



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2017.

IZVJEŠĆE O RADU

SADRŽAJ:

| | |
|---|----|
| UVOD..... | 4 |
| 1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI | 5 |
| 1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije | 5 |
| 1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije | 6 |
| 1.3. Ljudski potencijali | 7 |
| 1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije | 8 |
| 1.5. Javnost rada Državne komisije | 9 |
| 1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne) | 10 |
| 1.6.1. Responzivna web stranica Državne komisije | 11 |
| 1.6.2. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi..... | 12 |
| 2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE | 13 |
| 2.1. Predmeti u radu | 13 |
| 2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu | 13 |
| 2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi | 13 |
| 2.1.3. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2017..... | 14 |
| 2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka | 15 |
| 2.3. Broj neriješenih predmeta..... | 16 |
| 2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima..... | 16 |
| 2.5. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću)..... | 17 |
| 2.6. Analiza postupanja po službenoj dužnosti..... | 18 |
| 2.6.1. Broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (faze) | 18 |
| 2.6.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda | 18 |
| 2.7. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma..... | 19 |
| 2.8. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere | 19 |
| 2.9. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi | 20 |
| 2.10. Novčane kazne..... | 20 |
| 2.11. Usmene rasprave..... | 20 |
| 2.12. Trajanje žalbenog postupka | 21 |
| 2.12.1. Izvješće Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću | 21 |
| 2.13. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka..... | 22 |
| 2.14. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka..... | 24 |
| 2.15. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija..... | 25 |
| 2.15.1. Specifične pogreške ponuditelja:..... | 25 |
| 2.15.2. Specifične pogreške naručitelja:..... | 25 |
| 2.15.3. Najčešći žalbeni navodi po ZJN 2016 | 26 |
| 2.15.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi..... | 26 |
| 2.15.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru..... | 26 |
| 2.16. Broj podnesenih optužnih prijedloga..... | 26 |
| 2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka | 27 |
| 2.17.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom | 27 |
| 2.18. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima | 27 |
| 2.18.1. Značajke predmeta javne nabave financirane iz EU fondova i strateških investicija..... | 27 |

| | |
|--|----|
| 3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE..... | 29 |
| 3.1. Broj upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije po godini zaprimanja tužbe | 29 |
| 3.2. Nedovršeni upravni sporovi u postupcima javne nabave | 29 |
| 3.2.1. Nedovršeni upravni sporovi po godinama predmeta..... | 29 |
| 3.2.2. Nedovršeni upravni sporovi po instancama | 30 |
| 3.3. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima donesenim u 2017. godini | 30 |
| 3.3.1. Broj odluka u upravnim sporovima..... | 30 |
| 3.3.2. Struktura odluka prvostupanjskih sudova | 30 |
| 3.3.3. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske | 31 |
| 3.4. Trajanje upravnih sporova u postupcima javne nabave dovršenih u 2017. godini | 31 |
| 3.4.1. Prosječno trajanje upravnih sporova | 31 |
| 3.4.2. Prosječno trajanje upravnih sporova po instancama | 32 |
| 3.4.3. Prosječno trajanje upravnih sporova po sudovima..... | 32 |
| 3.4.4. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u prvom stupnju – usporedni prikaz..... | 33 |
| 3.4.5. Pravni lijekovi – usporedni prikaz..... | 33 |
| 4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO..... | 34 |
| 4.1. Pravni okvir javne nabave | 34 |
| 4.2. Pravna zaštita..... | 38 |
| 4.3. Institucionalni okvir..... | 40 |

UVOD

Izradu Izvješća o radu Državne komisije Hrvatskome saboru za 2017. godinu obilježavaju slijedeće okolnosti:

- razdoblje od jedne godine primjene ZJN 2016 i reformiranog postupka javne nabave, kao i izmijenjenih odredbi o pravnoj zaštiti, istovremeno uz činjenicu da je gotovo 40% žalbenih predmeta vođeno prema odredbama ranijeg Zakona o javnoj nabavi;
- usavršavanje e-Nabave ili javne nabave u digitalnom obliku, preko Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske, na način da je ista u cijelosti digitalizirana (objava dokumentacije o nabavi, dostava ponuda, evaluacija i dostava odluke o odabiru). Istovremeno su izvršene zakonodavne pripreme za uvođenje mogućnosti izjavljivanje elektronske žalbe;
- stabilni uvjeti rada Državne komisije obilježeni naporima za podizanje transparentnosti s jedne i stručnih kapaciteta s druge strane;
- inicijativa Državne komisije za uređenjem institucionalnopravnog okvira – nastavak aktivnog učešća u okviru tijela Europske komisije, koje okuplja sve institucije država članica koje pružaju pravnu zaštitu, bilateralna suradnja, kao i učešće u različitim konferencijama, seminarima, skupovima bilateralnog i multilateralnog karaktera.

Ključni dio ovog Izvješća predstavlja ocjena stanja u javnoj nabavi, koji se u bitnome referira na primjenu novog ZJN 2016 i prvim iskustvima.

Dvojbe koje su uočene nisu bitno vezane za domaći pravni okvir i referiraju se izravno na Direktive na sličan način kao u drugim državama članicama Europske unije.

Prva iskustva u primjeni kriterija ekonomski najpovoljnije ponude ukazuju na početne slabosti, koje se ogledaju učestalijoj primjeni omjera kriterija cijene i drugih, u vrijednosti 90:10%.

Prva iskustva u primjeni odredbi o osobito bitnim povredama postupka javne nabave, po kojima Državna komisija postupaju po službenoj dužnosti, ukazuju na povećanje broja poništenih predmeta koje pokazuju tendenciju smanjenja, što je izravni utjecaj novog pravnog okvira i pravne prakse Državne komisije.

Pojave, koje je donijela primjena novog ZJN 2016, ostaju za ocijeniti od strane široke zajednice korisnika, između ostalog i na temelju statistike žalbenih predmeta postupaka javne nabave danih u ovom Izvješću.

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.

S 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. i 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 statusom dužnosnika samo u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa, ali ne i prema odredbama 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 s 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 2017. godinu iznosio je 9.242.249,00 kuna, a od tog iznosa za plaće je planirano 6.909.530,00 kuna, za materijalne rashode 2.165.819,00 kuna, za financijske rashode 3.900,00 kuna i za kapitalne izdatke 163.000,00 kuna.

Ukupno izvršenje iznosi 9.086.259,08 kuna ili 98,30%.

Za plaće zaposlenih planirano je 6.909.530,00 kuna, a izvršenje je 6.881.352,83 kuna ili 99,59%.

Za materijalne troškove planirano je 2.165.819,00 kuna, a izvršenje je 2.046.518,88 kuna ili 94,50%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 36,73% odnosi se na najam prostora. Od 3.900,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke izvršeno je 3.723,12 kuna, uglavnom za bankarske usluge.

Za kapitalne izdatke planirano je za opremanje uredskog prostora 28.800,00 kuna, a izvršeno je 28.320,00 kune ili 98,33%, dok je na informatizaciji planirano 134.200,00 kuna, od čega je izvršeno 126.345,00 kuna ili 94,15 % pretežito za izradu nove, responzivne internet stranice, nabavu tehničke opreme, nadogradnju i nabavu novih modula u aplikaciji DKOM-a, te priprema za punu funkcionalnost e-Žalbe od 1. siječnja 2018. godine.

U 2017. godini je s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćen iznos od 16.631.826,38 kuna u državni proračun.

Iz navedenog je razvidno da je, s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka, u državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 7.389.577,38 kuna više sredstava od sredstava planiranih za rad Državne komisije za 2017. godinu.

1.3. Ljudski potencijali

Struktura i broj zaposlenih u Državnoj komisiji, uređena je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2017. 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 | 3 | 4 |
| Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima | 19 | 22 |
| Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima | 1 | 8 |
| Ukupno: | 33 | 48 |

Činjenica da zaposlenici DKOM-a (članovi i službenici) imaju višegodišnji staž u instituciji (u trajanju od gotovo 7 godina) svjedoči o stalnosti ljudskih resursa i visokoj razini stručnosti, a koja utječe na bolju organizaciju rada i veću učinkovitost.

Od ukupnog broja zaposlenih 95% čine osobe sa VSS (magistri struke).

U odnosu na stručna pitanja, stalni izazov je pratiti i usvajati nova znanja, a posebno praksu Europskog suda pravde i međunarodnu praksu. U 2017. uloženi su i dodatni naponi na polju stručne edukacije ljudskih resursa na području javne nabave. Na tragu istoga, osim edukacije u smislu novih tehnoloških zahtjeva (e-žalba, e-spis, e-dokumentacije), neophodan je i razvoj kapaciteta.

Uz Stručnu službu za rješavanje u žalbenim postupcima u listopadu 2016. godine ustrojena je i započela s radom Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima.

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. Isto je i pretpostavka objektivnosti postupka odlučivanja i mogućnosti praćenja stanja i pojava, kako u žalbenim postupcima, tako i u postupcima javne nabave, što su ujedno i podaci o kojima se izvješćuje Hrvatski sabor.

Novi ZJN 2016 propisao je obvezu postupanja Državne komisije po službenoj dužnosti (*ex officio*) u taksativno navedenim slučajevima, ocjenu zakonitosti postupaka i radnji naručitelja, s naglaskom na djelovanje ovog državnog tijela u žalbenom postupku bez obzira na fazu postupka u kojem je izjavljena žalba.

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.

Da su korupcijski rizici u javnoj nabavi prepoznati u Republici Hrvatskoj govori u prilog i činjenica da je Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Suzbijanja korupcije

svoju drugu tematsku sjednicu održalo pod naslovom „Korupcijski rizici u javnoj nabavi“, dana 28. studenog 2017. godine u Hrvatskome saboru.

Europska komisija u svom Izvješću za Hrvatsku 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, SWD (2018) 209 final, od 7. ožujka 2018. godine, osvrće se na korupciju u javnoj nabavi na načina da ističe kako provedba mjera za borbu protiv korupcije nije ujednačena, te iako je Republika Hrvatska od pristupanja Europskoj uniji poboljšala određene aspekte svojih antikorupcijskih politika i struktura, nekoliko se ključnih elemenata i dalje može poboljšati, a oni, pored ostalog, uključuju i učinkovitu kontrolu rizika u javnoj nabavi, osobito javnih naručitelja sa slabijim kontrolnim mehanizmima. Također, prema izvješću State Departmenta za 2016. godinu problem korupcije najrizičniji je u poslovima javne nabave.

Prepoznajući važnost borbe protiv korupcije Državna komisija, pored prethodno navedenih aktivnosti, sudjeluje i u radu Savjeta za sprječavanje korupcije, kao radnog tijela Vlade Republike Hrvatske, na kojem se provode konzultacije i savjetovanja nadležnih tijela, raspravljaju pojedina pitanja iz nacionalne antikorupcijske politike, predlažu i provode konkretne mjere borbe protiv korupcije.

Inicijativa za izmjenom i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, istaknuta u ranijim izvješćima ovog državnog tijela i prihvaćena od strane Hrvatskog sabora, rezultirala je započinjanjem tog postupka od strane Ministarstva gospodarstva, obrta i poduzetništva.

Sudjelovanje zaposlenika na edukacijama također ima antikorupcijski učinak. Predstavnici Državne komisije su u 2017. godini sudjelovali i na tematskim edukacijama vezanim uz borbu protiv korupcije.

1.5. Javnost rada Državne komisije

Transparentnost 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 smanjuje potrebu zahtjeva za pravo na pristup informacijama. U 2017. godini podneseno je osam zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je svih 8 riješeno u 2017. 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.

U 2017. godini na stranici Državne komisije registrirano je **860.103** pregleda stranica. Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:01:23 minute, što govori o preglednosti stranice i dostupnosti informacija.

Dostava odluka javnom objavom na mrežnoj stranici i dalje pridonosi znatnoj financijskoj uštedi 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.

S obzirom na to 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), a koji iskorak je uspjehom dovršen u 2017. godini.

Mrežnoj stranici www.dkom.hr se u najvećem broju slučajeva pristupa putem računala: 79,4%, mobilnih uređaja: 19% te putem tableta: 1,6%.

1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)

Državna komisija je, osim svoje temeljne zadaće – odlučivanja u žalbenim postupcima, aktivnosti bilježila na bilateralnom i multilateralnom planu. Predsjednik, zamjenici i članovi Državne komisije sudjelovali su u različitim stručnim aktivnostima i forumima, fokusirajući se na pravo javne nabave.

Na temelju dokumenta Europske komisije, naslova Poboljšanja jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća od 28. listopada 2015. godine u kojem je kao jedna od mjera Plana za provedbu Strategije jedinstvenog tržišta istaknuta upravo Inicijativa za umrežavanjem tijela za reviziju, pozivom Europske komisije iz veljače 2016. godine došlo je do osnivanja, odnosno do održavanja Prvog sastanka Mreže prvostupanjskih revizijskih tijela (u daljnjem tekstu: Mreža) u Bruxellesu, sve u cilju unaprjeđenja učinkovitosti, djelotvornosti i transparentnosti sustava pravne zaštite u javnoj nabavi, u skladu s direktivama o postupcima pravne zaštite.

Tako je, u drugoj polovici godine, održan i drugi sastanak Mreže na kojem su predstavljeni prikupljeni podaci o usporednom prikazu strukture, profesionalnog sastava

i načina rada revizijskih tijela. Razmijenjena iskustva i specifične teme ukazali su na jasnu potrebu daljnjeg održavanja tematskih sastanaka.

Bilateralu Državne komisije u 2017. godini obilježila je vrlo uspješna suradnja s predstavnicima Közbeszerezési Hatóság, državnog tijela nadležnog za javnu nabavu u Mađarskoj, koja je rezultirala i sudjelovanjem na Međunarodnoj konferenciji o javnoj nabavi održanoj u Budimpešti, u listopadu 2017. godine.

Delegacija Odbora za gospodarstvo Hrvatskog sabora, na čelu s Predsjednikom Darinkom Kosorom, u listopadu 2017. godine službeno je posjetila Državnu komisiju. Jedna od tema bilo je i aktualno Izvješće o radu Državne komisije, koje je raspravljeno i usvojeno u Hrvatskom saboru. Također, zastupnici su upoznati s učincima primjene ZJN 2016 u prva tri tromjesečja, utvrđenim trendovima i zapažanjima.

Delegacija članova Državne komisije boravila je u radnom posjetu Europskom sudu pravde u Luxemburgu, u listopadu 2017. godine. Članovi delegacije pobliže su se upoznali s načinom odlučivanja Suda te prisustvovali javnim raspravama, kojima su prethodili uvodni sastanci s pravnim savjetnicima suca izvjestitelja, s izloženim pravnim i činjeničnim pitanjima predmeta javne rasprave. Upriličen je i sastanak sa sucima Europskog suda: Vesnom Tomljenović, sutkinjom Općeg suda i sucem Sinišom Rodinom. Na sastanku sa sutkinjom Tomljenović članovi su upoznatim s djelokrugom i načinom rada Općeg suda, dok su na sastanku sa sucem Rodinom upoznati i s određenim pravnim shvaćanjima iz područja javne nabave u postupku zahtjeva za prethodnu ocjenu.

Delegacija Državne komisije je, na čelu s predsjednikom, u studenom 2017. godine sudjelovala i na Regionalnoj konferenciji „Izazovi i tendencije u javnim nabavkama - pravna zaštita u postupcima javnih nabavki“, koja se održala u Beogradu, Republika Srbija. Održana su predavanja s osvrtom na recentnu praksu Europskog suda pravde, vezanu za javnu nabavu, kao i izneseni i kritički osvrti na Direktivu o koncesijama 2014/23/EU.

1.6.1. Responzivna web stranica Državne komisije

Nova, responzivna web stranica Državne komisije promovirana je u svibnju 2018. godine. Potrebe korisnika internetske stranice Državne komisije, koja u svojoj naravi i nije samo stranica već i portal (s dnevno ažuriranim Upisnikom žalbenih predmeta, objavama odluka i aktivnostima ovog državnog tijela), zahtijevale su prilagodbu suvremenim načinima korištenja i medijima.

Navedeno se prvenstveno odnosilo na funkcionalnost stranice, koja je izrađena sukladno analizama potreba korisnika, kako u odnosu na predmete pretraga tako i na tehnologiju pristupa, a podredno i na vizualnu prepoznatljivost.

Responzivna web stranica se dijelom naslanja na aplikaciju Upisnik žalbenih predmeta u kojoj će se u elektroničkom obliku zaprimati i obrađivati elektronska žalba, a u kojoj se objavljuju odluke Državne komisije, kao i odluke upravnih sudova donesene u pojedinim žalbenim predmetima. U skoroj budućnosti Državna komisija će prijeći na potpuno digitalizirani, bespapirni žalbeni postupak. U navedenom smislu se vrši kontinuirana nadogradnja i prilagodba cjelokupnog IT sustava Državne komisije.

1.6.2. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi

Mogućnost izjavljivanja elektroničke žalbe predviđena je odredbama ZJN 2016.

Oblik i način dostave žalbe elektroničkim sredstvima komunikacije detaljnije je uređen Pravilnikom o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 101/17.), prema kojem je moguće izjaviti žalbu putem međusobno povezanih informatičkih sustava Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (sustav e-Žalba).

Od strane Državne komisije valjalo je stvoriti organizacijske i tehničke pretpostavke za prijam elektroničkih žalbi. Navedeno je podrazumijevalo usklađivanje s Elektroničkim oglasnikom javne nabave Republike Hrvatske.

Nakon javne objave nadmetanja i dostave ponuda elektroničkim sredstvima komunikacije, elektronička žalba predstavlja daljnji korak do potpune digitalizacije postupka javne nabave. S obzirom na mogućnost izjavljivanja elektroničke žalbe, pred Državnom komisijom je izazov i zadaća koja podrazumijeva žalbeni postupak u cijelosti bez papira.

Elektronička žalba u javnoj nabavi predstavlja visoko postignuće i među drugim državama članicama Europske unije.

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2017. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 1.043 žalbenih predmeta, od kojih je 98 prenesenih iz 2016. godine, te 945 novozaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

| Vrsta | Broj |
|------------------------------|--------------|
| Predmeti preneseni iz 2016.* | 98 |
| Zaprimljene žalbe u 2017. | 945 |
| Ukupno | 1.043 |

* Predmeti preneseni iz 2016. nisu riješeni u 2016. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije bilo moguće kompletirati u 2016., te se nije moglo niti pristupiti rješavanju žalbi.

2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi

| Vrsta | Broj žalbi | % |
|----------------------------|------------|-----------------|
| Javna nabava | 928 | 98,20 % |
| Koncesije | 17 | 1,80% |
| Javno-privatno partnerstvo | 0 | 0 |
| Ukupno | 945 | 100,00 % |

Žalbe se u prevladavajućem broju slučajeva izjavljuju u postupcima javne nabave, svega 1,8% u postupcima davanja koncesija, dok u postupcima odabira javno-privatnog partnera nije bilo žalbi.

Usporedba broja objavljenih postupaka sa brojem izjavljenih žalbi

| | Broj objava u 2017. (EOJN) | Broj žalbi u 2017 | Omjer % |
|---------------|-----------------------------|-------------------|---------------|
| Javna nabava | 9484 | 928 | 9,78% |
| Koncesije* | 265 | 17 | 6,42% |
| Ukupno | 9749 | 945 | 9,70 % |

*Prema podacima Ministarstva financija, u 2017. godini je sklopljeno **792** novih ugovora o koncesijama.

U žalbenom postupku pred Državnom komisijom pravno se kontrolira 10% od ukupnog broja postupaka javne nabave objavljenih u EOJN i 6% od ukupnog broja postupaka davanja koncesija objavljenih u EOJN.

2.1.3. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2017.

Tijekom 2017. u Državnoj komisiji zaprimljeno je 945 žalbi. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred ovim državnim tijelom (1.043), prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi je iznosio: **87** predmeta.

| Godina | Zaprimljeni predmeti | Usporedba s prethodnom godinom | |
|--------|----------------------|--------------------------------|-----------|
| 2014 | 1.315 | - | - |
| 2015 | 1.137 | 15./14. | -13,54 % |
| 2016 | 1.135 | 16./15. | - 0,18 % |
| 2017 | 945 | 17./16. | - 16,74 % |

U posljednje četiri godine (od 2014.-2017.), uočava se pad broja žalbenih predmeta, od cca 28%.

Unatoč zabilježenom padu broja žalbi, uočava se stalno povećanje složenosti žalbenih predmeta uvjetovano otvaranjem mogućnosti korištenja sredstava fondova Europske unije, kao posljedica pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Aktivan angažman odvjetnika specijaliziranih u javnoj nabavi, sudjelovanje konzultanata, ustrojavanje specijaliziranih odjela za javnu nabavu pri gospodarskim subjektima, zahtjevne tehničke specifikacije predmeta nabave, elementi su složenosti koji iziskuju vrlo visoku razinu stručnosti u postupanju, a sve u kontekstu kratkog roka za rješavanje žalbenih predmeta.

Tendencija smanjivanja broja žalbenih predmeta, koja se podudara sa sličnim pojavama u nekim državama članicama EU (Njemačka, Austrija, Slovenija i dr.), otvara pitanje dostupnosti žalbenog postupka.

Kako bi odgovorili na nove izazove složenosti žalbenih predmeta, Državna komisija je krajem 2016. ustrojila Stručnu službu za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima, kojoj je jedna od osnovnih zadaća praćenje prakse s ciljem ujednačavanja postupanja te ukazivanje na pojavnosti u primjeni zakona.

Također, pojačane su aktivnosti u upravnim sporovima radi održavanja konzistentnosti pravne prakse u javnoj nabavi.

2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Iako je 1. siječnja 2017. godine na snagu stupio ZJN 2016, na žalbene postupke čiji su predmet bili postupci javne nabave započeti do 1. siječnja 2017. godine, primjenjivao se raniji Zakon o javnoj nabavi. Iz tog razloga daje se zajednički iskaz broja zaprimljenih žalbi prema fazama postupka, svih predmeta, kao i zaseban statistički iskazi koji se odnose na žalbene postupke na koje se primjenjivao raniji zakon i onaj koji se odnosi za ZJN 2016.

Broj žalbi prema fazama postupka (Konsolidirani podaci za 2017. godinu)

| Br. | Faza | Javna nabava | Koncesije | Ukupno | % |
|-----|---|--------------|-----------|------------|----------------|
| 1. | Odluka o odabiru; odluka o poništenju | 686 | 8 | 694 | 73,45% |
| 2. | Objava i DZN, Izmjena DZN * | 221 | 8 | 229 | 24,23% |
| 3. | Propuštanje naručitelja da valjano odgovori | 6 | - | 6 | 0,63% |
| 4. | Odluka o nedopustivosti sudjelovanja | 4 | - | 4 | 0,42% |
| 5. | Otvaranje ponuda | 3 | - | 3 | 0,32% |
| 6. | Obavijest | 2 | - | 2 | 0,21% |
| 7. | Ispravak | 2 | - | 2 | 0,21% |
| 8. | Ostalo | 4 | 1 | 5 | 0,53% |
| | Ukupno | 928 | 17 | 945 | 100,00% |

Broj žalbi prema fazama postupka (Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14))

| Br. | Faza | Javna nabava | Koncesije | Ukupno | % |
|-----|---------------------------|--------------|-----------|------------|----------------|
| 1. | Objava i DZN, Izmjena DZN | 47 | - | 47 | 11,57% |
| 2. | Otvaranje ponuda | 1 | - | 1 | 0,25% |
| 3. | Odluka | 355 | - | 355 | 87,44% |
| 4. | Obavijest | 2 | - | 2 | 0,49% |
| 5. | Ostalo | 1 | - | 1 | 0,25% |
| | Ukupno | 406 | 0 | 406 | 100,00% |

Broj žalbi prema fazama postupka (ZJN 2016)

| Br. | Faza | Javna nabava | Koncesije | Ukupno | % |
|-----|---|--------------|-----------|------------|----------------|
| 1 | Objava, Dokumentacija o nabavi, Izmjena DoN | 174 | 8 | 182 | 33,77% |
| 2. | Propuštanje naručitelja da valjano odgovori | 6 | - | 6 | 1,11% |
| 3. | Odluka o nedopustivosti sudjelovanja | 4 | - | 4 | 0,74% |
| 4. | Otvaranje ponuda | 2 | - | 2 | 0,37% |
| 5. | Odluka o odabiru * | 308 | 6 | 314 | 58,26% |
| 6. | Odluka o poništenju | 23 | 2 | 25 | 4,64% |
| 7. | Ispravak | 2 | - | 2 | 0,37% |
| 8. | Ostalo | 3 | 1 | 4 | 0,74% |
| | Ukupno | 522 | 17 | 539 | 100,00% |

Najvažniji zaključak koji se vezuje uz primjenu ZJN 2016 jest značajno veći broja žalbi na dokumentaciju o nabavi (iznosi 34%), što je i bila intencija zakonodavca, motivirana željom da se osigura kvalitetnija podloga za provođenje postupka javne nabave.

Ovo je osobito važna mjera za postupke financirane iz ESI fondova imajući na umu da nepravilnosti u postupcima javne nabave za posljedicu imaju financijske korekcije, a ovakovo postupanje dovodi do kvalitetnijih konačnih rješenja.

Navedeni učinak omogućen je smanjenjem visina naknade za pokretanje žalbenog postupaka na dokumentaciju o nabavi.

2.3. Broj neriješenih predmeta

| Sveukupno predmeta u radu u 2017. godini | Riješeni predmeti | Neriješeni predmeti |
|--|-------------------|---------------------|
| 1.043 | 952 | 91* |
| 100% | 91,28% | 8,72% |

*Na dan 31. prosinca 2017. godine 91 predmet nije riješen, mahom zaprimljeni krajem godine, u mjesecu prosincu, a čije se rješavanje nastavilo u 2018. godini, unutar zakonom određenih rokova.

2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima

Ukupan broj predmeta u radu u 2017. godini (1.043), sastoji se od prenesenih predmeta iz 2016. (98), te zaprimljenih u 2017. (945).

Za potrebe ovog izvješća, analiziraju se zaprimljeni i dovršeni predmeti u 2017. godini, njih 854, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2018. godinu (91).

| Vrsta odluke | Broj | % |
|--|------------|----------------|
| Žalba se usvaja | 446 | 52,22% |
| Žalba se odbija | 193 | 22,60% |
| Žalba se odbacuje | 168 | 19,67% |
| Obustava postupka | 43 | 5,04% |
| Ustupanje u nadležnost | 1 | 0,12% |
| Ostalo (odluke kojima se žalba djelomično odbija i poništava dio odluke) | 3 | 0,35% |
| Ukupno | 854 | 100,00% |

Za 12% uvećan je postotak usvajanja žalbi (koji u različitoj mjeri rezultira poništavanjem odluke, postupka ili radnje naručitelja). Ovo uvećanje može se dovesti u vezu s učincima primjene ZJN 2016, među kojima treba istaknuti češće korištenje žalbe na dokumentaciju te postupanje po službenoj dužnosti, u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave.

Smanjuje se postotak broja žalbi koje su odbačene iz postupovnih razloga, što također treba dovesti u vezu sa primjenom novog zakona, odnosno većom strogošću postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbi – uplata naknade za pokretanje žalbenog postupka.

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

| Predmet poništenja | Broj | % |
|---------------------------------------|------------|----------------|
| Odluka o odabiru | 258 | 57,84% |
| Dokumentacija za nadmetanje /o nabavi | 90 | 20,18% |
| Postupak JN | 65 | 14,58% |
| Odluka o poništenju | 31 | 6,95% |
| Odluka o nedopustivosti sudjelovanja | 2 | 0,45% |
| Ukupno | 446 | 100,00% |

U 2017. godini, u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru.

2.6. Analiza postupanja po službenoj dužnosti - primjena ZJN 2016

Od ukupno zaprimljenih 945 žalbe njih 539 odnosilo se na žalbe na koje se primjenjuje ZJN 2016.

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, utvrdila postojanje osobito bitnih povreda postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016. u 107 odluka.

U 34 odluke u kojima je utvrđena osobito bitna povreda postupka javne nabave žalbeni navodi su ocijenjeni kao neosnovani.

2.6.1. Broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (faze)

| Predmet žalbe | Broj |
|--------------------------------|------------|
| Dokumentacija o nabavi | 26 |
| Izmjena dokumentacije o nabavi | 5 |
| Odluka o odabiru i poništenju | 72 |
| Otvaranje i propuštanje | 2 |
| Ostalo | 2 |
| Ukupno | 107 |

2.6.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, utvrdila postojanje osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016, u 107 odluka, pri čemu je u određenim odlukama utvrđeno više povreda. Također, u određenim odlukama pojedini žalbeni navodi odgovarali su utvrđenim osobito bitnim povredama. Ukupan broj utvrđenih osobito bitnih povreda je 119.

| Osobito bitna povreda | Broj |
|---|-----------|
| (1) Kraći rok za dostavu ponuda | 5 |
| (2) Ispravak obavijesti nije poslan na objavu | 0 |
| (3) Rok za dostavu ponuda nije produljen | 1 |
| (4) Kriterij za odabir ponude | 1 |
| (5) Obvezne osnove za isključenje | 20 |
| Dokaz o nekažnjavanju nije dostavljena za sve osobe | (15) |
| Dostavljeni dokaz o nekažnjavanju nije dostatan dokaz da ne postoje osnove za isključenje | (3) |

| | |
|--|------------|
| Naručitelj nije tražio dostavu ažuriranih popratnih dokumenata kod postupka velike vrijednosti u odnosu na obvezne osnove za isključenje | (1) |
| ESPD obrazac u dijelu koji se odnosi na nepostojanje obvezne osnove za isključenje nije uredno ispunjen | (1) |
| (6) Pregovori i izmjena ponude | 0 |
| (7) Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta | 92 |
| Sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti | (62) |
| Tehnička i stručna sposobnost | (27) |
| Uvjet vezan uz predmet nabave- izostavljeno „slično“ | (13) |
| Uvjet razmjern predmetu nabave-procijenjena vrijednost | (5) |
| Norme osiguranja kvalitete gospodarskog subjekta propisane kao uvjet tehničke i stručne sposobnosti | (12) |
| (8) Nepravilna primjena prava | 0 |
| Ukupno | 119 |

2.7. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2017. godini nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

2.8. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2017. zaprimljeno je 19 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 2017. godini, od čega: | 19 |
| • Odbijenih | 3 |
| • Odbačenih | 9 |
| • usvojenih prijedloga | 7 |
| Ukupan broj zaprimljenih prijedloga | 19 |

U 2017. godini devet prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbačeno. U sedam žalbenih predmeta, prijedlozi su usvojeni.

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

U 2017. godini zaprimljeno je 27 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 2017. godini, od čega: | 27 |
| • odbijenih | 18 |
| • odbačenih | 3 |
| • usvojenih prijedloga | 5 |
| Ostalo (riješeno na drugi način) * | 1 |
| Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva | 27 |

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

U 18 žalbena predmeta zahtjev je odbijen, a u pet su usvojeni zahtjevi.

2.10. Novčane kazne

Prema odredbama članka 429. ZJN 2016, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2017. godini, sukladno odredbama navedenog članka Zakona, nije izrečena niti jedna novčana kazna, obzirom na činjenicu da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti za izricanje.

2.11. Usmene rasprave

Sukladno članku 427. ZJN 2016, stranke žalbenog postupka mogu predložiti održavanje usmene rasprave pred Državnom komisijom, radi razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. U 2017. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u osam 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 su, obzirom na izričitu obavezu osiguranja tereta dokaza, dužne osigurati stranke. Iz ovog razloga održavanje usmene rasprave zamjenjuje pisana procesna komunikacija sa strankama u kojoj se traži upotpunjavanje dokumentacije.

Bez obzira na izrečeno, usmena rasprava kao važan element kontradiktornosti postupka, postupovni je alat kojega bi ciljano, u specifičnim sporovima valjalo razvijati.

2.12. Trajanje žalbenog postupka

Trajanje postupka pravne zaštite propisano je odredbom članka 432. stavka 2. ZJN 2016, prema kojemu je Državna komisija dužna donijeti odluku u roku od 30 dana od predaje uredne žalbe, te izraditi i dostaviti pisani opravak odluke u roku od osam dana od dana donošenja odluke na sjednici vijeća.

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 | 14 |
| Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke | 36 |

U 2017. godini održan je trend rješavanja predmeta u kraćim rokovima, pa je prosječno vrijeme koje teče od zaprimanja žalbe do donošenja odluke 36 dana. Vrijeme od kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke, iznosi 14 dana.

Na temelju gornjih podataka o prosječnom trajanju upravnog spora o pravu javne nabave pred upravnim sudovima (točka 3. ovog Izvješća), ostaje za zaključiti da je pravna zaštita u 2017. godini pred ovim državnim tijelom prosječno trajala 36 dana, a pred upravnim sudovima, prosječno 566 dana.

2.12.1. Izvješće Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću

Europska komisija je provela evaluaciju djelovanja direktiva o pravnim lijekovima, a za koje potrebe je upotrijebila posebne kriterije ocjenjivanja, uključujući: djelotvornost; učinkovitost; značaj; usklađenost s ostalim politikama i dodanu vrijednost EU-a.

Ocjenom 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

Usporedbom podataka na razini 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.

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.

2.13. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka

Prema podacima iz Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina u 2017. godini minimalno jedan postupak u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavilo je 1.133 raznih naručitelja u sustavu javne nabave u navedenom oglasniku (988 javnih naručitelja i 145 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 2017. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u žalbenim postupcima započetim po žalbama zaprimljenim i riješenim u 2017. godini, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2017. godini.

¹IZVJEŠĆE 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.

| Naziv naručitelja | Broj predmeta Zaprimljeno riješeno | žalbenih / | Broj usvojenih žalbi | Usvojeno/ u odnosu na broj riješениh % | Ukupan broj objavljenih postupaka naručitelja 2017 (EOJN) |
|---|--|---------------|-------------------------|---|---|
| Grad Zagreb, Zagreb | 116 | / 107 | 47 | 44% | 917 |
| HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb | 64 | / 58 | 34 | 59% | 464 |
| Hrvatske ceste, Zagreb | 34 | / 32 | 14 | 44% | 228 |
| Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb | 26 | / 23 | 15 | 65% | 56 |
| HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb | 25 | / 22 | 13 | 59% | 154 |
| Hrvatske vode, Zagreb | 24 | / 22 | 20 | 91% | 139 |
| Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb | 19 | / 16 | 7 | 44% | 106 |
| Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka | 16 | / 15 | 11 | 73% | 198 |
| Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb | 16 | / 15 | 5 | 33% | 151 |
| Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Zagreb | 16 | / 15 | 4 | 27% | 9 |
| Klinički bolnički centar Zagreb, Zagreb | 16 | / 14 | 3 | 21% | 181 |
| Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o., Zagreb | 15 | / 15 | 8 | 53% | 70 |
| Hrvatske šume d.o.o., Zagreb | 15 | / 15 | 7 | 47% | 81 |
| Ministarstvo zdravstva, Zagreb | 14 | / 11 | 5 | 45% | 24 |
| Splitsko-dalmatinska županija, Split | 13 | / 11 | 4 | 36% | 19 |
| Ministarstvo obrane, Zagreb | 12 | / 12 | 8 | 67% | 183 |
| Klinički bolnički centar Osijek, Osijek | 10 | / 10 | 5 | 50% | 51 |
| HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb | 10 | / 10 | 4 | 40% | 140 |
| Hrvatska radiotelevizija, Zagreb | 10 | / 9 | 7 | 78% | 154 |
| Đakovački vodovod d.o.o., Đakovo | 9 | / 6 | 5 | 83% | 3 |
| Opća bolnica Karlovac, Karlovac | 8 | / 7 | 5 | 71% | 30 |
| Javna ustanova Nacionalni park Plitvička jezera, Plitvička jezera | 7 | / 5 | 2 | 40% | 98 |
| Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb | 7 | / 4 | 3 | 75% | 110 |

| | | | | |
|--|-------|---|------|----|
| Dugoselski komunalni i poduzetnički centar d.o.o., Dugo Selo | 6 / 6 | 4 | 67% | 3 |
| Opća bolnica Zadar, Zadar | 6 / 6 | 2 | 33% | 37 |
| Varkom d.d., Varaždin | 6 / 6 | 2 | 33% | 24 |
| Odvodnja Rovinj-Rovigno d.o.o., Rovinj | 6 / 6 | 2 | 33% | 2 |
| Grad Split d.o.o., Split | 6 / 5 | 5 | 100% | 40 |
| Dom zdravlja Zagreb – centar, Zagreb | 6 / 5 | 2 | 40% | 24 |
| Klinički bolnički centar Split, Split | 6 / 5 | 2 | 40% | 83 |
| Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb | 6 / 4 | 1 | 25% | 13 |
| Ministarstvo poljoprivrede, Zagreb | 5 / 5 | 3 | 60% | 21 |
| Hrvatske vode – hidrotehnički objekti d.o.o., Zagreb | 5 / 5 | 3 | 60% | 5 |
| Opća bolnica Virovitica, Virovitica | 5 / 5 | 2 | 40% | 11 |
| Ministarstvo financija, Porezna uprava, Zagreb | 5 / 5 | 2 | 40% | 21 |
| HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb | 5 / 5 | 2 | 40% | 68 |
| Vinkovački vodovod i kanalizacija d.o.o., Vinkovci | 5 / 5 | 1 | 20% | 6 |
| Dom zdravlja Splitsko-dalmatinske županije, Split | 5 / 4 | 1 | 25% | 8 |

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 2017. odnosi samo na javnu nabavu.

2.14. 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.

2.15. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija

Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija, ponavljaju se iz godine u godinu i nisu poseno vezani uz promjenu pravnog okvira.

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

- dokumentacija o nabavi nije u skladu sa pozitivnim zakonskim rješenjima (dokazivanje jednakovrijednosti, dokazi sposobnosti, opis predmeta nabave, itd.),
- nejasna i kontradiktorna dokumentacija o nabavi,
- odluka o odabiru nije u skladu sa zahtjevima iz dokumentacije o nabavi i Zakonom o javnoj nabavi,
- nejednako postupanje u odnosu na sudionike pojedinog postupka,
- primjena odredaba o dopuni, razjašnjenju, upotpunjavanju ponuda i dostavi informacija ili dokumentacije.

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. Specifične pogreške ponuditelja:

- nedovoljno se koristi mogućnost traženja objašnjenja dokumentacije o nabavi,
- ponuda nije sastavljena u skladu s uvjetima iz dokumentacije o nabavi, (dokazi sposobnosti, tehničke specifikacije, katalozi, prijevodi i sl.),
- ponuda ima formalne pogreške (potpisivanje dokumenata u ponudi osobito vezano za elektroničku dostavu ponuda i sl.).

2.15.2. Specifične pogreške naručitelja:

- nejasna i kontradiktorna dokumentacija,
- traže se suvišne i nepotrebne izjave,
- 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 se nepravilno primjenjuju odredbe o dopuni 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.

2.15.3. Najčešći žalbeni navodi po ZJN 2016

2.15.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi

U žalbama izjavljenim na dokumentaciju o nabavi kao najčešći razlozi osporavanja dokumentacije su:

- opis predmeta nabave i tehničke specifikacije, a sve u smislu pogodovanja određenom ponuditelju,
- propisana sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti,
- propisani dokazi tehničke i stručne sposobnosti,
- propisani kriteriji za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude).

2.15.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru

U žalbenim predmetima izjavljenim na odluku o odabiru najčešći razlozi osporavanja su:

- razlozi za isključenje,
- neudovoljavanje tehničkim specifikacijama,
- neudovoljavanje tehničkoj i stručnoj sposobnosti,
- ESPD obrazac (neispunjavanje u cijelosti, nedostavljanje...),
- primjena članka 263. i 293. ZJN 2016,
- primjena odredi o oslanjanju na sposobnost drugih subjekata,
- pregled i ocjena ponuda u odnosu na kriterij za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude).

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 2017. nije podnosila optužne prijedloge za prekršaje.

2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka

Odredbom članka 430. ZJN 2016 propisano je da žalitelj u postupku pred Državnom komisijom plaća naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od:

| Iznos naknade | Za procijenjenu vrijednost nabave |
|-----------------|--|
| 5.000,00 kuna | do 750.000,00 kuna |
| 10.000,00 kuna | od 750.000,01 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 |

Iznimno, za žalbu na dokumentaciju o nabavi žalitelj je obavezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna, neovisno o procijenjenoj vrijednosti.

Prihodi od naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćuju se u državni proračun. U 2017. godini u državni je proračun, s osnove naknade za pokretanje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno **16.631.826,38 kuna**.

Proračunski prihodi s ove osnove su u određenom padu u odnosu na 2016. godinu, ponajviše iz razloga primjene novog ZJN 2016. tijekom godine, koji za podnošenje žalbe na dokumentaciju o nabavi propisuje uplatu naknade u iznosu od 5.000,00 kn. Uočava se porast broja žalbi u fazi dokumentacije o nabavi, što govori o nastojanjima žalitelja da interveniraju u postupke javne nabave u ranoj fazi, čime je ostvaren cilj zakonodavca.

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

Prema odredbama članka 430. stavka 8. ZJN 2016, žalitelji nisu više u obvezi plaćati upravne pristojbe prilikom izjavljivanja žalbe.

2.18. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima

2.18.1. Značajke predmeta javne nabave financirane iz EU fondova i strateških investicija

Postupci javne nabave financirani od strane EU strukturnih i investicijskih fondova te strateške investicije, po prvi puta se u postupcima pravne zaštite javljaju u 2014. godini. U 2015. godini njihov broj bilježi značajno povećanje, koja visoka razina ostaje zabilježena i u 2016. Ukupan broj zaprimljenih žalbenih postupaka ciljane

skupine u 2017. godini (115) predstavlja cca 12,00% ukupnog broja zaprimljenih žalbenih predmeta u javnoj nabavi (945).

Struktura donesenih odluka u žalbenim predmetima u ovoj ciljnoj skupini približna je općoj strukturi odluka donesenih u 2017. (tablica 2.4.)

Procijenjena vrijednost žalbenih predmeta ciljane skupine, iznosi preko 7.969.090.542,00 kuna.

Usporedna statistika žalbenih predmeta ciljane skupine

| Vrsta odluke | 2015. | | 2016. | | 2017. | |
|-------------------|--|----------------|--|----------------|--|----------------|
| | Broj predmeta riješenih do 31.12.2015. | Postotak | Broj predmeta riješenih do 31.12.2016. | Postotak | Broj predmeta riješenih do 31.12.2017. | Postotak |
| PONIŠTAVA SE | 38 | 35,19% | 60 | 43,17% | 53 | 55,21% |
| ŽALBA SE ODBIJA | 32 | 29,63% | 32 | 23,02% | 17 | 17,71% |
| ŽALBA SE ODBACUJE | 31 | 28,7% | 32 | 23,02% | 14 | 14,58% |
| OBUSTAVA | 7 | 6,48% | 15 | 10,79% | 12 | 12,50% |
| Ukupno | 108 | 100,00% | 139 | 100,00% | 96 | 100,00% |

3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

ZJN 2016, u članku 434., određuje da se protiv odluke Državne komisije može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom, koja odluka u upravnom sporu će se donijeti u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne tužbe.

Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima, koja je započela svoj rad u listopadu 2016. godine, nastavlja u 2017. i dodatno proširuje spektar podataka koje prati i analizira. 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 spora.

Tablice sadrže prikaz broja upravnih tužbi, vrsta odluka donesenih u upravnim sporovima, vremenu trajanja upravnih sporova u postupcima javne nabave dovršenih u 2017. godini, te prosječnom trajanju upravnih sporova.

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

| Godina | Broj tužbi |
|--------|------------|
| 2017 | 112 |
| 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 godinama predmeta

| Godina | Broj tužbi |
|---------------|------------|
| 2017 | 73 |
| 2016 | 91 |
| 2015 | 48 |
| 2014 | 28 |
| 2013 | 13 |
| 2012 | 4 |
| 2011 | 4 |
| Ukupno | 261 |

Broj nedovršenih upravnih sporova u pravu javne nabave, na dan 31. prosinca 2017. godine, iznosi 261.

3.2.2. Nedovršeni upravni sporovi po instancama

| Sud | Broj predmeta |
|-----------------------------------|---------------|
| Svi prvostupanjski upravni sudovi | 165 |
| Drugostupanjski sud (VUS) | 64 |
| VUS-ZJN 2016 | 32 |
| Ukupno | 261 |

3.3. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima donesenim u 2017. godini

3.3.1. Broj odluka u upravnim sporovima

| Sud | Broj odluka |
|-----------------------|-------------|
| Prvostupanjski sudovi | 119 |
| VUS | 36 |
| Ukupno | 155 |

3.3.2. Struktura odluka prvostupanjskih sudova

| Vrsta Odluke | Broj odluka | % |
|--|-------------|----------------|
| Presude kojima se tužbeni zahtjev odbija | 72 | 60,50% |
| Presude kojima se tužbeni zahtjev usvaja i predmet vraća na odlučivanje | 23 | 19,33% |
| Presude kojima se tužbeni zahtjev usvaja i sud sam rješava upravnu stvar (članak 58. stavak 1. ZUS-a)* | 6 | 5,04% |
| Obustava | 16 | 13,45% |
| Tužba se odbacuje | 2 | 1,68% |
| Ukupno | 119 | 100,00% |

Dakle, od 119 odluka prvostupanjskih sudova, sudovi su svojim odlukama sami riješili stvar u svega 5% slučajeva. U 19% sporova odluka Državne komisije je poništena i predmet vraćen na ponovno postupanje. Uzimajući u obzir odluke suda

kojim se tužbeni zahtjev odbija, tužbe odbacuju i upravni spor obustavlja, proizlazi da su odluke Državne komisije potvrđene u 75% slučajeva.

3.3.3. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

| Vrsta odluke | Broj odluka | % |
|---|-------------|----------------|
| Presude kojima se žalba odbija | 33 | 91,66% |
| Presude kojima se žalba usvaja i predmet vraća na ponovno odlučivanje | 1 | 2,78% |
| Presude kojima se žalba usvaja i sud sam rješava upravnu stvar (članak 74. stavak 2. ZUS-a) | 1 | 2,78% |
| Obustava | 1 | 2,78% |
| Ukupno | 36 | 100,00% |

Usporedba podataka strukture odluka sudova pokazuje da je trend održan, odnosno da su u 2016. godini, kao i u 2017., u većini predmeta prvostupanjski sudovi odbili tužbene zahtjeve i potvrdili zakonitost odluka Državne komisije, a Visoki upravni sud Republike Hrvatske u većini svojih odluka je odbio žalbe kao neosnovane i potvrdio zakonitost odluka prvostupanjskih sudova. Također, zadržan je trend u odlukama upravnog suda da, u situaciji kada poništava odluku Državne komisije, u pravilu predmet vraća na ponovno odlučivanje, kao i da vrlo rijetko sam rješava upravnu stvar.

3.4. Trajanje upravnih sporova u postupcima javne nabave dovršenih u 2017. 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 | Prosječno rješavanje u danima |
|--------------------|-------------|-------------------------------|
| Svi upravni sudovi | 155 | 566 |

3.4.2. Prosječno trajanje upravnih sporova po instancama

| Sud | Broj odluka | Prosjeak rješavanja u danima |
|-----------------------|-------------|------------------------------|
| Prvostupanjski sudovi | 119 | 666 |
| VUS | 36 | 227 |

Prosječno trajanje upravnog spora pred svim upravnim sudovima u 2017. godini iznosilo je 566 dana. Usporedbom podataka s 2016. godinom, prosječno trajanja upravnog spora skratilo se za 2 dana, pri čemu je sudska zaštita u primjeni ZJN 2016 u zastoju.

3.4.3. Prosječno trajanje upravnih sporova po sudovima

| Sud | Broj odluka | Prosjeak rješavanja u danima |
|-----------------------|-------------|------------------------------|
| Upravni sud u Zagrebu | 65 | 815 |
| Upravni sud u Rijeci | 22 | 525 |
| Upravni sud u Splitu | 20 | 483 |
| Upravni sud u Osijeku | 12 | 437 |
| VUS | 36 | 227 |
| SVI | 155 | 566 |

U 2017. godini zaprimljeno je 112 tužbi, od čega su sudovi prosljedili Državnoj komisiji 87 tužbi, a 25 ih je Državna komisija pribavila kod VUS-a u predmetima u kojima je određen zastoj upravnog spora.

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 i dalje pojava da je gotovo **97%** sporova o pravu javne nabave pravomoćno riješeno odlukom Državne komisije.

U radu četiri prvostupanjska upravna suda uočava se trend ujednačavanja prakse, načina odlučivanja i zauzimanja pravnih stavova oko istih pravnih pitanja.

Zahtjevi za naknadom štete u sudskim postupcima javne nabave su razmjerno rijetki. U 2017. godini, Državna komisija je zaprimila obavijesti o postavljenom zahtjevu za naknadom štete u jednom sudskom sporu.

3.4.4. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u prvom stupnju – usporedni prikaz

| Sud | 2016. | | 2017. | |
|--|--|---|-----------|------------|
| | Broj | % | Broj | % |
| Tužbeni zahtjev se odbija | | | 0 | 0 |
| Tužbeni zahtjev se usvaja, poništava se odluka DKOM-a* i sud sam rješava upravnu stvar | VUS nije imao nadležnost odlučivati u prvom stupnju (odlučivati o tužbama) | | 0 | 0 |
| Obustava upravnog spora | | | 0 | 0 |
| Odbačaj tužbe | | | 0 | 0 |
| Zastoj upravnog spora* | | | 32 | 100 |
| Ukupno | | | 32 | 100 |

U 2017. godini VUS je, temeljem članka 434. stavka 1. ZJN 2016, postao nadležan odlučivati u prvom stupnju pravne zaštite, dakle odlučivati o tužbama protiv odluka Državne komisije. S obzirom na to da je VUS, po zaprimanju prve tužbe, pokrenuo pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske postupak za ocjenu ustavnosti članka 434. stavka 3. i 4. i članka 435. ZJN 2016, u svim predmetima je odredio i zastoj postupka do odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, stoga nema drugačijih odluka u vezi s postupcima nabave provedenim temeljem ZJN 2016.

Na dan 1. lipnja 2018. godine, broj zastoja upravnih sporova pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske iznosi 52, s ukupnom procijenjenom vrijednošću postupaka javne nabave u visini 443.213.076,00 kuna.

3.4.5. Pravni lijekovi – usporedni prikaz

Državna komisija je u 2017. godini, kao stranka upravnog spora u svojstvu tuženika, podnijela 23 žalbe, te 4 prijedloga Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (članak 78. Zakona o upravnim sporovima).

| Vrsta | 2016. | | 2017. | |
|------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|
| | DKOM | Žalitelji | DKOM | Žalitelji |
| Redovni pravni lijek (žalba) | 3 | 52 | 23 | 43 |
| Izvanredni pravni lijek | 0 | 0* | 4 | 0* |
| Ukupno | 3 | 52 | 27 | 43 |

*Državna komisija ne raspolaže informacijom o eventualno izjavljenim izvanrednim pravnim lijekovima od strane žalitelja.

Državna komisija je najčešće izjavljivala redovne pravne lijekove (žalbe) radi osporavanja nezakonito dosuđenog troška upravnog spora, zbog nepravilne primjene odredaba ZUS-a o sporu pune jurisdikcije ili zbog različitosti prakse pojedinih prvostupanjskih upravnih sudova, dok su izvanredni pravni lijekovi izjavljeni radi ocjene zakonitosti pravomoćnih presuda.

4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

Ova ocjena stanja podrazumijeva ocjenu pravnog okvira i to materijalnopравnih odredaba javne nabave, postupovnih odredaba pravne zaštite i odredaba kojima je uređena institucija koja pruža pravnu zaštitu.

4.1. Pravni okvir javne nabave

Počevši od 1. siječnja 2017. na snagu je stupio ZJN 2016. No, nisu svi žalbeni predmeti koji su bili u radu u 2017. godini bili rješavani po odredbama tog zakona. U gotovo 40% žalbenih predmeta odluka je donesena prema odredbama prethodnog Zakona o javnoj nabavi.

O tom pravnom okviru, njegovoj primjeni, nedostacima i poteškoćama, kao i preprekama, Državna komisija se detaljno očitovala u izvješćima o radu iz prethodnih godina. Iste su bile i predmetom svestrane rasprave u Hrvatskome saboru, a usvajanjem izvješća rezultirale su i promjenom zakonskog okvira, pa u tom smislu ovo izvješće neće se baviti ocjenom koja je već dana.

Stupanje na snagu ZJN 2016 nije rezultiralo povećanjem broja žalbi, za razliku od ranijih izmjena zakona. Obrnuto, broj žalbi u 2017. nastavlja trend smanjenja iz ranijih godina. Je li navedeno vezano uz oklijevanje naručitelja u očekivanju primjene novog zakona ili se radi o drugim razlozima, ostaje za analizu.

Zakonodavna rješenja, koja su usvojena u ZJN 2016, u znatnoj mjeri predstavljaju prihvaćanje sugestija i primjedaba iskazanih u ranijim izvješćima Državne komisije. Analiza pravnog okvira javne nabave vršit će se i u sljedećim godinama, s obzirom na to da je ovo tek prva godina njegove primjene.

Zbog svoje važnosti, zbog činjenice da predstavljaju značajne novine i imaju značajan utjecaj na postupak javne nabave, u ovom izvješću posebno su analizirani slijedeći instituti zakona: primjene odredaba o kriteriju za odabir ENP (ekonomski najpovoljnije ponude), primjena obrasca ESPD (Europske jedinstvene dokumentacije o nabavi), primjena odredaba o žalbi na dokumentaciju o nabavi te uočene pojave nastale

u postupanju po službenoj dužnosti u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave.

ENP – Ekonomski najpovoljnija ponuda

Ekonomski najpovoljnija ponuda, kao jedini kriterij za odabir ponude, obavezan je u svim postupcima javne nabave u Republici Hrvatskoj od 1. srpnja 2017. godine.

ZJN 2016 je donio tranziciju kriterija za odabir, s kriterija najniže cijene u korist skupnog kriterija za odabir - ekonomski najpovoljnije ponude.

U ekonomski najpovoljnijoj ponudi ZJN 2016 cijenu limitira na maksimalno 90% od ukupno 100% kriterija. Premda je u žalbenim postupcima, koji se vode pred Državnom komisijom u 2017. godini, u početku uočen trend korištenja ENP-a kroz omjer pondera 90:10 u većem broju postupaka, u drugom dijelu godine vidljiv je lagani porast zahtjevnije razrade kriterija.

Kriteriji mogu obuhvaćati primjerice: kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja.

Naručitelji u najvećem broju postupaka koriste jednostavne kriterije, kao što su jamstveni rok, rok plaćanja, jamstvo za otklanjanje nedostataka i na taj način udovoljavaju zakonskoj odredbi da cijena nije jedini kriterij, no isto tako uočen je lagani pozitivan trend razrade zahtjevnijih modela ENP-a, koji naručiteljima jamče bolju kvalitetu za javni novac.

Ideja vodilja u primjeni kriterija ekonomski najpovoljnije ponude je bila ostvariti što veću kvalitetu za javni novac u postupcima javne nabave roba, radova i usluga. Međutim, da bi se taj ideal ostvario, moraju se steći preduvjeti koji uključuju bolju pripremu dokumentacije o nabavi, a kojoj prethodi kvalitetno istraživanje tržišta i sustavno planiranje postupaka javne nabave.

Ono što valja naglasiti jest da ekonomski najpovoljnija ponuda nije kriterij koji jamči jeftinu ponudu i potrebno je napraviti odmak od višegodišnje primjene kriterija najniže cijene, te kroz primjenu navedenog kriterija doći do kvalitetnih dugoročnih rješenja. ENP se mora razvijati, no isto tako je potrebno da se i strukovne i druge interesne skupine uključe u razradu najpovoljnijih i najpraktičnijih metodologija primjene navedenog kriterija, kako bi uvođenje istog polučilo očekivani cilj. Za očekivati je da će u budućnosti, upravo pojedina ministarstva i veći naručitelji unutar svoga resora, početi razrađivati kriterije i za svoje postupke nabave (npr. graditeljstvo, promet, zdravstvo, zaštita okoliša, rad i socijala), koja će potom biti prihvaćena kao dobra praksa i od strane drugih naručitelja.

ESPD – Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi

ESPD je uveden u europsko zakonodavstvo Direktivom 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL L 94, 28.03.2014., Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2016/7 od 5. siječnja 2016. o utvrđivanju standardnog obrasca za europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi, SL L 3, 6.1.2016. koja ima izravnu pravnu snagu, te ZJN 2016, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017. godine, čime je ESPD unesen u nacionalno zakonodavstvo.

ESPD je osobna izjava gospodarskih subjekata koja predstavlja preliminarni dokaz kojim se zamjenjuju potvrde koje izdaju tijela javne vlasti ili treće osobe. Kako je predviđeno člankom 59. Direktive 2014/24/EU, to je službena izjava gospodarskog subjekta da se ne nalazi u jednoj od situacija u kojoj se gospodarski subjekti isključuju ili se mogu isključiti, da ispunjava odgovarajuće kriterije za odabir gospodarskog subjekta i da, prema potrebi, ispunjava objektivna pravila i kriterije koji su određeni u svrhu ograničavanja broja inače kvalificiranih natjecatelja koji će se pozvati na sudjelovanje. Cilj joj je smanjiti administrativno opterećenje koje nastaje radi zahtjeva za izradu znatnog broja potvrda i drugih dokumenata povezanih s kriterijima za isključivanje i odabir gospodarskog subjekta.

U svom Izvješću Europskom parlamentu i Vijeću o preispitivanju praktične primjene Europske jedinstvene dokumentacije o nabavi (ESPD (COM (2017) 242 od 17. svibnja 2017. godine), Europska komisija zaključuje:

- 1) uvođenje ESPD-a tek je započelo zbog kasnog prenošenja direktiva i vremena potrebnog za njegovo uvođenje,
- 2) većina država članica je upotrebu ESPD-a uglavnom ograničila na papirnatu verziju i eESPD kao uslugu Komisije, dok je malo država članica izradilo nacionalna rješenja,
- 3) ne postoji dovoljno praktičnog iskustva u primjeni ESPD-a, kako bi se mogla procijeniti potreba za izmjenom pravnog okvira,
- 4) Europska komisija će detaljnije ocijeniti primjenu ESPD-a u 2019. godini.

U prvoj godini primjene ESPD obrasca, u okviru postupaka koje je provela Državna komisija, uočene su određene poteškoće u implementaciji navedenog obrasca u sustav javne nabave Republike Hrvatske.

Kao što je već i rečeno, ESPD obrazac predstavlja preliminarni dokaz koji zamjenjuje niz potvrda koje su dosad izdavala tijela javne vlasti i u biti je izjava gospodarskog subjekta kojom potvrđuje da je sposoban izvršiti predmet nabave za koji se nadmeće. Obzirom da se radi o novini u javnoj nabavi u Europskoj uniji u cijelosti, nemoguće je napraviti komparaciju u prvoj godini primjene navedenog obrasca s drugim zemljama, međutim u međunarodnim kontaktima, a prije svega u suradnji s

tijelima koja obavljaju poslove pravne zaštite, uočeno je da je i u drugim zemljama primjena navedenog obrasca izazvala određene dvojbe i pitanja na koja u prvoj godini primjene nisu mogli biti dani odgovori.

U sustavu javne nabave Republike Hrvatske, u kojem općenito vlada stanovito nepovjerenje između naručitelja i ponuditelja, a cijeli sustav javne nabave izaziva veliko zanimanje javnosti, primjena navedenog obrasca izazvala je veliku pozornost. Radi se o velikoj promjeni uz koju su vezane i određene dvojbe u primjeni. U predmetima koji su bili u žalbenom postupku uočeno je da su gospodarski subjekti, uz ESPD, dostavljali i sve druge dokaze u strahu da sama izjava neće biti dovoljan dokaz njihove sposobnosti.

Također je uočeno da u postupcima nabave male vrijednosti, u kojima naručitelj nije obavezan od odabranog ponuditelja tražiti dostavu ažuriranih popratnih dokumenata, postoji mogućnost manipulacije ispunjenim ESPD obrascem.

S obzirom na činjenicu da se radi o novini, koja u cijelosti mijenja sustav dokazivanja sposobnosti, potrebno bi bilo istu detaljnije normirati i napraviti bezbolniji prijelaz na novi sustav.

O ovom pitanju Visoki upravni sud Republike Hrvatske se nije očitovao sa svojim tumačenjem propisa budući da je isti, radi inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, zastao s bilo kakvim upravnosudskim postupanjem.

U tekućoj 2018. godini došlo je do umrežavanja registara i naručitelji su dobili mogućnost izravne provjere podataka dostavljenih u ESPD obrascu i za vjerovati je da će se, početne poteškoće i dvojbe, protekom vremena ukloniti.

Žalba na dokumentaciju o nabavi (DoN)

Iz statističkog dijela ovog Izvješća iz kojeg se uočava znatno povećanje broja žalbi na DoN u odnosu na ukupan broj žalbi (iznosi 34%), za zaključiti je da su korisnici rado prihvatili ovaj pravni alat. Smanjenje naknade za pokretanje žalbenog postupka na DoN, otklonilo je zapreke za preispitivanjem u fazi pripreme postupka javne nabave, što će zasigurno rezultirati kvalitetnijom dokumentacijom, ali ne i značajnijim produljenjem samog postupka javne nabave, obzirom na prosječno vrijeme odlučivanja Državne komisije u žalbenim postupcima.

U praksi je uočeno da jedan dio žalitelja kroz ovakvu žalbu zapravo pokušava prilagoditi zahtjeve nabave vlastitim mogućnostima, opravdavajući to diskriminacijom. No, rezultat od 21% usvojenih žalbi u segmentu dokumentacije o nabavi, govori o opravdanosti primjene ovog pravnog lijeka u ovoj fazi postupka.

Posebice, općenito pozitivan učinak ovog pravnog alata, svakako se pokazuje u postupcima javne nabave financiranim od strane ESI fondova, jer on dovodi do

kvalitetnije dokumentacije i ispravljanja propusta u ranoj fazi, a koji propusti se kasnije, izvan osobito bitnih povreda postupka javne nabave, više ne mogu sankcionirati.

Postupanje po službenoj dužnosti

Definicija osobito bitnih povreda postupka javne nabave ponovno vraća postupanje Državne komisije po službenoj dužnosti u sustav pravne zaštite. Bitne povrede su definirane mehanički, bez razlikovanja po fazama postupka i bez određivanja kriterija značaja ili utjecaja osobito bitne povrede na ukupnu zakonitost postupka. Razlogom ovako propisanih osobito bitnih povreda bila je i ex post kontrola, kojoj podliježu postupci javne nabave financirani iz ESI fondova, a koji nemaju isto zakonsko ishodište i kriterije za kontrolu.

Valja kazati i to da postupanje po službenoj dužnosti predstavlja kontrolu koja se obavlja na osnovu inicijative samog žalbenog tijela. Međutim, stalni pritisak na skraćenje rokova za postupanje Državne komisije, može ugroziti kontradiktornost postupka i kvalitetu konačnog rješenja.

Iz statističkog prikaza, datog pod točkom 2.6. Analiza postupanja po službenoj dužnosti, razvidno je da se od svih osobito bitnih povreda postupka javne nabave najčešće radilo o povredama odredaba o kriteriju za odabir gospodarskog subjekta.

Ocjena postojanja osobito bitnih povreda postupka, izraženih u odlukama Državne komisije, vjerojatno je rezultirala povećanim brojem usvojenih žalbi koje su dovele do različitog opsega poništenja odluka, odnosno postupaka javnih nabava. Praćeno po mjesecima, ovaj trend se mijenja, odnosno smanjuje što govori u prilog razvoja sustava i činjenice da su naručitelji prihvatili praksu i sami već u fazi izrade dokumentacije, izvršili korekcije.

Rezultati prve godine primjene odredaba o osobito bitnim povredama postupka javne nabave i postupanja po službenoj dužnosti i dvojbe, pokazuju da ima mjesta razvoju ovog pravnog instituta, na način da se osigura njegova veća učinkovitost, budući da se na taj način vrši zaštita javnog interesa.

4.2. Pravna zaštita

Pravni okvir pravne zaštite u javnoj nabavi je, unatoč činjenici da zakonodavac prilikom donošenja ZJN 2016 nije prihvatio prijedlog Državne komisije za normiranjem pravnog lijeka, opcijski predviđenog Direktivama - prigovor naručitelju, funkcionirao bez značajnijih problema.

Činjenica da u posljednje četiri godine broj žalbenih predmeta bilježi stalan pad, a posebice obzirom na komparativna iskustva i nekih drugih članica EU (Njemačka,

Austrija, Slovenija i dr.), otvara pitanje dostupnosti prava na žalbu i razmišljanja o olakšavanju mogućnosti prava na izjavljivanje žalbe.

Stalni zahtjev za ubrzanjem žalbenog postupka može dovesti u pitanje stručnost i objektivnost kontrole zakonitosti postupanja naručitelja. S obzirom na to da je u najvećoj mjeri složenost žalbenih predmeta vezana uz tehničke specifikacije i stručna znanja, te faktično otežanu mogućnost korištenja sudskih vještaka na način kako je to propisano Zakonom o općem upravnom postupku, valjalo bi razmisliti o alternativnom rješenju korištenja stručnih nalaza i mišljenja samih stranaka postupka, kao posebnom procesnom dokazu u žalbenim predmetima javne nabave.

Aktivnija primjena ex post kontrole provedenih postupaka javne nabave postiže svoje učinke na način da se u sve većoj mjeri obraća pozornost na kvalitetu dokumentacije o nabavi i provedenog postupka i bez obzira na pravnu zaštitu.

Komparativna iskustva nekih država članica (Mađarska, Poljska) u pogledu kontrolnih mehanizama postupaka javne nabave, a koji postižu dobre učinke posebice u fazi izvršenja ugovora, mogu služiti za uzor.

Zaključci o učincima primjene ZJN 2016 u pravnoj zaštiti

Iako je ZJN 2016 u primjeni tek godinu dana, iz naprijed navedenih statističkih podataka, mogu se uočiti sljedeći trendovi u pravnoj zaštiti:

- povećanje broja žalbi na dokumentaciju o nabavi,
- smanjenje broja odluka Državne komisije kojima se žalba odbacuje,
- povećanje broja poništavajućih odluka Državne komisije uopće,
- povećanje broja odluka Državne komisije kojima se poništava cjelokupni postupak javne nabave (službena dužnost),
- isticanje žalbenih navoda koji odgovaraju osobito bitnim povredama postupka javne nabave utvrđenim u prethodno objavljenim odlukama Državne komisije,
- isticanje žalbenih navoda koji se odnose na „nove“ odredbe/institute (ESPD, kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, oslanjanje na sposobnost drugih subjekata..)

Budući da se ocjena ovih učinaka ZJN 2016 temelji na podacima dobivenim na relativno malom broju odluka Državne komisije, za očekivati je da će neki učinci u budućnosti imati i drugačije tendencije, a napose radi povratnog utjecaja odluka Državne komisije na praksu u postupcima javne nabave.

Upravnosudska zaštita

Pravna zaštita u javnoj nabavi uključuje i upravnosudsku zaštitu, koja je prema odredbama ZJN 2016, povjerena Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Od početka 2017. godine stvarno ne postoji sudska zaštita protiv odluka Državne komisije, koje su donesene primjenom ZJN 2016, a sve iz razloga što Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svim postupcima (povodom tužbi) određuje zastoj upravnog spora, budući da je pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti čl. 434. st. 3. i 4. te čl. 435. ZJN 2016.

U trenutku sastavljanja ovog izvješća, 50-ak postupaka pravne zaštite u javnoj nabavi, čeka u sporovima na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, s posve neizvjesnim vremenom trajanja. Ovome treba dodati i statističke podatke o prosječnom trajanju upravnih sporova o pravu javne nabave u Republici Hrvatskoj, iskazanom u točki 3. ovog izvješća.

4.3. Institucionalni okvir

U odnosu na prethodna izvješća o radu ovog državnog tijela, koja se odnose na pravni okvir kojim je uređena institucija Državne komisije, nije došlo do promjena, pa u tom smislu valja ponoviti sve ono što je u ranijim izvješćima rečeno.²

U listopadu 2017. godine Ministarstvo gospodarstva, obrta i poduzetništva donijelo je Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 101/2017.), sukladno odredbama ZJN 2016. Pravilnikom je razrađen oblik i način dostave žalbe elektroničkim sredstvima te su povezani informacijski sustav Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske. Od strane Državne komisije, izvršene su različite organizacijske i

²Nadležnost 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 temeljnog općeg akta uz suglasnost Hrvatskoga sabora,
- donošenje ostalih općih akata – samostalno,
- zaposlenici u stručnim službama u režimu Za
- kona 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 učinkovitosti 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 daljnja digitalizacija žalbenog postupka, koji se očekuju u 2018. godini, doprinijet će daljnjem unaprjeđenju sustava pravne zaštite.

Kao izazovi u narednom razdoblju, u cjelokupnom sustavu javne nabave vide se: daljnji razvoj digitalizacije postupka javne nabave kao i žalbenog postupka, veća učinkovitost upravnosudske zaštite; stalna edukacija, unaprjeđenje pravnog okvira.

tehničke pripreme, kako bi cijeli sustav bio spreman za prijam žalbi već prvim danom 2018. godine.

Inicijativa za izmjenom i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, istaknuta u ranijim izvješćima ovog državnog tijela i prihvaćenima od strane Hrvatskog sabora, u 2017. rezultirala je započinjanjem tog postupka od strane Ministarstva gospodarstva, obrta i poduzetništva.

KLASA: 001-02/18-02/3

URBROJ: 354-01/18-1

U Zagrebu, 30. lipnja 2018.

PREDSJEDNIK

Goran Matešić

Prilog 1 - Prikaz žalitelja koji su sudjelovali u šest i više žalbenih postupaka u 2017. godini (kao samostalni žalitelji ili dio zajednice ponuditelja), te vrsta donesenih odluka po žalbama

| broj | Naziv žalitelja | Odluka po žalbi | | | | |
|------|---|--------------------------------|-----------|-----------|-------------|----------|
| | | Broj izjavljenih žalbi u 2017. | Usvaja se | Odbija se | Odbacuje se | Obustava |
| 1 | Ramić-Trade d.o.o., Podstrana | 24 | 16 | 4 | 4 | 0 |
| 2 | Shimadzu d.o.o. , Zagreb | 20 | 5 | 5 | 6 | 4 |
| 3 | Insepo d.o.o., Zagreb * | 17 | 11 | 4 | 1 | 1 |
| 4 | Institut IGH d.d., Zagreb* | 17 | 8 | 7 | 1 | 1 |
| 5 | IKOM d.o.o., Zagreb | 13 | 8 | 3 | 2 | 0 |
| 6 | Croatia osiguranje d.d., Zagreb* | 12 | 8 | 4 | 0 | 0 |
| 7 | Elektrocentar Petek d.o.o., Ivanić Grad * | 11 | 6 | 1 | 4 | 0 |
| 8 | Medical intertrade d.o.o., Sveta Nedelja | 10 | 8 | 1 | 0 | 1 |
| 9 | Trames Consultants d.o.o., Dubrovnik | 10 | 6 | 1 | 3 | 0 |
| 10 | Birodom d.o.o., Lučko | 9 | 3 | 1 | 5 | 0 |
| 11 | Siemens Healthcare d.o.o., Zagreb | 8 | 2 | 4 | 0 | 2 |
| 12 | Phoenix farmacija d.o.o., Zagreb | 7 | 3 | 1 | 3 | 0 |
| 13 | Siemens d.d., Zagreb | 6 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| 14 | Stražaplastika d.d. Hum na Sutli | 6 | 1 | 1 | 4 | 0 |
| 15 | Vik-dental d.o.o., Zagreb | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 |

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