 2015. 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

Vrsta	Broj žalbi	%
Javna nabava	1.103	97,18 %
Koncesije	32	2,82%
Javno-privatno partnerstvo	0	0
Ukupno	1.135	100,00 %

Prema podacima Ministarstva financija, u 2016. godini je sklopljeno **719** novih ugovora o koncesijama.

2.1.3. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2013.-2016.

Godina	Zaprimljeni predmeti	Usporedba s prethodnom godinom	
2013	2.135	13./12.	+23,55 %
2014	1.315	14./13.	- 38,41 %
2015	1.137	15./14.	-13,54 %
2016	1.135	16./15.	- 0,18%

Prosječni broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi u 2016. godini: **107 predmeta.**

2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	Ukupno	%
1	Objava i DZN *	166	5	171	15,07%
2.	Izmjena DZN*	51	1	52	4,58%
3	Otvaranje ponuda	10	-	10	0,88%
4	Odluka o odabiru *	870	22	892	78,59%
5	Obavijest	5	2	7	0,62%
6	Ostalo	1	2	3	0,26%
	Ukupno	1.103	32	1.135	100,00%

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

Protiv odluke o odabiru (poništenju) izjavljeno je cca 79% žalbi, a na objavu i izmjenu dokumentacije cca 20%, pri čemu u žalbenom postupku protiv odluke o odabiru nije moguće osporavati odredbe dokumentacije za nadmetanje.

2.3. Broj neriješenih predmeta

Sveukupno predmeta u radu u 2016. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
1.285	1.187	98*
100%	92,37%	7,63%

*Na dan 31. prosinca 2016. godine 98 predmeta nisu riješena, mahom zaprimljeni u mjesecu prosincu, a čije se rješavanje nastavilo u 2017. godini, unutar zakonom određenih rokova.

2.4. Struktura zaprimljenih i riješenih predmeta u 2016. prema vrsti odluke

Ovdje su iskazani samo zaprimljeni i dovršeni predmeti u 2016. godini.

Vrsta odluke	Broj	%
Žalba se usvaja	413	39,83%
Žalba se odbija	263	25,36%
Žalba se odbacuje	259	24,98%
Obustava postupka	86	8,29%
Ustupanje u nadležnost	9	0,87%
Ostalo (odluke kojima se žalba djelomično odbija i poništava dio odluke)	7	0,67%
Ukupno	1.037	100,00%

Blago je uvećan postotak usvajanja žalbi (koji u različitoj mjeri rezultira poništavanjem odluke, postupka ili radnje naručitelja), koji sada iznosi cca 40%.

U odnosu na 2015. godinu postotak usvojenih žalbi je uvećan sa 37,49% na 39,83%.

Visoki je postotak žalbenih predmeta u kojima je žalba odbačena ili je postupak obustavljen, oko 37%, može i sugerirati zaključak o nedovoljnom poznavanju postupka pravne zaštite ili možda, više vjerojatno, manipulativnim pokretanjem žalbenih postupaka. Treba posebno voditi računa o činjenici da su znatna javna, financijska sredstva u tim žalbenim postupcima blokirana na izvjesno vrijeme. U točki 4. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito dan je prijedlog mjera za suzbijanje ovih pojava.

2.5. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2016. zaprimljena su 24 prijedloga za određivanje privremene mjere, s prosječnim vremenom donošenja odluke o istom od pet dana.

Prijedlog za određivanje privremene mjere	Broj
Broj prijedloga o kojima je odlučeno u 2016. godini, od čega:	16
• odbijenih	-
• odbačenih	10
• usvojenih prijedloga	6
Ostalo (riješeno na drugi način) *	8
Ukupan broj zaprimljenih prijedloga	24

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

U 2016. godini deset prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbačeno. U šest žalbenih predmeta, prijedlozi su usvojeni.

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

U 2016. godini zaprimljeno je 29 zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma, koji su riješeni u prosječnom vremenu od pet dana.

Zahtjev za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	Broj
Broj zahtjeva o kojima je odlučeno u 2016. godini, od čega:	26
• odbijenih	24
• odbačenih	0
• usvojenih prijedloga	2
Ostalo (riješeno na drugi način) *	3
Ukupan broj zaprimljenih prijedloga	29

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

U 24 žalbena predmeta, zahtjev je odbijen, a u dva su usvojeni zahtjevi.

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

Predmet poništenja	Broj	%
Odluka o odabiru	304	73,61%
Dokumentacija za nadmetanje	62	15,01%
Odluka o poništenju	40	9,69%
Postupak JN	5	1,31%
Ostalo	2	0,48%
Ukupno	413	100,00%

U 2016. godini, u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru.

2.8. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2016. godini nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

2.9. Novčane kazne

Prema odredbama članka 168. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 90/11., 83/13., 143/13. i 13/14. - Odluka Ustavnog suda RH), Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2016. godini, sukladno odredbama članka 168. tog Zakona, 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 2016. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u dvanaest žalbenih predmeta. Nije usvojen niti jedan i 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 ostvaruje 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 propisano je odredbom članka 171. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, prema kojemu je Državna komisija dužna donijeti i objaviti odluku u roku od 30 dana od predaje uredne žalbe.

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave traži iskazivanje podatka o prosječnom vremenu trajanja od dana zaprimanja žalbe do dana donošenja odluke, kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta do donošenja odluke. Prvi podatak govori o vremenskom razdoblju koje spis provede u Državnoj komisiji, a drugi o aktivnom vremenu potrebnom za donošenje odluke o glavnoj stvari, budući da se prije kompletiranja spisa ne može donijeti odluka.

Trajanje žalbenog postupka – pred Državnom komisijom

Razdoblje	Broj dana
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	11
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	34

U 2016. godini skraćeno je prosječno vrijeme koje teče od zaprimanja žalbe do donošenja odluke sa 38 na 34 dana, odnosno za 4 dana, što je 10,53% manje.

Također, skraćeno je i vrijeme od kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke, sa 18 dana na 11 dana, odnosno za 7 dana, što je 38% manje.

Uvođenje mogućnosti izjavljivanja žalbe elektronskim sredstvima komunikacije kao i elektronska komunikacija sa strankama u fazi prikupljanja dokaza i očitovanja, dodatno bi skratilo vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke.

2.11.1. Usporedba trajanja žalbenih postupka na razini EU

Komparacijom podataka na nivou država članica EU, a posebno onih koji kao nadležno tijelo za pružanje pravne zaštite imaju specifično upravno tijelo kao i Republika Hrvatska, za zaključiti je kako Državna komisija spada među najučinkovitije.

Treba istaknuti i ocjenu Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću o djelotvornosti Direktive 89/665/EEZ i Direktive 92/13/EEZ, kako su izmijenjene Direktivom 2007/66/EZ, u pogledu postupaka pravne zaštite u području javne nabave, koja Evaluacija je pokazala da su sustavi u kojima prvostupanjsku pravnu zaštitu u postupcima javne nabave pružaju upravna tijela pravne zaštite umjesto

redovitih sudova uglavnom učinkovitiji u pogledu trajanja postupka i standarda donošenja presuda.¹

Ovo potvrđuje ispravnost odabira nadležnog tijela za pravnu zaštitu u javnoj nabavi, za koju se Republika Hrvatska opredijelila osnivajući Državnu komisiju.

Ovaj podatak treba usporediti i sa kvalitativnim podacima sudske zaštite u javnoj nabavi, koji se daju u točki 3. Upravni sporovi protiv odluka Državne komisije u ovom Izvješću.

2.12. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka

Prema podacima iz Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina u 2016. godini minimalno jedan postupak u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavilo je 1.265 raznih naručitelja u sustavu javne nabave u navedenom oglasniku (1.097 javna naručitelja i 168 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 2016. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u žalbenim postupcima započetim po žalbama zaprimljenim i riješenim u 2016. godini, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2016. godini.

Naziv naručitelja	Broj žalbenih predmeta Zaprimljeno / riješeno	Broj usvojenih žalbi	Usvojeno/ u odnosu na broj riješenih %	Ukupan broj objavljenih postupaka JN naručitelja u 2016 (EOJN)
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	96 / 83	29	35%	477
Grad Zagreb, Zagreb	81 / 71	26	37%	933
Hrvatske ceste, Zagreb	36 / 33	15	45%	266
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	27 / 22	11	50%	90

¹ IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU O DJELOTVORNOSTI DIREKTIVE 89/665/EEZ I DIREKTIVE 92/13/EEZ, KAKO SU IZMIJENJENE DIREKTIVOM 2007/66/EZ, U POGLEDU POSTUPAKA PRAVNE ZAŠTITE U PODRUČJU JAVNE NABAVE (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content>), COM (2017) 28 final.

Klinički bolnički centar Zagreb, Zagreb	27 / 21	11	52%	220
Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb	25 / 22	8	36%	152
Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	22 / 18	8	44%	79
Državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb	21 / 21	5	24%	6
Hrvatske vode, Zagreb	19 / 19	6	32%	206
Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU, Zagreb	17 / 16	6	38%	68
Financijska agencija, Zagreb	15 / 15	4	27%	119
HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb	15 / 14	8	57%	221
Varkom d.d., Varaždin	14 / 14	8	57%	19
Karlovačka županije, Karlovac	14 / 14	1	7%	8
HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb	14 / 12	3	25%	159
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	13 / 11	5	45%	112
Klinički bolnički centar Split, Split	12 / 11	4	64%	76
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	11 / 11	7	64%	251
Hrvatski centar za razminiranje, Sisak	11 / 11	2	18%	54
Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	11 / 10	3	30%	107
Plinacro d.o.o., Zagreb	11 / 9	5	56%	138
Ministarstvo obrane, Zagreb	10 / 8	6	75%	232
Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama, Zagreb	9 / 9	7	78%	13
Državna geodetska uprava, Zagreb	9 / 9	5	56%	18
Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	9 / 9	4	44%	157
Bikarac d.o.o., Šibenik	9 / 9	2	22%	10
HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	9 / 9	2	22%	113
Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o., Zagreb	9 / 8	5	63%	167
Klinički bolnički centar Osijek, Osijek	8 / 8	3	38%	56

Opća bolnica Karlovac, Karlovac	7 / 7	6	86%	39
Sveučilište u Rijeci, Rijeka	7 / 7	4	57%	15
Zračna luka Dubrovnik d.o.o., Čilipi	7 / 7	3	43%	24
Zračna luka Split d.o.o., Kaštel Štafilić	7 / 7	3	43%	19
Autocesta Rijeka – Zagreb d.d., Zagreb	7 / 7	2	29%	23
Ministarstvo socijalne politike i mladih, Zagreb	7 / 7	2	29%	0
Lučka uprava Split, Split	7 / 7	0	0%	6
Javna ustanova Nacionalni park Plitvička jezera, Plitvička jezera	7 / 6	2	33%	78
Opća bolnica Zadar, Zadar	6 / 6	4	67%	66
Dom zdravlja Zagreb – centar, Zagreb	6 / 5	4	80%	30
Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (mora, prometa i infrastrukture)*	5 / 5	3	60%	19
Dom zdravlja Splitsko-dalmatinske županije, Split	5 / 5	2	40%	10
Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Zagreb	5 / 5	2	40%	8
Dom zdravlja Primorsko-goranske županije, Rijeka	5 / 5	1	20%	23
Grad Vinkovci, Vinkovci	5 / 5	1	20%	6
Vodoopskrba i odvodnja Cres Lošinj d.o.o., Cres	5 / 5	1	20%	21
Dubrovačko-neretvanska županije, Dubrovnik	5 / 4	2	50%	13
Hrvatska akademska i istraživačka mreža-CARNet, Zagreb	5 / 4	2	50%	32
Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o., Velika Gorica	5 / 4	2	50%	85
Sveučilište u Zagrebu, Studentski centar, Zagreb	5 / 4	1	25%	17
Šibensko-kninska županija, Šibenik	5 / 4	1	25%	9

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 2016. odnosi samo na javnu nabavu.

2.13. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka

U ovom statističkom razdoblju praćeni su žalitelji i njihova uspješnost u žalbenim postupcima. Podaci ovog tipa doprinose stjecanju šire slike o žalbenim postupcima pred Državnom komisijom. Predmetna tablica nalazi u Prilogu 1. ovog Izvješća.

2.14. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe

U žalbenim postupcima koji su vođeni pred Državnom komisijom mogu se izdvojiti slijedeći najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, koji se godinama ponavljaju:

- 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,
- primjena odredaba o pojašnjenju i/ili upotpunjavanju ponuda

2.15. 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.

2.15.1. 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, katalozi, prijevodi i sl.),
- ponuda ima formalne pogreške (uvez ponude, potpisivanje dokumenata u ponudi osobito vezano za elektroničku dostavu ponuda i sl.),
- nepravilna primjena instituta poslovne tajne

2.15.2. 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 narušava integritet izvorne dokumentacije za nadmetanje što onemogućava kvalitetan postupak pregleda i ocjena pristiglih ponuda,
- manjkavo i često pogrešno se primjenjuju odredbe o upotpunjavanju i pojašnjenju ponude,
- pregled i ocjena pristiglih ponuda nije sukladna 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

2.16. Broj podnesenih optužnih prijedloga

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, 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 tijekom 2016. nije podnosila optužne prijedloge za prekršaje.

2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka

Odredbom članka 159. Zakona o javnoj nabavi 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	od 7.500.000,01 do 25.000.000,00 kuna
70.000,00 kuna	od 25.000.000,01 do 60.000.000,00 kuna
100.000,00 kuna	višu od 60.000.000,00 kuna

Prihodi od naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćuju se u državni proračun. U 2016. godini u državni je proračun, s osnove naknade za pokretanje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno **20.986.259,88 kuna**.

Proračunski prihodi s ove osnove su u neznatnom padu u odnosu na 2015. godinu, što odgovara i gotovo jednakom broju izjavljenih žalbi također, u 2015. godini.

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 2016. godine iznosi **cca 79.450,00 kuna**.

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

Postupci javne nabave financirani od strane EU strukturnih i investicijskih fondova, Schengenskog instrumenta te strateške investicije, po prvi puta se u postupcima pravne zaštite javljaju u 2014. godini. U 2015. godini njihov broj bilježi značajno povećanje, koja razina ostaje zabilježena i u 2016. (137). Ukupan broj predmetnih žalbenih postupaka predstavlja cca 12,07% ukupnog broja zaprimljenih žalbenih predmeta u javnoj nabavi.

Struktura donesenih odluka u žalbenim predmetima u ovoj ciljnoj skupini približna je općoj strukturi odluka donesenih u 2016. (tablica 2.4.)

Procijenjena vrijednost žalbenih predmeta ciljane skupine, iznosi preko 14.030.000.000,00 kuna, pri čemu nije napravljena distinkcija u odnosu na broj žalbenih predmeta i žalitelja.

U ovom segmentu istaknuta zapažanja u Izvješću o radu za 2014. i 2015. godinu, a koja su usvojena nakon rasprave većinom glasova u Hrvatskom saboru, nisu značajno izmijenjena, stoga se upućuje na ista, radi izbjegavanja suvišnog ponavljanja.

Usporedna statistika žalbenih predmeta :

Vrste odluka:

Vrsta odluke	2014.		2015.		2016.	
	Broj predmeta riješenih do 31.12.2014.	Postotak	Broj predmeta riješenih do 31.12.2015.	Postotak	Broj predmeta riješenih do 31.12.2016.	Postotak
PONIŠTAVA SE	20	42,55%	38	35,19%	60	43,17%
ŽALBA SE ODBIJA	13	27,66%	32	29,63%	32	23,02%
ŽALBA SE ODBACUJE	10	21,28%	31	28,7%	32	23,02%
OBUSTAVA	4	8,51%	7	6,48%	15	10,79%
Ukupno	47	100,00%	108	100,00%	139	100,00%

Ukupni broj zaprimljenih žalbenih predmeta ciljane skupine:

Grupa nabave	Broj postupaka	%
Predmeti nabave vezani uz SCHENGENSKI INSTRUMENT	5	3,52%
Rekonstrukcije i sanacije sustava vodoopskrbe, izgradnja pročišćivača voda	43	30,28%
Izgradnja ostalih objekata	25	17,61%
Izgradnja i obnova prometne infrastrukture (mostovi, pruge, zračne luke)	15	10,56%
Ostalo (informatičke usluge, stručni nadzori, izrada studijskih i projektnih dokumentacija, oprema, master planovi, modernizacija javne rasvjete)	54	38,03%
Ukupno	142	100,00%

3. 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.

U listopadu 2016. godine sa radom je započela Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima. Služba u izvršavanju poslova postupanja u sudskim, upravnim i drugim postupcima, pored ostaloga, vodi evidenciju o sudskim postupcima te prati pravodobnost postupanja u okviru sudskog postupka.

Tablice sadrže prikaz broja upravnih tužbi, vrsta odluka donesenih u upravnim sporovima, vremenu trajanja upravnih sporova u postupcima javne nabave dovršenih u 2016. godini, te prosječnom trajanju upravnih sporova.

3.1. Broj upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije po godini zaprimanja tužbe

Godina	Broj tužbi
2016	132
2015	98
2014	180
2013	167

U odnosu na broj zaprimljenih tužbi i donesenih odluka u 2016. godini, tužbama je osporeno svega 12% odluka Državne komisije.

3.2. Nedovršeni upravni sporovi u postupcima javne nabave

3.2.1. Nedovršeni upravni sporovi po godini predmeta

Godina	Broj tužbi
2017	7
2016	87
2015	56
2014	44
2013	20
2012	5
2011	5
2010	5
2009	5
2008	1
Ukupno	225

Broj nedovršenih upravnih sporova u pravu javne nabave, na dan 30. lipnja 2017. godine, iznosi 225.

3.2.2. Nedovršeni upravni sporovi po instancama

Sud	Broj predmeta
Svi upravni sudovi	174
VUS	51
Ukupno	225

3.3. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima donesenim u 2016. godini

3.3.1. Broj odluka u upravnim sporovima

Sud	Broj odluka
Prvostupanjski sudovi	127
VUS	26
Ukupno	153

3.3.2. Struktura odluka prvostupanjskih sudova

Vrsta Odluke	Broj odluka	%
Presude kojima se tužba odbija	87	68,51%

Presude kojima se tužba usvaja i predmet vraća na odlučivanje	20	15,75%
Presude kojima se tužba usvaja i sud sam rješava upravnu stvar (članak 58. stavak 1. ZUS-a)*	4	3,15%
Obustava	15	11,81%
Tužba se odbacuje	1	0,78%
Ukupno	127	100%

Dakle, od 127 odluka prvostupajskih sudova, sudovi su svojim odlukama sami riješili stvar u samo 3% slučajeva (4 slučaja - koji se svi odnose na odluku o adhezionom zahtjevu – trošku žalbenog postupka). U 16% sporova odluka Državne komisije je poništena i predmet vraćen na ponovno postupanje. Odluka Državne komisije je potvrđena u 69% slučajeva.

3.3.3. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Vrsta odluke	Broj odluka	%
Presude kojima se žalba odbija	23	88,45%
Presude kojima se žalba usvaja i predmet vraća na ponovno odlučivanje	2	7,69%
Presude kojima se žalba usvaja i sud sam rješava upravnu stvar (članak 74. stavak 2. ZUS-a)	-	-
Ustupanje u nadležnost	1	3,84%
Ukupno	26	100%

3.4. Trajanje upravnih sporova u postupcima javne nabave dovršenih u 2016. godini

Podaci sadržani u ovom dijelu Izvješća zasnivaju se na stanju Upisnika žalbenih predmeta Državne komisije u kojima se vodio upravni spor, usporedbom broja kalendarskih dana od dana zaprimanja tužbe, odnosno žalbe na sudu, do dana donošenja odluke.

3.4.1. Prosječno trajanje upravnih sporova

Sud	Broj odluka	Prosjek rješavanja u danima
Svi upravni sudovi	153	568

3.4.2. Prosječno trajanje upravnih sporova po instancama

Sud	Broj odluka	Prosjek rješavanja u danima
Prvostupanjski sudovi	127	574
VUS	26	226

Prosječno trajanje upravnog spora pred svim upravnim sudovima u 2016. godini iznosilo je 568 dana.

3.4.3. Prosječno trajanje upravnih sporova po sudovima

Sud	Broj odluka	Prosjek rješavanja u danima
Upravni sud u Zagrebu	70	715
Upravni sud u Rijeci	13	614
Upravni sud u Splitu	25	722
Upravni sud u Osijeku	19	244
VUS	26	226

U 2016. godini zaprimljene su 132 tužbe koje se odnose, kako na tu godinu, tako i na prethodnu.

Prema broju zaprimljenih tužbi, uočava se i dalje prisutan trend razmjerno malog broja upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije.

Uzimajući u obzir prosječni broj zaprimljenih tužbi u posljednje tri godine, te tužbi i odluka sudova kojima se poništava odluka Državne komisije, a stavljajući u omjer s prosječnim brojem žalbenih predmeta, uočava se pojava da je gotovo 98% sporova o pravu javne nabave pravomoćno riješeno odlukom Državne komisije.

Rad četiri prvostupanjska upravna suda karakterizira djelomična nekonzistentnost sudske i pravne prakse, kod pojedinih pravnih pitanja.

Zahtjevi za naknadom štete u sudskim postupcima javne nabave su razmjerno rijetki. U 2016. godini, Državna komisija je zaprimila obavijesti o postavljenim zahtjevima za naknadom štete u dva sudska spora.

4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

Sustav javne nabave je stabilan i funkcionalan, u višegodišnjoj je primjeni.

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

Ocjena stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito, kakva je dana u Izvješću o radu Državne komisije za 2015. godinu, u bitnim crtama nije se izmijenila, obzirom da u međuvremenu nije došlo ni do kakve izmjene pravnog okvira ili pak okolnosti pod kojima je cijeli sustav funkcionirao.

U tom smislu, radi izbjegavanja suvišnog ponavljanja, ukazuje se na Izvješće o radu za 2015. godinu (www.dkom.hr)

Količina žalbi predstavlja konstantu, ali sadržajno žalbe su složenije i većina žalbenih navoda odnosi se na stručno tehnička pitanja kod dokaza sposobnosti ili tehničkih specifikacija predmeta nabave, što znači da upravo ovi instituti i postupci u praksi izazivaju poteškoće. Radi navedenih spornih pitanja različite stručno-tehničke naravi potrebno je osigurati poznavanje materije, međutim obveza postupanja unutar kratkih rokova isključuje angažiranje klasičnih sudskih vještaka, čije bi angažiranje postupak učinilo presporim, a što je vezano i za osiguranje znatnih financijskih sredstava u proračunu Državne komisije. Slijedom navedenih okolnosti, postojeći procesni sustav onemogućava šire korištenje stručno-tehničkih mišljenja kao dokaza što otežava kontrolu zakonitosti, koju provodi Državna komisija.

Dovršetkom žalbenih postupaka u većoj mjeri je uočeno kako se najčešće povrede zakona odnose ili na propisivanje dokumentacije ili njenu primjenu. 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 često 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. Navedeni nedostaci u velikoj mjeri su uočeni i u predmetima nabave koji se financiraju iz Europskih strukturnih fondova, a koji, s obzirom na visoku procijenjenu vrijednost nabave i javni interes, imaju značajan utjecaj na cjelokupno gospodarstvo.

U odnosu na kriterij za odabir u 2016. godini, uočen je trend porasta korištenja kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (13,39%), ali se isti i dalje neznatno koristi u odnosu na kriterij najniže cijene. Jednako tako malo je i žalbi izjavljenih na dokumentaciju za nadmetanje, s ekonomski najpovoljnijom ponudom, kao zbirnim kriterijem. Istovremeno, projekti financirani od strane ESI fondova češće koriste taj kriterij odabira.

Državna komisija odlučuje u granicama žalbenih navoda, dok je postupanje po službenoj dužnosti bitno ograničeno. Istovremeno, aktivnost drugih potencijalnih sudionika postupka pravne zaštite, koji bi po definiciji vodili računa o zaštiti javnog interesa, DORH-a i Uprave za sustav javne nabave, na podnošenju žalbi je neznatna.

Rad četiri prvostupanjska upravna suda rezultirao je dvjema 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, kada su neujednačene, u nekim slučajevima remete konzistentnost pravne prakse u javnoj nabavi, a koja se formirala tijekom razdoblja od 10-ak godina i detaljno je praćena od strane sudionika postupka. Dakle, 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 i koncesijama.

Vezano za naprijed navedenu ocjenu stanja bitno je istaknuti da je, u prosincu 2016. godine, donesen novi Zakon o javnoj nabavi, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017. godine te će rezultati promjena biti vidljivi tek u Izvješću o radu za 2017. godinu.

Zaključno se može reći da je 2016. godinu bitno obilježio rad na donošenju novog Zakona, u koji je bila uključena šira javnost. Državna komisija je, u Izvješću o radu za 2015. godinu, iznijela niz preporuka u odnosu na postupak javne nabave i pravnu zaštitu, koje su koincidirale sa primjedbama i preporukama drugih interesnih skupina u javnoj nabavi. Prijedloge i preporuke prepoznao je i zakonodavac te su,

donošenjem novog Zakona u segmentu postupka javne nabave, uvažene gotovo sve preporuke.

U odnosu na pravnu zaštitu, novi Zakon je: izvršio korekciju iznosa naknade za pokretanje žalbenog postupka; utvrdio obvezu uplate naknade za pokretanje žalbenog postupka bez mogućnosti naknadnog pozivanja na uplatu, kao bitnu procesnu pretpostavku; proširio ovlaštenja Državne komisije na postupanje po službenoj dužnosti u osobito bitnim povredama postupka; ustanovio nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske; propisao obvezu upravnog suda na meritorno reformacijsko rješavanje po tužbama na odluke; utvrdio obvezu objavljivanja presuda nadležnog suda na mrežnoj stranici Državne komisije; odredio instruktivni rok za trajanje upravnosudske zaštite; uredio imenovanje opunomoćenika za prijem pismena za žalitelja izvan teritorija Republike Hrvatske, kao obvezan sadržaj žalbe. Time su usvojene preporuke sadržane u ranijim Izvješćima Državne komisije podržane od strane Hrvatskog sabora, ali i druge zainteresirane javnosti.

Određene preporuke iz Izvješća za 2015. godinu nisu uključene u novi zakonski tekst, no drži se kako treba ustrajati na njima, kao bitnom elementu daljnjeg razvoja pravne zaštite.

Radi se o zahtjevima koji se odnose na nastavak razvoja specifičnosti pravne zaštite u javnoj nabavi, a sadržani su u potrebi da se: definira i razradi postupak pravne zaštite kao *sui generis*; uvede prigovor, kao prethodno, remonstrativno pravno sredstvo postupanja naručitelja po žalbi; uvede procesna pretpostavka za izjavljivanje žalbe na dokumentaciju za nadmetanje u vidu prethodnog zahtjeva za objašnjenjem/izmjenom dokumentacije za nadmetanje; redefinira aktivna legitimacija i pravni interes za izjavljivanje žalbi; uvede procesna mogućnost traženja, u vidu dokaza, stručnog mišljenja o stručno-tehničkim pitanjima iz postupka javne nabave; uvede računanje roka za odlučivanje Državne komisije od dana kompletiranja spisa, a ne od dana urednosti žalbe; uvede termin radni dan; normira odlučivanje po članu Državne komisije pojedincu (obustave, odbačaji); prošire razlozi za poništenje postupka javne nabave od strane naručitelja.

Tijekom 2016. godine nije se pristupilo promjeni pravnog okvira koji uređuje Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave, a što je nužno zbog podnormiranosti institucije, pa se preporuča razmotriti donošenje propisa kojim bi se uredila pitanja:

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.

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

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 statusa

U pogledu same Državne komisije moglo bi se kazati da temelj rada predstavlja stalnost ljudskih resursa na stručnim poslovima visoke složenosti, koja omogućava razvoj stručnosti i znanja, a što dovodi do skraćivanja rokova odlučivanja, veće efikasnosti i kvalitete odluka.

Upisnik žalbenih predmeta, odluke i zaključci sa sjednica o pravnim shvaćanjima, javno su objavljeni, u realnom vremenu, na mrežnoj stranici, www.dkom.hr, što dovodi do predvidivosti pravne zaštite i veće dostupnosti rada institucije.

Sve navedeno doprinosi pravnoj sigurnosti i transparentnosti u postupcima javne nabave.

Razvoj e-nabave i uvođenje e-žalbe, koji se očekuju u 2017. godini, doprinijet će daljnjem unaprjeđenju sustava pravne zaštite.

Kao izazovi u narednom razdoblju, neovisno o naprijed navedenom, u cjelokupnom sustavu javne nabave, vide se: razvoj elektronske nabave i e-žalba; veća učinkovitost upravnosudske zaštite; stalna edukacija, unaprjeđenje pravnog okvira.

KLASA: 001-02/17-02/2

URBROJ: 354-01/17-2

U Zagrebu, 30. lipnja 2017.

PREDSJEDNIK

Goran Matešić

Prilog 1 - Prikaz žalitelja koji su sudjelovali u šest i više žalbenih postupaka u 2016. godini (kao samostalni žalitelji ili dio zajednice ponuditelja), te vrsta donesenih odluka po žalbama

broj	Naziv žalitelja	Odluka po žalbi				
		Broj izjavljenih žalbi u 2016.	Usvaja se	Odbija se	Odbacuje se	Obustava
1	Shimadzu d.o.o., Zagreb	29	16	3	6	4
2	Ramić-Trade d.o.o., Podstrana	27	11	5	10	1
3	Medical Intertrade d.o.o., Sveta Nedelja	14	12	1	1	-
4	Dalekovod d.d., Zagreb *	12	6	1	4	-
5	Birodom d.o.o., Lučko	12	5	5	1	1
6	Sokol Marić d.o.o., Zagreb *	12	3	6	2	1
7	Narodne novine d.d., Zagreb *	11	8	1	1	1
8	Siemens d.d., Zagreb *	11	2	4	5	-
9	Insako d.o.o., Zagreb	10	6	3	1	-
10	Makromikro grupa d.o.o., Zagreb	10	4	4	2	-
11	Viadukt d.d., Zagreb	9	6	1	1	1
12	Insepo d.o.o., Zagreb *	9	6	-	-	3
13	Croatia osiguranje d.d., Zagreb	9	5	4	-	-
14	Elektrocentar Petek d.o.o., Ivanić Grad *	9	4	2	2	1
15	Tehno - Elektro d.o.o., Đakovo *	9	3	1	3	2
16	Apstrakt d.o.o., Zagreb	9	-	6	3	-
17	MS Ambulance d.o.o., Novo Čiče, Velika Gorica	8	3	1	1	3
18	Institut IGH d.d., Zagreb	8	2	3	2	1
19	Hrvatski telekom d.d., Zagreb	8	1	6	-	1
20	Autotransport Karlovac d.d., Karlovac	8	-	8	-	-
21	Dalmat d.o.o., Zadar	8	-	6	2	-
22	Dinarid d.o.o., Zagreb	8	-	6	2	-
23	Binđo d.o.o., Ivanić Grad	7	6	1	-	-
24	Zavod za fotogrametriju, Zagreb	7	5	1	1	-
25	Premium d.o.o., Zagreb	7	4	2	-	1
26	Salesianer Miettex Lotos d.o.o., Zagreb	7	4	2	1	-
27	EndoProImplants d.o.o., Zagreb	7	3	1	3	-
28	SGM Informatika d.o.o., Split	7	3	1	3	-
29	Stublić Impex d.o.o., Zagreb	7	2	3	2	-

30	Eurco d.o.o., Vinkovci	6	-	3	2	1
31	Geodetski zavod Rijeka d.o.o., Rijeka	6	5	1	-	-
32	Geodetski zavod Split d.o.o., Split	6	5	1	-	-
33	Geoprojekt d.o.o., Zagreb	6	5	1	-	-
34	Poduzeće za ceste Split d.d., Dugopolje	6	4	1	1	-
35	Gornicze Biro Projektow sp. z.o.o., Krakow, Poljska	6	3	-	2	1
36	H.K.O. d.o.o., Zagreb	6	3	1	2	-
37	KING ICT d.o.o., Zagreb	6	3	3	-	-
38	M.T.F. d.o.o., Zagreb	6	2	-	1	3

Napomena: u tablici su iskazani žalitelji sa šest i više žalbi, koji su žalbe izjavili samostalno ili kao članovi zajednica ponuditelja.

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

1.2. 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 2016. godinu iznosio je 8.699.361,00 kuna, a od tog iznosa za plaće je planirano 6.580.561,00 kuna, za materijalne rashode 1.912.934,00 kuna, za financijske rashode 1.500,00 kuna i za kapitalne izdatke 204.363,00 kuna.

Ukupno izvršenje iznosi 8.653.091,30 kuna ili 99,47%.

Za plaće zaposlenih planirano je 6.580.561,00 kuna, a izvršenje je 6.569.477,08 kuna ili 99,83%.

Za materijalne troškove planirano je 1.912.937,00 kuna, a izvršenje je 1.886.894,33 kuna ili 98,64%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 40,18% odnosi se na najam prostora. Od 1.500,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke izvršeno je 400,00 kuna, uglavnom za bankarske usluge.

Za kapitalne izdatke planirano je za opremanje uredskog prostora 26.588,00 kuna, a izvršeno je 19.624,89 kune ili 73,81%, dok je na informatizaciji planirano 177.775,00 kuna, od čega je izvršeno 176.695,00 kuna ili 99,39% za djelomičnu zamjenu tehnički zastarjele informatičke opreme i poslužitelja i pripremu za E-vijećnicu.

U 2016. godini je, u državni proračun, s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, uplaćen iznos od 21.065.709,88 kuna.

(naknade 20.986.259,88 kuna + pristojbe 79.450,00 kn)

Iz navedenog je razvidno da je, s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, u državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 12.366.348,88 kuna više sredstava od sredstava koja su planirana za rad Državne komisije za 2016. godinu.