



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2018.

IZVJEŠĆE O RADU

SADRŽAJ

UVOD	1
1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI.....	3
1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije	3
1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije.....	4
1.3. Ljudski potencijali	5
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije	6
1.5. Javnost rada Državne komisije.....	8
1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne).....	9
2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE	11
2.1. Predmeti u radu	11
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu	11
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi.....	11
2.1.3. Usporedba broja objavljenih postupaka sa brojem postupaka u kojima je izjavljena žalba	12
2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2018.....	13
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka.....	14
2.3. Broj neriješenih predmeta	15
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 – primjena ZJN 2016	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	19
2.7. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma	20
2.8. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	20
2.9. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	21
2.10. Novčane kazne	21
2.11. Usmene rasprave	22
2.12. Trajanje žalbenog postupka.....	22
2.13. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka.....	23

2.14. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka.....	28
2.15. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija.....	29
2.15.1. Specifične pogreške ponuditelja:	30
2.15.2. Specifične pogreške naručitelja:.....	30
2.15.3. Najčešći žalbeni navodi.....	31
2.15.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi	31
2.15.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru.....	31
2.16. Broj podnesenih optužnih prijedloga	32
2.17. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka	32
2.17.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom	33
2.18. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima	33
2.18.1. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi.....	33
2.18.1.1. Broj e-Žalbi zaprimljenih u 2018. godini.....	34
2.18.1.2. Struktura odluka u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba.	34
2.18.1.3. Trajanje e-žalbenog postupka – pred Državnom komisijom	35
2.18.2. Značajke predmeta javne nabave financirane iz EU fondova i strateških investicija	35
2.18.2.1. Struktura žalbenih predmeta.....	36
2.18.2.1.1. Broj odluka Državne komisije s obzirom na fazu postupka.....	36
2.18.2.1.2. Vrste odluka Državne komisije.....	36
2.18.2.2. Trajanje postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije.....	38
2.18.2.3. Struktura postupaka javne nabave financiranih iz fondova Europske unije.....	38
2.18.2.3.1. Broj postupaka s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave.....	38
2.18.2.3.2. Broj postupka s obzirom na vrstu fonda ili programa Europske unije.....	39
3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	40
3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije	41
3.2. Nedovršeni upravni sporovi protiv odluka Državne komisije.....	41
3.3. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2018.	42

3.3.1. Struktura odluka prvostupanjskih sudova	42
3.3.2. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u drugom stupnju.....	44
3.3.3. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u prvom stupnju.....	45
3.3.4. Pravni lijekovi	46
4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO	47
4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito	47
4.1.1. Jačanje Uprave za politiku javne nabave	48
4.1.2. Planiranje u sustavu javne nabave.....	48
4.1.3. Razvoj ENP-a kao kriterija za odabir ponude	49
4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti.....	50
4.2.1. Žalba na dokumentaciju o nabavi.....	50
4.2.2. Žalba na odluku o odabiru.....	51
4.2.3. Postupanje Državne komisije po službenoj dužnosti	52
4.2.4. Upravnosudska zaštita.....	52
4.3. Institucionalni okvir	53

UVOD



Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave osnovana je 2003. godine, u skladu s *acquis communautaire* i u svjetlu europskog prava. Državna komisija je specifično državno tijelo kvazisudbene naravi, neovisno i samostalno, koje pruža pravnu zaštitu u pravu javne nabave. EU dimenzija ogleda se u jedinstvenosti europskog tržišta i u dvama načelima: zaštite tržišnog natjecanja i učinkovitog trošenja javnih sredstava. Stoga je neovisnost ovakve institucije nužan uvjet za nepristranu primjenu prava.

U svom petnaestogodišnjem radu Državna komisija je uvijek nastojala dostići tri cilja: transparentnost, učinkovitost i neovisnost. Smatrajući da je transparentnost tijela koje pruža pravnu zaštitu u području, za koje postoji javna predodžba kao područje u kojem je korupcija najprisutnija, nužna, Državna komisija je, samoinicijativno, omogućila javnu dostupnost Upisnika žalbenih predmeta, a kasnije je kao ispunjenje zakonske obveze omogućila i javnu objavu svih odluka Državne komisije, koje je tako moguće preispitati od strane cjelokupne javnosti.

Državna komisija se u proteklih petnaest godina razvijala i kao institucija i kao autoritet u području javne nabave u korak s cjelokupnim sustavom. U proteklih petnaest godina kontrolirano je preko 18 000 predmeta, procijenjene vrijednosti nabave više od 226 milijardi kuna. U svom radu Državna komisija je uvijek nastojala ispunjavati svoju nadležnost uz što manje ograničavanje i produljenje trajanja postupka javne nabave. Taj cilj je ponekad bilo teško postići uzimajući u obzir da je u pojedinim godinama dolazilo do velikog povećanja broja žalbi uz istovremeni veliki odljev ljudskih potencijala, koji su kao stručnjaci prepoznati i traženi na tržištu rada. Učinkovitost Državne komisije je vidljiva iz malog broja, pred upravnim sudom, osporenih odluka, kao i iz visokog postotka odluka potvrđenih od strane upravnog suda.

Neovisnost je ideal kojem treba stremiti kroz svakodnevni rad u svakom pojedinom žalbenom predmetu. U svom petnaestogodišnjem radu Državna komisija je nastojala kroz dodjelu žalbenih predmeta, način utvrđivanja činjeničnog stanja, izvještavanje o utvrđenom

činjeničnom stanju i postupak donošenja odluka ispunjavati dodijeljeno joj obilježje samostalnog i neovisnog državnog tijela.

Važnost Državne komisije ogleda se ne samo u činjenici brzog i izvjesnog rješavanja sporova o javnoj nabavi već i u činjenici da je većina prakse u javnoj nabavi formirana kroz odluke Državne komisije. U svom radu Državna komisija tumači i primjenjuje pravo javne nabave u svjetlu europskog prava i prakse Europskog suda pravde. U isto vrijeme, ne treba zanemariti niti doprinos članova Državne komisije doktrini prava javne nabave kroz stručne radove, članke i sudjelovanje na stručnim skupovima.

Ova institucija ima visoki ugled u hrvatskoj općoj i stručnoj javnosti, kao i u institucijama Europske komisije i to, prije svega, po pitanju učinkovitosti i pravne dosljednosti. Usporednim pokazateljima o pravnoj zaštiti u državama članicama EU, Europska komisija visoko rangira učinke pravne zaštite u Republici Hrvatskoj.

Petnaestu godišnjicu pravne zaštite u javnoj nabavi Državna komisija je obilježila međunarodnom konferencijom, koja je u velikom broju okupila domaće i strane stručnjake i članove akademske zajednice, čiji rad doprinosi razvoju prava javne nabave i njegovoj primjeni u praksi. Organizacijom jednog ovakvog stručnog skupa, Državna komisija je, nedvojbeno, doprinijela razvoju i boljem razumijevanju kako prava javne nabave tako i samog rada Državne komisije.

1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave 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 („Narodne novine“, broj 18/13., 127/13. i 74/14.) 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, 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 komisija se, 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 2018. godinu iznosio je 10.188.853,00 kuna iz Državnog proračuna i 4.927,00 kuna iz izvora 51 (pomoći iz EU), što je ukupno 10.193.780,00 kuna. Od tog iznosa za plaće je planirano 7.465.053,00 kuna, za materijalne rashode 2.349.300,00 kuna iz Državnog proračuna i 4.927,00 kuna iz izvora 51 (pomoći iz EU), što je ukupno 2.354.227,00 kuna te za financijske rashode 4.500,00 kuna i za kapitalne izdatke 370.000,00 kuna.

Ukupno izvršenje iznosi 9.775.004,98 kuna ili 95,05%.

Za plaće zaposlenih planirano je 7.465.053,00 kuna, a izvršenje je 7.413.189,01 kuna ili 99,31%.

Za materijalne troškove planirano je 2.354.227,00 kuna, a izvršenje je 2.072.580,96 kuna ili 88,04%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 36,48% odnosi se na najam poslovnog prostora. Od 4.500,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke izvršeno je 1.700,01 kuna ili 37,78%, uglavnom za bankarske usluge.

Za kapitalne izdatke planirano je 370.000,00 kuna, od čega je izvršeno 287.535,00 kuna ili 77,71% pretežito za nabavu tehničke opreme, te izradu nove aplikacije koja omogućuje rad u postupcima u kojima je izjavljena e-Žalba.

U 2018. godini je s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćen iznos od 15.143.742,40 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 4.954.889,40 kuna više sredstava od sredstava planiranih za rad Državne komisije za 2018. godinu.

1.3. Ljudski potencijali

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

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2018. 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	2	8
Ukupno:	34	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 u veću učinkovitost.

Od ukupnog broja zaposlenih 94% čine osobe sa VSS (magistri struke).

Nakon 15 godina rada Državne komisije jasno je vidljiva potreba izobrazbe i upravljanja karijerom stručnih osoba u području javne nabave, koji nužno moraju imati odgovarajuće kvalifikacije, izobrazbu, vještine i iskustvo potrebno za njihovu razinu odgovornosti. Državna komisija, kao kvazi-sudbeno tijelo i autoritet u području javne nabave, kreator je pravne prakse te svojim odlukama značajno utječe na provođenje postupaka javne nabave, ne samo izravno donoseći odluke u konkretnim postupcima javne nabave, već i posredno na način da su njene odluke izvor znanja prilikom provođenja postupaka javne nabave na koji se svi sudionici postupka oslanjaju. Stoga je Državna komisija predana kontinuiranom i dosljednom usavršavanju i unaprjeđenju kvalitete znanja svojih stručnih osoba koje sudjeluju u postupku donošenja odluka.

Tako su i u 2018. godini uloženi dodatni napor na polju stručne edukacije ljudskih resursa na području javne nabave, pa su četiri državne službenice Državne komisije upućene na akademske studije: International Master in Public Procurement Management, koji su se odvijali na Sveučilištu Tor Vergata u Rimu i Pravnom fakultetu, Sveučilišta u Beogradu, koji je studij organiziran u suradnji sa Sveučilištem Tor Vergata u Rimu. Navedeni studiji su u cijelosti financirani putem stipendija Europske banke za obnovu i razvoj.

Edukacija se nastojala provesti i putem razmjene iskustava, znanja i dobrih praksi kroz suradnju s drugim komparativnim tijelima u Europskoj uniji, kao i kroz suradnju s Europskom komisijom i njenim stručnim grupama.

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.

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 2018. i 2019. 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.

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 te je u razdoblju od 22. listopada 2018. do 6. studenoga 2018. Ministarstvo provelo savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Obrascu prethodne procjene za nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave.

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 2018. godini podneseno je 13 zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je svih 13 riješeno u 2018. 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 2018. godini na stranici Državne komisije registrirano je **818.834** pregleda stranica. Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:01:31 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.

Pored odluka Državne komisije, stupanjem na snagu ZJN 2016, koji propisuje objavu odluka u upravnim sporovima na internetskoj stranici Državne komisije bez anonimizacije, nakon prvotnog zastoja u radu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Državna komisija je počela i s objavom presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske donesenim u pojedinim žalbenim predmetima.

Mrežnoj stranici www.dkom.hr se u najvećem broju slučajeva pristupa putem računala: 77,09% te putem mobilnih uređaja: 20,85% te putem tableta: 2,05%.

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.

U 2018. godini se nastavilo na jačanju suradnje s komparativnim tijelima u drugim državama članicama, a čemu je znatno doprinijelo i sudjelovanje u ekspertnoj grupi revizijskih tijela u javnoj nabavi na razini EU, pod vodstvom Europske komisije, DG GROW.

Naime, u Komunikaciji Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, naslova Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća od 28. listopada 2015. godine, u cilju unaprjeđenja učinkovitosti, djelotvornosti i transparentnosti sustava pravne zaštite u javnoj nabavi u skladu s direktivama o postupcima pravne zaštite kroz suradnju i umrežavanje revizijskih tijela prvog stupnja, kao jedna od mjera *Plana za provedbu Strategije jedinstvenog tržišta* istaknuta je upravo Inicijativa za bolje upravljanje javnom nabavom uvođenjem registara ugovora, poboljšanim prikupljanjem podataka i *umrežavanjem tijela za reviziju*. Tako je, pozivom Europske komisije iz veljače 2017. godine, došlo do održavanja Prvog sastanka Mreže prvostupanjskih revizijskih tijela (dalje: Mreža) u Bruxellesu.

U izvješću 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, od 24. siječnja 2017. godine istaknuto je 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, a radi čega će Komisija poticati prvostupanjska tijela nadležna za pravnu zaštitu na suradnju i umrežavanje kako bi se poboljšala razmjena informacija i najboljih praksi povezanih s određenim aspektima djelovanja direktiva o pravnim lijekovima te kako bi općenito osigurala učinkovito funkcioniranje nacionalnih postupaka pravne zaštite, kao što je najavljeno u Strategiji o jedinstvenom tržištu. Dobre prakse o kojima je riječ podijelit će se mrežom, a iste mogu poslužiti kao izvor inspiracije i prednosti državama članicama za poboljšanje vlastitih nacionalnih sustava pravne zaštite. U tom kontekstu posebna pozornost daje se jačanju prvostupanjskih upravnih tijela nadležnih za pravnu zaštitu.

Na sastancima Mreže, koji se održavaju dva puta godišnje, sudjeluju najviši predstavnici revizijskih tijela država članica EU, a rasprave su vezane uz primjenu Direktiva te se istovremeno pokušavaju iznaći najbolja rješenja za sporna pitanja.

Nakon par održanih sastanaka uočene su brojne mogućnosti suradnje ovih specifičnih tijela, kao i razmjene iskustava u primjeni Direktiva i pravne prakse.

Državna komisija, kao članica Mreže, od njenog osnutka je vrlo aktivna u njenom radu i pritom postiže dobre rezultate. Stoga, a prepoznajući značaj koji Mreža ima za sva revizijska tijela, Državna komisija se kandidirala za održavanje sastanka Mreže, upravo u Republici Hrvatskoj. Prijedlog Državne komisije je prihvaćen te je sastanak Mreže održan u Zagrebu, 7. studenoga 2018. godine. To je bila prilika za dodatno predstavljanje sustava pravne zaštite javne nabave u Republici Hrvatskoj, kandidiranje stručnih pitanja koja su od posebnog interesa za nacionalnu pravnu praksu te predstavljanje sustava e-Žalba, koji je u primjeni od 1. siječnja 2018. godine, a koji je jedan od prvih takvih sustava među revizijskim tijelima. Održavanje sastanka je ujedno bila i prilika za promociju same Republike Hrvatske.

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2018. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 1261 žalbeni predmet, od kojih je 91 prenesen iz 2017. godine, te 1170 novozaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2017.*	91
Zaprimljene žalbe u 2018.	1170
Ukupno	1261

* Predmeti preneseni iz 2017. nisu riješeni u 2017. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine (83 predmeta je zaprimljeno u prosincu 2017.) i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije bilo moguće kompletirati te se nije moglo niti pristupiti rješavanju žalbi u 2017.

2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi

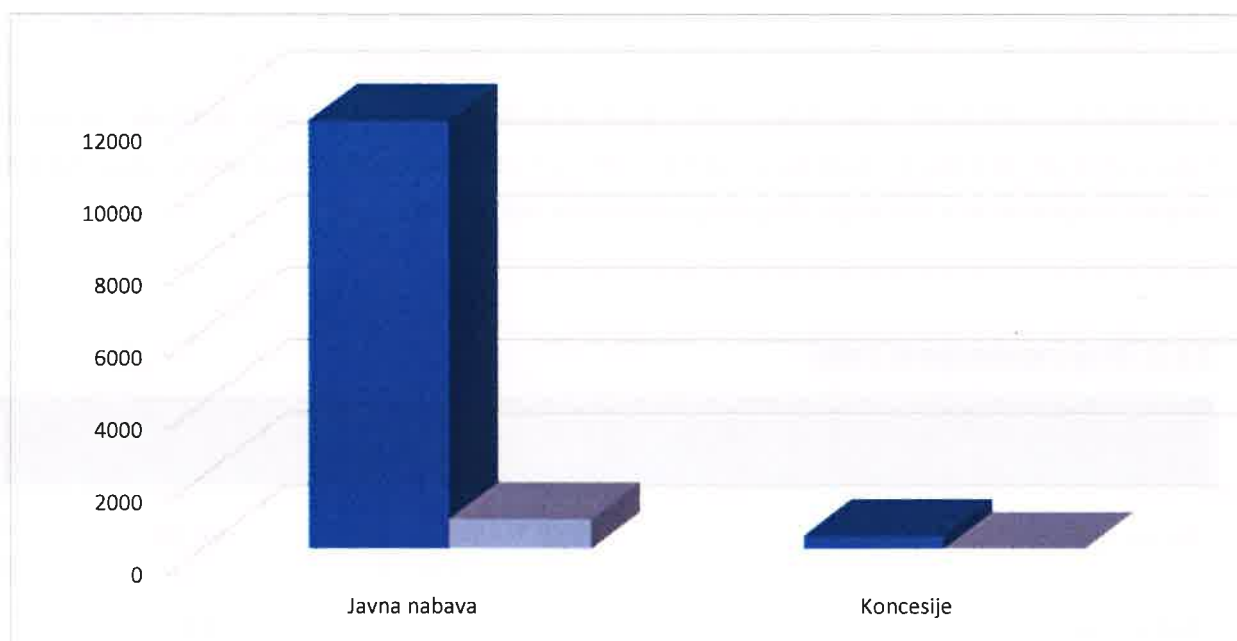
Vrsta	Broj	%
Javna nabava	1151	98,38
Koncesije	17	1,45
Javno-privatno partnerstvo	2	0,17
Ukupno	1170	100

Žalbe se u prevladavajućem broju slučajeva izjavljuju u postupcima javne nabave, svega 1,45% u postupcima davanja koncesija, te su u postupcima odabira javno-privatnog partnera zaprimljene dvije žalbe odnosno 0,17%.

2.1.3. Usporedba broja objavljenih postupaka sa brojem postupaka u kojima je izjavljena žalba

	Broj objava u 2018. (EOJN)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2018.	%
Javna nabava	11847	839	7,08
Koncesije	367	17	4,63
Javno-privatno partnerstvo*	-	2	-

*Podatak nije dostupan.



U 2018. godini Državna komisija kontrolirala je 7,08% od ukupnog broja postupaka javne nabave objavljenih u EOJN i 4,63% od ukupnog broja postupaka davanja koncesija objavljenih u EOJN te dva postupka odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Podatak o ukupnom broju projekata javno-privatnog partnerstva u 2018. nije dostupan.

2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2018.

Tijekom 2018. u Državnoj komisiji zaprimljeno je 1170 žalbi. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred ovim državnim tijelom (1261), prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi je iznosio 105 predmeta.

Godina	Zaprimljeni predmeti	Usporedba s prethodnom godinom	
2014	1315	-	-
2015	1137	15./14.	-13,54 %
2016	1135	16./15.	- 0,18 %
2017	945	17./16.	- 16,74 %
2018	1261	18./17.	+25,06%



Iako je u periodu od 2014.-2017. zabilježen pad broja žalbi, istovremeno je uočeno kontinuirano povećanje složenosti žalbenih predmeta vezano uz mogućnost korištenja sredstava fondova Europske unije, ali i uz sve veći angažman odvjetnika specijaliziranih u javnoj nabavi i sudjelovanje konzultanata.

Međutim, u 2018. dolazi ponovno do povećanja broja žalbenih predmeta od 25,06% što se može pripisati logičnoj posljedici primjene novog Zakona o javnoj nabavi. Naime, ZJN 2016 je stupio na snagu 1. siječnja 2017. što znači da je tek u 2018., nakon što se ustalila praksa i postigao određeni stupanj pravne sigurnosti te nakon što je otvoren put provjere postupka po službenoj dužnosti, zabilježen veći priljev žalbi.

2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	JPP	Ukupno	%
1.	Odluka o odabiru; odluka o poništenju	787	11	2	800	68,38
2.	Objava i DON, Izmjena DON	345	5	-	350	29,91
3.	Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	6	-	-	6	0,51
4.	Otvaranje ponuda	2	1	-	3	0,26
5.	Ostalo*	11	-	-	11	0,94
6.	Ukupno	1151	17	2	1170	100

* Žalbe u odnosu na ostale radnje, odluke, postupke i propuštanja radnji naručitelja.



I dalje je nastavljen trend velikog broja žalbi na dokumentaciju o nabavi (29,91%), u velikoj mjeri i zbog jedinstvene naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna, neovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave.

Kontrola postupka javne nabave u ranoj fazi objavljene dokumentacije ili izmjene dokumentacije o nabavi, značajno utječe na kvalitetnije provođenje postupka javne nabave te indirektno i na izbjegavanje određenih nepravilnosti koje za posljedicu imaju financijske korekcije u postupcima financiranim iz fondova Europske unije.

2.3. Broj neriješenih predmeta

Sveukupno predmeta u radu u 2018. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
1170	1014	156*
100%	86,67%	13,33%

*Na dan 31. prosinca 2018. godine 156 predmeta nije riješeno, mahom zaprimljeni krajem godine (128 žalbi u mjesecu prosincu), a čije se rješavanje nastavilo u 2019. godini, unutar zakonom određenih rokova.

2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima

Ukupan broj predmeta u radu u 2018. godini (1261), sastoji se od prenesenih predmeta iz 2017. (91), te zaprimljenih u 2018. (1170).

Za potrebe ovog izvješća, analiziraju se zaprimljeni i riješeni predmeti u 2018. godini, njih 1014, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2019. godinu (156).

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	520	51,28
Žalba se odbija	269	26,53
Žalba se odbacuje	162	15,98
Obustava postupka	56	5,52
Ostalo	7	0,69
UKUPNO	1014	100



I dalje je nastavljen trend visokog postotka usvajanja žalbi (51,28%) u odnosu na 2017. (52,22%), a koji u različitoj mjeri rezultira poništavanjem odluke, postupka ili radnje

naručitelja. Visoki postotak i dalje se dovodi u vezu sa učincima primjene ZJN 2016, a očituje se većinom kroz izjavljivanje žalbe na dokumentaciju o nabavi te postupanjem po službenoj dužnosti, u odnosu na osobito bitne povrede postupka.

U promatranom razdoblju prisutan je dosta visok postotak žalbenih predmeta u kojima je žalba odbačena ili je postupak obustavljen (ukupno 21,5 %), što može biti posljedica nedovoljnog poznavanja postupka pravne zaštite, prije svega se tu misli na pravni interes za izjavljivanje žalbe, ili manipulativno pokretanje žalbenog postupka.

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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	138	26,54
Odluka o odabiru	305	58,65
Odluka o poništenju	30	5,77
Postupak	47	9,04
UKUPNO	520	100



U 2018. godini, u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru (58,65%).

2.6. Analiza postupanja po službenoj dužnosti – primjena ZJN 2016

Sukladno ZJN 2016 Državna komisija po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede postupka javne nabave koje su taksativno navedene u članku 404. stavku 2. ZJN 2016.

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, utvrdila postojanje osobito bitnih povreda iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 76 odluka.

U 11 odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda 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	2017.	2018.
Dokumentacija o nabavi	26	14
Izmjena dokumentacije o nabavi	5	3
Odluka o odabiru / poništenju	72	59
Otvaranje i propuštanje	2	0
Ostalo	2	0
UKUPNO	107	76

Usporedbom broja odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (76) sa statističkim podacima o broju odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda

s obzirom na predmet žalbe u prethodnoj 2017. godini (107), razvidno je smanjenje broja odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda, i to u svakoj od navedenih faza postupka.

2.6.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, utvrdila postojanje osobito bitne povrede iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 76 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 84.

Osobito bitna povreda	2017.	2018.
Kraći rok za dostavu ponuda	5	9
Ispravak obavijesti nije poslan na objavu	0	0
Rok za dostavu ponuda nije produljen	1	2
Kriterij za odabir ponude	1	0
Obvezne osnove za isključenje	20	24
Pregovori i izmjena ponude	0	5
Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta	92	44
UKUPNO	119	84

Usporedba prezentiranih statističkih podataka o broju utvrđenih osobito bitnih povreda sa statističkim podacima o broju utvrđenih osobito bitnih povreda iz prethodne 2017. godine pokazuje smanjenje ukupnog broja istih povreda za 36,13%. Ukupan broj odluka u kojima je utvrđeno postojanje osobito bitnih povreda (76) je manji od ukupnog broja utvrđenih osobito bitnih povreda, jer je u određenim odlukama utvrđeno više povreda te je i ovdje usporedbom tog broja s ukupnim brojem odluka u kojima je utvrđeno postojanje osobito bitnih povreda u

prethodnoj 2017. godini također razvidno smanjenje za 28,97%. Navedeno je pokazatelj veće prilagodbe na ZJN 2016 u odnosu na stanje iz prethodne godine kada je Zakon tek stupio na snagu.

2.7. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2018. 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 2018. zaprimljeno je 29 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 2018. godini, od čega:		25
	Odbijenih	2
	Odbačenih	16
	Usvojenih prijedloga	7
Ostalo (riješeno na drugi način) *		4
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 2018. godini 16 prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbačeno, a 2 prijedloga su odbijena. U 7 žalbenih predmeta, prijedlozi su usvojeni.

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

U 2018. godini zaprimljeno je 19 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 2018. godini, od čega:		15
	Odbijenih	13
	Odbačenih	-
	Usvojenih zahtjeva	2
Ostalo (riješeno na drugi način) *		4
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH ZAHTJEVA		19

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

U 13 žalbenih predmeta zahtjev je odbijen, a u 2 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 2018. 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 2018. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u deset 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 stranka. Iz ovog razloga održavanje usmene rasprave zamjenjuje pisana 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 žalbenim postupcima 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 otpравak 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. Iako navedenim Zakonom nije propisana obveza iskazivanja podataka o prosječnom vremenu trajanja žalbenog postupka od dana urednosti žalbe do dana donošenja odluke ZJN 2016 upravo propisuje obvezu donošenja odluke u roku od 30 dana od dana urednosti žalbe, a radi čega se taj podatak daje u ovom Izvješću.

Trajanje žalbenog postupka	2017.	2018.
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	14	14
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	36	34
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	-	26

U 2018. godini održan je trend kraćeg rješavanja predmeta, pa je prosječno vrijeme koje teče od zaprimanja žalbe do donošenja odluke 34 dana.

Vrijeme od kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke, iznosi 14 dana.

2.13. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka

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 2018. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u žalbenim postupcima započetim po žalbama zaprimljenim i riješenim u 2018. godini, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2018. godini.

red. br.	Naručitelj	Ukupan broj postupaka javne nabave objavljenih u EOJN u 2018.	Broj postupaka javne nabave u kojima je izjavljena žalba	Broj kontroliranih postupaka u odnosu na broj objavljenih	Zaprimljene žalbe	Riješene žalbe	Usvojene žalbe	Usvojene žalbe u odnosu na riješene
1	Grad Zagreb, Zagreb	1135	66	5,81%	78	72	27	37,50%
2	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	734	51	6,95%	79	60	43	71,67%
3	Hrvatske vode, Zagreb	240	29	12,08%	40	37	19	51,35%
4	HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	384	14	3,65%	32	30	12	40%
5	HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb	221	20	9,05%	31	29	11	37,93%
6	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb	222	19	8,56%	24	23	10	43,48%
7	Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	263	22	8,37%	25	22	4	18,18%
8	Klinički bolnički centar, Rijeka	265	12	4,53%	22	20	15	75%
9	Klinički bolnički centar Zagreb, Zagreb	212	14	6,60%	20	20	8	40%
10	Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	284	20	7,04%	26	20	8	40%
11	Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	123	14	11,38%	19	18	10	55,56%
12	Klinička bolnica Dubrava, Zagreb	39	8	20,51%	12	12	5	41,67%
13	Jadrolinija, Rijeka	86	7	8,14%	12	11	8	72,73%

14	HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb	225	11	4,89%	12	11	5	45,45%
15	Županijska bolnica Čakovec, Čakovec	36	6	16,67%	11	10	6	60%
16	Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	100	8	8%	10	10	4	40%
17	Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	160	9	5,63%	9	9	3	33,33%
18	Financijska agencija, Zagreb	141	7	4,96%	9	9	4	44,44%
19	Splitsko-dalmatinska županija, Split	23	4	17,39%	10	9	2	22,22%
20	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb	18	6	33,33%	12	9	5	55,56%
21	Hrvatska akademska i istraživačka mreža CARNet, Zagreb	25	3	12%	9	8	1	12,50%
22	Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	210	9	4,29%	10	8	5	62,50%
23	Klinički bolnički centar Split, Split	101	5	4,95%	8	8	5	62,50%
24	Grad Split, Split	51	6	11,76%	8	7	4	57,14%
25	Lučka uprava Splitsko-dalmatinske županije, Split	9	3	33,33%	7	7	6	85,71%
26	Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb	191	7	3,66%	8	7	4	57,14%
27	Autocesta Rijeka-Zagreb d.d., Zagreb	20	3	15%	7	7	5	71,43%

28	Opća bolnica Pula, Pula	63	6	9,52%	9	7	3	42,86%
29	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama, Zagreb	36	4	11,11%	7	7	3	42,86%
30	Klinička bolnica Merkur, Zagreb	62	3	4,84%	6	6	5	83,33%
31	Opća županijska bolnica Požega, Požega	22	4	18,18%	6	6	4	66,67%
32	Opća bolnica Bjelovar, Bjelovar	17	5	29,41%	7	6	2	33,33%
33	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Zagreb	30	4	13,33%	6	6	4	66,67%
34	Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Zagreb	62	4	6,45%	6	6	2	33,33%
35	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Zagreb	78	4	5,13%	6	6	3	50%
36	Plinacro d.o.o., Zagreb	115	5	4,35%	5	5	2	40%
37	Ministarstvo zdravstva, Zagreb	21	3	14,29%	5	5	0	0%
38	Zagrebački holding d.o.o., Zagreb	18	1	5,56%	5	5	0	0%
39	Ministarstvo obrane, Zagreb	145	7	4,83%	9	5	2	40%
40	Opća bolnica Dr. Josip Benčević, Slavonski Brod	42	3	7,14%	5	5	3	60%

41	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Zagreb	14	3	21,43%	5	5	0	0%
42	Grad Dubrovnik, Dubrovnik	36	5	13,89%	6	5	1	20%
43	Opća bolnica Dr. Ivo Pedišić, Sisak	34	4	11,76%	5	5	3	60%
44	Sisačko-moslavačka županija, Sisak	21	4	19,05%	7	5	1	20%
49	Međimurske vode d.o.o., Čakovec	23	4	17,39%	7	4	2	50%
51	Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zagreb	69	3	4,35%	5	4	4	100%
54	KD Čistoća d.o.o., Rijeka	38	4	10,53%	5	4	1	25%
55	Javna ustanova Park prirode Vransko jezero, Biograd na Moru	7	3	42,86%	5	4	2	50%
59	Sveučilište u Zagrebu, Medicinski fakultet, Zagreb	34	1	2,94%	5	4	3	75%
60	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije, Zagreb	5	4	80%	5	4	2	50%

**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 Republike Hrvatske za 2018. 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 dovršenim žalbenim postupcima. Podaci ovog tipa doprinose stjecanju šire slike o žalbenim postupcima pred Državnom komisijom.

red .br.	Žalitelj	Odluka po žalbi				
		Broj izjavljenih žalbi u 2018.	Usvaja se	Odbija se	Odbacuje se	Obustava
1	Trames Consultants d.o.o. Dubrovnik	27	3	4	20	0
2	Siemens Healthcare d.o.o. Zagreb	26	16	7	0	3
3	Shimadzu d.o.o. Zagreb	24	9	12	2	1
4	Croatia osiguranje d.d. Zagreb	24	13	9	1	1
5	HOK osiguranje d.d. Zagreb	14	12	0	2	0
6	Narodne novine d.d. Zagreb*	13	10	3	0	0
7	Valard Zagreb d.o.o. Zagreb*	13	5	6	0	0
8	Ramić-Trade d.o.o. Podstrana*	13	12	1	0	0
9	Institut IGH d.d. Zagreb*	13	5	6	0	2
10	Medical Intertrade d.o.o. Sveta Nedelja	12	8	0	2	2
11	Projekt jednako razvoj d.o.o. Zagreb*	12	8	3	1	0

12	Končar-Inženjering za energetiku i transport d.d., Zagreb*	11	9	2	0	0
13	Insepo d.o.o. Zagreb	10	9	1	0	0
14	Elektrocentar Petek d.o.o. Ivanić Grad*	9	5	3	1	0
15	Končar Električni uređaji d.d. Prisoje, Dicmo	7	6	0	1	0
16	M.T.F. d.o.o. Zagreb	7	5	0	1	1
17	Eurco d.d. Vinkovci*	7	5	1	0	1
18	Geoprojekt d.d. Split	6	1	2	3	0
19	Krokoteks d.o.o. Sveti Ivan Zelina	6	3	2	1	0
20	Phoenix farmacija d.o.o. Zagreb	6	4	2	0	0
21	SGM Informatika d.o.o. Split	6	0	4	1	1
22	Speranza d.o.o. Zagreb	6	3	3	0	0

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

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, u većem dijelu se ponavljaju iz godine u godinu, dok je dio vezan za promjenu pravnog okvira, odnosno primjenu novih pravnih instituta.

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

- povreda načela javne nabave

- neusklađenost dokumentacije o nabavi sa pozitivnim zakonskim rješenjima (opis predmeta nabave, tehničke specifikacije, kriteriji za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta)
- propusti prilikom pregleda i ocjene ponuda
- primjena odredaba o dopuni, razjašnjenju, upotpunjavanju ponuda i dostavi informacija ili dokumentacije
- neusklađenost ponude odabranog ponuditelja sa uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi
- zakonitost odluke o poništenju postupka javne nabave

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija

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

2.15.1. Specifične pogreške ponuditelja:

- nedovoljno korištenje mogućnosti traženja dodatnih informacija, objašnjenja ili izmjena u vezi s dokumentacijom o nabavi
- dostavljanje ponude koja nije sastavljena u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi (dokazi nepostojanja osnova za isključenje, dokazi kriterija za odabir gospodarskog subjekta, dokazi sukladnosti sa tehničkim specifikacijama)
- upotpunjavanje i razjašnjavanje ponude protivno zakonskim ograničenjima

2.15.2. Specifične pogreške naručitelja:

- nejasna i kontradiktorna dokumentacija o nabavi
- narušavanje integriteta i jasnoće dokumentacije o nabavi brojnim izmjenama i objašnjenjima
- neopravdano ograničavanje tržišnog natjecanja propisivanjem detaljnih tehničkih specifikacija

- propisivanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta kojima se prelaze minimalne razine sposobnosti
- nepravilno određivanje kriterija za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude)
- odstupanje od uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi prilikom pregleda i ocjene ponuda
- prihvaćanje nedostatnih dokaznih sredstava kojima se dokazuje nepostojanje osnova za isključenje
- nepravilna primjena odredbi o dopuni i pojašnjenju ponude
- manjkavo obrazloženje razloga za isključenje ili neispunjavanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta, odnosno za odbijanje ponude

2.15.3. Najčešći žalbeni navodi

Najveći broj žalbi izjavljen je u fazi dokumentacije o nabavi te odluke o odabiru. S obzirom na navedeno, u nastavku se daje prikaz najčešćih žalbenih navoda u navedene dvije faze postupka.

2.15.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi

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

- opis predmeta nabave i tehničke specifikacije, u smislu pogodovanja određenom ponuditelju
- propisani uvjeti i dokazi tehničke i stručne sposobnosti
- propisani kriteriji za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude)
- propisani uvjeti i zahtjevi koji moraju biti ispunjeni sukladno posebnim propisima ili stručnim pravilima

2.15.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru

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

- dokazivanje nepostojanje osnova za isključenje

- udovoljavanje tehničkim specifikacijama
- udovoljavanje uvjetima tehničke i stručne sposobnosti
- osporavanje ažuriranosti dostavljenih popratnih dokumenata
- primjena članka 263. i 293. ZJN 2016
- primjena odredbi o oslanjanju na sposobnost drugih subjekata
- pregled i ocjena ponuda u odnosu na kriterij za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude)
- primjena instituta izuzetno niske 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 2018. godine 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 obvezan 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 2018. godini u državni je proračun, s osnove naknade za pokretanje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno 15.143.742,40 kuna.

Proračunski prihodi s ove osnove su u određenom padu u odnosu na 2017. 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 kuna. 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

Od ostalih relevantnih pokazatelja u žalbenim predmetima u 2018. godini potrebno je istaknuti učinke primjene sustava e-Žalba te značajke žalbenih predmeta javne nabave financirane iz EU fondova i strateških investicija kao i strukturu takvih postupaka.

2.18.1. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi

Uvođenjem mogućnosti izjavljivanja žalbe elektroničkim sredstvima komunikacije putem međusobno povezanih informatičkih sustava Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (sustav e-Žalba), stvoren je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i skraćenje trajanja žalbenih postupaka.

Navedeno podrazumijeva da se u postupcima u kojima je izjavljena elektronička žalba, komunikacija sa strankama obavlja elektroničkim sredstvima komunikacije što znatno ubrzava provođenje postupovnih radnji i ubrzava žalbeni postupak.

2.18.1.1. Broj e-Žalbi zaprimljenih u 2018. godini

Vrsta postupka	Ukupan broj žalbenih postupaka u 2018.	Broj e-Žalbi	%
Javna nabava	1170	336	28,71
Koncesije	17	-	-
Javno-privatno partnerstvo	2	-	-

Iz tablice je razvidno kako je 28,71% svih žalbenih postupaka pokrenuto izjavljenom elektroničkom žalbom, što znači da se relativno brzo od uvođenja, prihvatila mogućnost izjavljivanja žalbe i na navedeni način.

2.18.1.2. Struktura odluka u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba

Za potrebe ovog Izvješća, analiziraju se zaprimljeni i riješeni predmeti u 2018. godini, njih 290, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2019. godinu (46).

Od ukupno zaprimljenih i riješenih 290 elektroničkih žalbi, njih 69 rezultiralo je odbačajem. Od ukupnog broja odbačenih žalbi njih cca 65% odbačeno je radi neurednosti (neuplate naknade za pokretanje žalbenog postupka).

Nadalje, žalba je odbačena u 37 predmeta u kojima je izjavljena u fazi objavljene dokumentacije o nabavi ili izmjene dokumentacije o nabavi, što znači da je zaustavljen postupak javne nabave, pa se može zaključiti da je i u slučaju izjavljivanja e-žalbe također prisutna moguća manipulacija i kalkuliranje žalitelja, možda čak i više s obzirom na lakšu dostupnost pravne zaštite.

2.18.1.3. Trajanje e-žalbenog postupka – pred Državnom komisijom

Razdoblje	e-Žalba (broj dana)	Svi postupci (broj dana)
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	11	14
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	28	34
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	24	26

Iz tablice je razvidno da je prosječno trajanje žalbenog postupka u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba kraće u odnosu na prosječno trajanje žalbenog postupka u svim predmetima zaprimljenim u 2018. godini, posebno vezano za trajanje postupka od zaprimanja žalbe do donošenja odluke (za 6 dana kraće).

Iako u početku skromno, postigao se očekivani učinak izjavljivanja e-Žalbe na ukupno trajanje žalbenog postupka na kojemu i dalje treba raditi, te osigurati dodatne potrebne uvjete za brže i efikasnije rješavanje. Tu se prije svega misli na poboljšanje postojećih tehničkih uvjeta koji bi omogućili brži i jednostavniji rad u sustavu e-Žalba.

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

Ukupan broj postupaka javne nabave, kojima je prva objava objavljena u 2018. godini, je 11 847.

Od toga broja, 1 257 postupaka javne nabave je financiran iz fondova Europske unije.

Državna komisija je kontrolirala 130 postupaka financiranih iz fondova Europske unije.

Stoga, s obzirom na ukupan broj kontroliranih postupaka u odnosu na ukupan broj objavljenih postupaka financiranih iz fondova Europske unije, razvidno je da je broj postupaka koji su bili predmetom osporavanja ispred Državne komisije neznatan.

Državna komisija je kontrolirala 2 predmeta koji predstavljaju stratešku investiciju.

2.18.2.1. Struktura žalbenih predmeta

Za potrebe ovog Izvješća, analiziraju se predmeti koji su zaprimljeni i riješeni u 2018. godini, a koji su financirani iz fondova Europske unije.

Državna komisija je donijela ukupno 184 odluke u 130 postupaka financiranih iz fondova Europske unije, s obzirom da je u pojedinim postupcima javne nabave bilo više žalbi odnosno žalbenih postupaka.

2.18.2.1.1. Broj odluka Državne komisije s obzirom na fazu postupka

Faza	Broj	%
Dokumentacija	67	36,41
Odluka o odabiru	105	57,07
Ostalo	12	6,52
UKUPNO	184	100

Najveći broj žalbi je u fazi odluke o odabiru (57,07%).

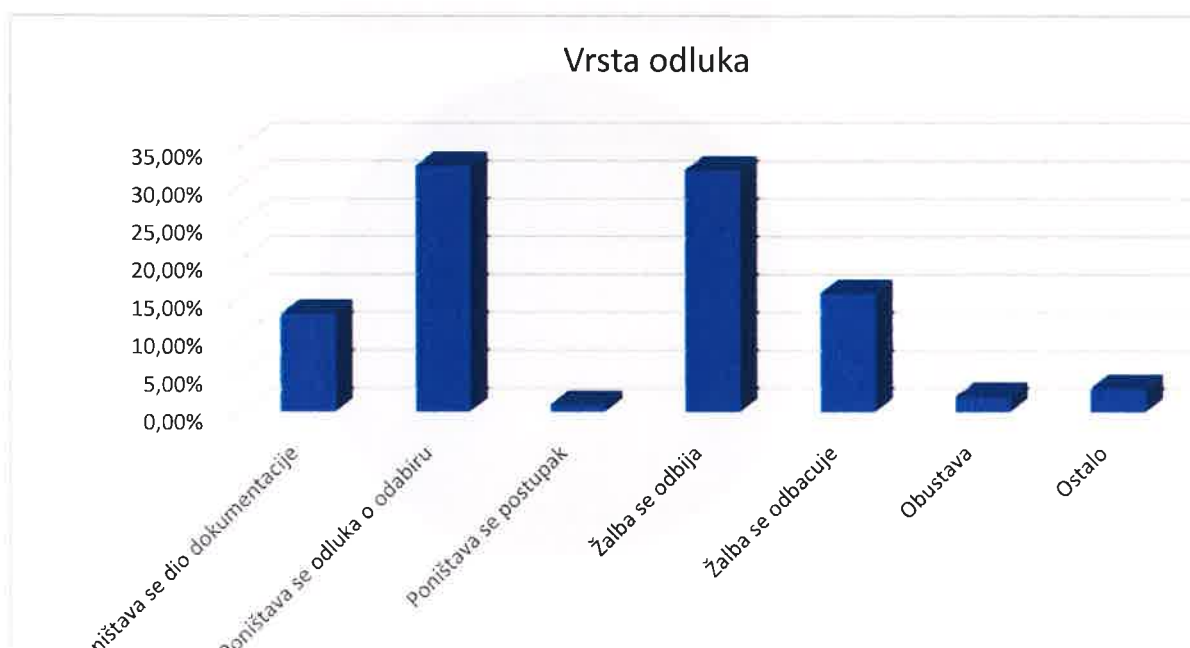
2.18.2.1.2. Vrste odluka Državne komisije

Vrste odluka	Broj	%
Poništava se dio dokumentacije	24	13,04
Poništava se odluka o odabiru	60	32,61
Poništava se postupak	2	1,09
Žalba se odbija	59	32,06

Žalba se odbacuje	29	15,77
Obustava	4	2,17
Ostalo	6	3,26
UKUPNO	184	100

Državna komisija u najvećem dijelu poništava odluku o odabiru (32,61%) i odbija žalbu (32,06%), dok u gotovo neznatnom dijelu poništava cjelokupan postupak javne nabave (1,09%).

Iz navedenih podataka je razvidno da rezultat najvećeg dijela odluka Državne komisije (64,67 %) ne iziskuje potrebu provođenja cjelokupnog postupka javne nabave ispočetka, već je njihov učinak vraćanje postupka naručitelju radi ispravljanja utvrđenih nezakonitosti u fazi pregleda i ocjene ponuda (ako je riječ o poništenju odluke o odabiru) odnosno nastavak postupka ili izvršnost odluke o odabiru (ako je riječ o odbijanju žalbe).



2.18.2.2. Trajanje postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije

Prosječno trajanje žalbenog postupka ispred Državne komisije u postupcima financiranim iz fondova Europske unije iznosi:

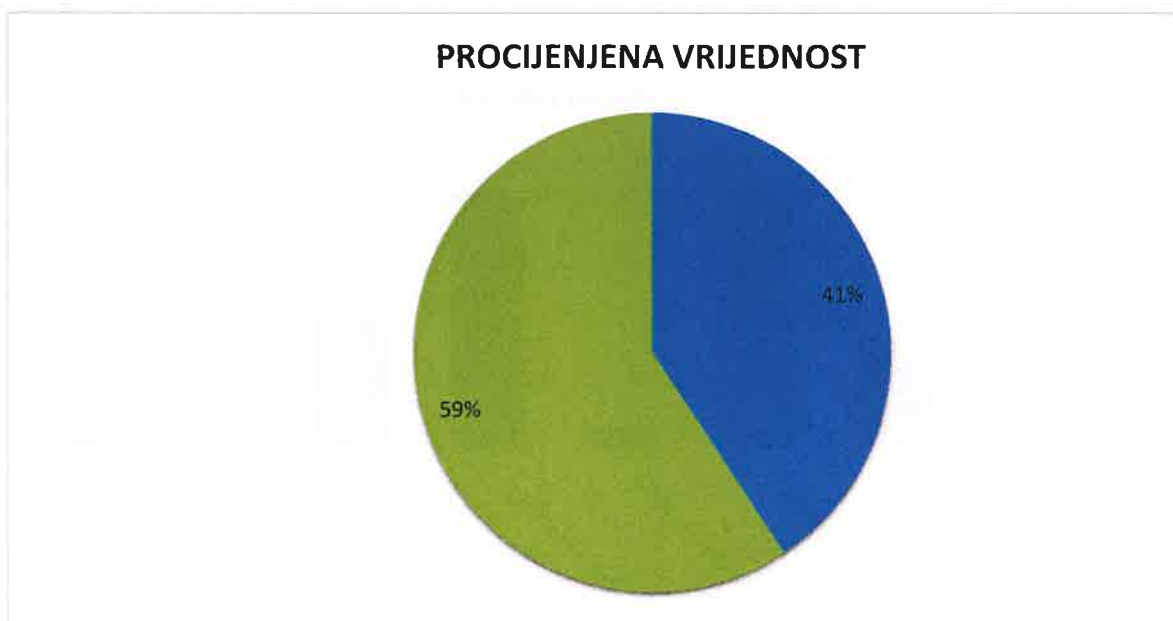
- 14 dana (od dana kompletiranja do donošenja odluke)
- 25 dana (računajući od urednosti žalbe do donošenja odluke)
- 34 dana (od zaprimanja žalbe do donošenja odluke).

2.18.2.3. Struktura postupaka javne nabave financiranih iz fondova Europske unije

Državna komisije kontrolirala je 130 postupaka javne nabave financiranih iz fondova Europske unije. S obzirom da su pojedini postupci javne nabave bili više puta predmet žalbe (u različitim ili istim fazama postupka) broj odluka Državne komisije (184) je veći od samog broja kontroliranih postupaka javne nabave (130).

Ukupna procijenjena vrijednosti tih postupaka je **6.135.223.330,00** kuna.

2.18.2.3.1. Broj postupaka s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave



2.18.2.3.2. Broj postupka s obzirom na vrstu fonda ili programa Europske unije

Vrsta fonda ili programa	Broj	%
Europski Strukturni i investicijski Fondovi (ESI)	123	94,60
Instrument za povezivanje Europe (CEF)	5	3,86
Interreg Europe	1	0,77
Fond za unutarnju sigurnost (ISF)	1	0,77
UKUPNO	130	100

3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

U 2017. godini Visoki upravni sud Republike Hrvatske, temeljem članka 434. stavak 1. ZJN 2016, postao je nadležan odlučivati u prvom stupnju u upravnom sporu protiv odluka Državne komisije.

S obzirom da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske, po zaprimanju prve tužbe u 2017. godini, pokrenuo pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske postupak za ocjenu ustavnosti članka 434. stavaka 3. i 4. i članka 435. ZJN 2016, u svim predmetima je odredio i zastoj postupka do odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Stoga, ovo Izvješće sadrži podatke o odlukama prvostupanjih upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koje su donesene primjenom ranijih Zakona o javnoj nabavi. U odnosu na primjenu ZJN 2016 Izvješće sadrži podatke o odlukama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojima je određen zastoj pravne zaštite.

Budući da je Ustavni sud Republike Hrvatske u 2019. godini donio Odluku kojom se odbija zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 434. stavaka 3. i 4. i članka 435. ZJN 2016, učinci primjene odredaba ZJN 2016 kojima se određuje nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u prvom stupnju upravnog spora te kojim se određuje rok od 30 dana za donošenje odluke u upravnom sporu, biti će vidljivi u Izvješću Državne komisije za 2019. godinu. Početni učinci pokazuju znatno skraćanje rokova za donošenje odluke u upravnom sporu i znatan broj odluka Visokog upravnog sud Republike Hrvatske kojima se potvrđuju odluke Državne komisije.

Tablice i grafovi u nastavku sadrže prikaz broja upravnih sporova te vrste odluka donesenih u upravnim sporovima.

3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije

Godina	Broj odluka DKOM- a	Broj upravnih sporova	%
2018	1014	72	7,1
2017	854	85	9,95
2016	1037	113	10,9
2015	987	93	9,42
2014	1200	145	12,08

Manji broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije iz 2018. godine, u odnosu na prethodne godine, moguća je posljedica zastoja pravne zaštite ispred Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

3.2. Nedovršeni upravni sporovi protiv odluka Državne komisije

Podaci o nedovršenim upravnim sporovima sadrže broj upravnih sporova u postupcima javne nabave koji su bili u tijeku na dan 31. prosinca 2018. godine, zajedno sa razradom broja upravnih sporova prema godinama predmeta Državne komisije na koje se spor odnosi.

Godina	Broj sporova
2018	63
2017	80
2016	64
2015	25
2014	14
2013	8
2012	3
2011	2
UKUPNO	259

3.3. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2018.

3.3.1. Struktura odluka prvostupanjskih sudova

U 2018. godini Državna komisija je zaprimila 100 odluka prvostupanjskih upravnih sudova kojima se odlučuje o tužbi na odluku Državne komisije. Odluke zaprimljene u 2018. godini odnose se na predmete Državne komisije iz 2018. godine te na predmete iz prethodnih godina.

Vrsta odluke	2016		2017		2018	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Tužba se odbija	87	68,51	72	60,50	72	72,00
Obustava upravnog spora	15	11,81	16	13,45	10	10,00
Odbačaj tužbe	1	0,78	2	1,67	4	4,00

Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje	20	15,75	23	19,33	7	7,00
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	4	3,15	6	5,04	7	7,00
UKUPNO	127	100	119	100	100	100

Iz podataka je razvidno da od 100 odluka prvostupajnskih sudova, sudovi su svojim odlukama sami riješili stvar u svega 7% slučajeva. U 7% 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 86% slučajeva.



U usporedbi sa 2016. i 2017. godinom povećan je broj odluka kojim se odbija tužba, odnosno smanjen je broj odluka kojim se tužba usvaja te je povećan broj odluka kojima prvostupajnski

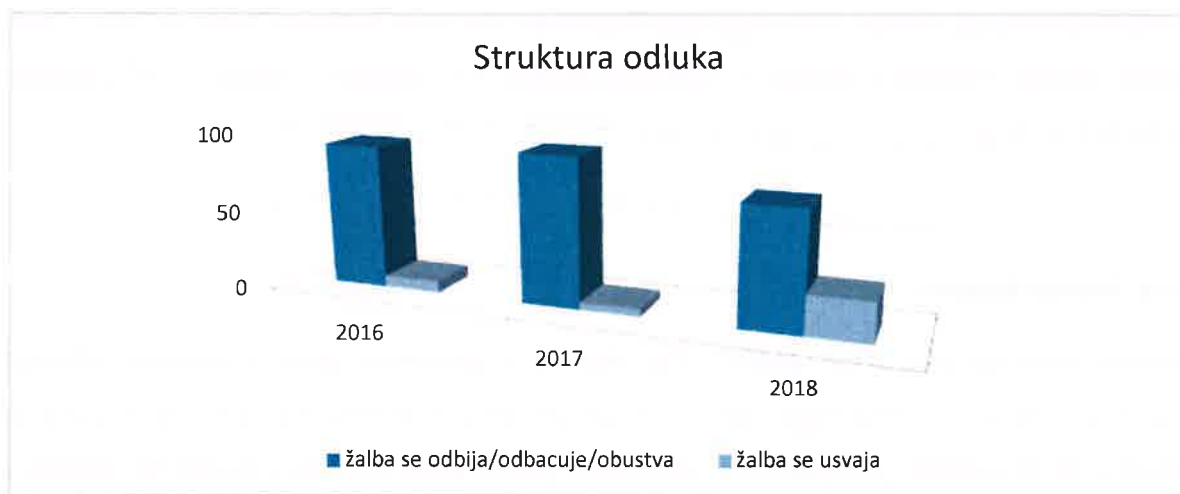
sam rješava stvar u odnosu na broj odluka kojima sud poništava odluku Državne komisije i vraća predmet na ponovno odlučivanje.

3.3.2. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u drugom stupnju

U 2018. godini Državna komisija je zaprimila 48 odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojima se odlučuje o žalbi na odluku prvostupanjskih upravnih sudova.

U 68,08% slučajeva Visoki upravni sud Republike Hrvatske je žalbu odbio, u 2,13% slučajeva žalbu je usvojio i predmet vratio predmet na odlučivanje, dok je u 23,40% slučajeva žalbu usvojio i sam riješio stvar.

Vrsta odluke	2016.		2017.		2018.	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Žalba se odbija	23	92,00	33	91,66	32	68,08
Žalba se odbacuje	0	0	0	0	1	2,13
Obustava upravnog spora	0	0	1	2,78	2	4,26
Žalba se usvaja i predmet vraća na odlučivanje	2	8,00%	1	2,78	1	2,13
Žalba se usvaja i sud sam rješava upravnu stvar	0	0	1	2,78	11	23,40
UKUPNO	25	100	36	100	47	100



Usporedba podataka strukture odluka sudova pokazuje da je trend održan, odnosno da su u 2018. godini, kao i u 2017. godini, 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.

3.3.3. Struktura odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u prvom stupnju

U 2017. godini Visoki upravni sud Republike Hrvatske 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 Visoki upravni sud Republike Hrvatske, 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 u 2018. nema drugačijih odluka u vezi s postupcima nabave provedenim temeljem ZJN 2016.

U 2018. godini Državna komisija zaprimila je 66 rješenja o zastoju.

Budući da je Ustavni sud Republike Hrvatske u 2019. godini donio Odluku kojim se odbija zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 434. stavaka 3. i 4. i članka 435. ZJN 2016, učinci primjene odredaba ZJN 2016 kojima se određuje nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u prvom stupnju upravnog spora biti će vidljivi u Izvješću Državne komisije za 2019. godinu.

Do dana donošenja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, odnosno tijekom 2017., 2018. i 2019. godine Državna komisija je zaprimila ukupno 101 rješenje o zastoju (u 97 predmeta Državne komisije).

3.3.4. Pravni lijekovi

Državna komisija je u 2018. godini, kao stranka u upravnom sporu u svojstvu tuženika, podnijela 6 žalbi te 3 prijedloga Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (članak 78. Zakona o upravnim sporovima).

U 2018. godini Državna komisija je zaprimila 1 presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske kojim se odbija zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude kao neosnovan.

Vrsta	2016.		2017.		2018.	
	DKOM	Žalitelji	DKOM	Žalitelji	DKOM	Žalitelji
Redovni (žalba)	3	52	23	43	6	46
Izvanredni	0	0	4	0	3	0
UKUPNO	3	52	27	43	9	46

4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

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

4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

ZJN 2016 je stupio na snagu 1. siječnja 2017. godine i već dvije godine se prema njegovim pravilima provode postupci javne nabave. Prilagodba sustava javne nabave na odredbe novog zakona prošla je bez većih sustavnih grešaka, a početno ne snalaženje u primjeni određenih instituta u provedbi samog zakona je vrlo brzo korigirano. Nakon dvogodišnje primjene zakona mogu se utvrditi određeni pozitivni učinci, a isto tako i određeni nedostaci zakonodavnog okvira sustava javne nabave.

U nastavku se navode određene kritične točke u javnoj nabavi koje su detektirane kao problematične u postupcima koji su vođeni povodom žalbi pred Državnom komisijom.

Poradi visoke transparentnosti rada Državne komisije koji se očituje kroz javnu objavu svih odluka, fokus interesa javnosti, a koji je usmjeren na sustav javne nabave, je isključivo na odluke Državne komisije i na žalbene postupke.

Zbog relativno malog broja postupaka javne nabave koji su bili predmet kontrole u žalbenom postupku (839 od ukupno 11 847 postupaka objavljenih u 2018. godini) ova ocjena stanja se temelji isključivo na ocjeni postupaka koji su bili predmet kontrole pred Državnom komisijom.

Sustav javne nabave valja promatrati kao cjelinu i u ovoj ocjeni stanja smatramo shodnim istaknuti potrebu daljnjeg razvoja sustava javne nabave.

Postupak javne nabave, čiju zakonitost kontrolira Državna komisija, je samo dio sustava javne nabave i to dio za kojeg se može reći da je maksimalno transparentan i stabilan, s obzirom na to da se svi postupci javno objavljuju u EOJN RH te su na taj način dostupni svima.

Kritične točke sustava na koje bi bilo potrebno obratiti posebnu pažnju su:

- Jačanje uprave za politiku javne nabave
- Planiranje u sustavu javne nabave
- Daljnji razvoj ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterija odabira ponuda

4.1.1. Jačanje Uprave za politiku javne nabave

Uprava za politiku javne nabave je ključna za kreiranje daljnjeg razvoja sustava javne nabave. Potrebno je žurno poraditi na jačanju administrativnih kapaciteta same Uprave koja, osim samog posla razvoja sustava, mora voditi i računa o dva druga aspekta svoje nadležnosti, a to su: upravni nadzor postupaka javne nabave i sustav edukacije svih sudionika postupaka javne nabave.

Upravni nadzor je vrlo bitan kao preventivna mjera i korektivni faktor u ispravljanju određenih grešaka koje su počinjeni u postupcima javne nabave koji nisu bili predmet kontrole Državne komisije.

Sustav edukacije i certifikacije sudionika postupaka javne nabave je jedan od cjenjenijih i boljih sustava u državama članicama EU, no isto tako je došlo vrijeme da se sustav nadogradi te da se kroz napredak sustava ojača stručni kapacitet i znanje specijalista javne nabave.

Navedena potreba jačanja Uprave proizlazi iz prethodno navedenih podataka u ovom Izvješću iz kojih je vidljivo da naručitelji koji provode manji broj postupaka javne nabave imaju problema sa primjenom ZJN 2016 te se u postupcima koje provode uočava veliki broj početničkih grešaka koje bi se prema mišljenju ovog tijela mogle prevenirati upravnim nadzorom i edukacijom.

Isto tako je vidljivo da veliki broj „malih“ naručitelja ima poteškoća s postupcima nabave infrastrukturnih projekata koji su financirani sredstvima EU fondova te da je istima potrebna sustavna pomoć.

4.1.2. Planiranje u sustavu javne nabave

Za sustav javne nabave vrlo bitan i relativno zanemaren dio je planiranje. Kroz niz postupaka je vidljivo da se postupak planiranja odvija *ad hoc* i manjkavo što rezultira vrlo velikim brojem pogrešno određenih procijenjenih vrijednosti nabave.

Navedeno je posebno uočljivo u postupcima nabave radova i usluga jer proizlazi da naručitelji nisu proveli kvalitetno istraživanje tržišta i uočili povećanje cijena u građevinskom sektoru i uslugama koje su vezane uz ljudski rad te shodno tome kvalitetno planirali sredstva potrebna za nabavu, kao i vrstu postupka kojim će provesti javnu nabavu.

ZJN 2016 je uveo institut prethodnog savjetovanja sa gospodarskim subjektima kojim je praktično otvorio mogućnost da zainteresirani gospodarski subjekti sudjeluju u postupku pripreme dokumentacije o nabavi. Međutim, učinak samog instituta je dvojbena i upitan. Navedeno predstavlja dodatno opterećenje odnosno produljenje roka pripreme dokumentacije o nabavi za naručitelja, dok gospodarski subjekti nemaju preveliku mogućnost utjecaja na eventualno nepostupanje naručitelja po njihovim primjedbama te se to najčešće manifestira u kasnije izjavljenim žalbama na dokumentaciju o nabavi. Stoga je vidljiv veliki broj žalbi na dokumentaciju o nabavi gospodarskih subjekata koji prethodno uopće nisu sudjelovali u prethodnom savjetovanju.

Zaključno, sustavno i kvalitetno planiranje postupaka javne nabave može dugoročno dovesti do provođenja određenih mjera ekonomske politike i nesumnjivo utjecati na rast gospodarstva te provođenje određenih mjera demografske i razvojne politike.

4.1.3. Razvoj ENP-a kao kriterija za odabir ponude

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

U ekonomski najpovoljnijoj ponudi ZJN 2016 cijenu limitira na maksimalno 90% od ukupno 100% kriterija.

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 daljnji pozitivan trend razrade zahtjevnijih modela ekonomski najpovoljnije ponude, koji naručiteljima jamče bolju kvalitetu za javni novac.

Potrebno je uložiti dodatne napore u edukaciji naručitelja da ekonomski najpovoljniju ponudu kao kriterij za odabir ponude koriste kao alat za postizanje krajnjeg cilja u postupcima javne nabave – najbolje vrijednosti za javni novac.

Zaključno, potrebno je educirati i poticati naručitelje za hrabrije i kvalitetnije korištenje ekonomski najpovoljnije ponude uz spoznaju da se kroz primjenu tog kriterija za odabir ponude mogu razvijati pojedini segmenti gospodarstva, a posebice primjenom kriterija zelene javne nabave te nabave inovativnih rješenja.

4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti

Pravni okvir pravne zaštite u javnoj nabavi je kao i u prethodnim Izvješćima funkcionirao bez značajnijih problema.

Iz prethodno izloženih podataka vidljivo je da je nakon četiri godine neprekidnog pada broja žalbi došlo do znatnog povećanja priljeva žalbi, i to nešto više od 25%, u odnosu na prethodnu godinu te da je unatoč povećanju broja žalbi došlo do daljnjeg smanjenja roka u kojem Državna komisija rješava žalbe.

U odnosu na izjavljene žalbe, potrebno je istaknuti da je uočen vidljiv iskorak u pogledu kvalitete žalbi s vrlo velikim brojem žalbenih navoda te s nizom priloženih dokaza kojima se potkrepljuju žalbeni navodi (stručni nalaz i mišljenje vještaka, pozivanje na presude Europskog suda pravde i sl.).

U daljnjem dijelu ovog Izvješća posebno će se razraditi četiri segmenta pravne zaštite:

- Žalba na dokumentaciju o nabavi
- Žalba na odluku o odabiru
- Postupanje Državne komisije po službenoj dužnosti
- Upravnosudska zaštita

4.2.1. Žalba na dokumentaciju o nabavi

U 2018. godini uočen je daljnji rast broja žalbi na dokumentaciju o nabavi iako je u odnosu na prethodnu godinu isti malo usporen.

Žalbe na dokumentaciju o nabavi u najvećem dijelu pokušavaju ukazati na nezakonitost dokumentacije o nabavi vezano uz tehničke specifikacije predmeta nabave gdje žalitelji ukazuju na potencijalno pogodovanje određenim gospodarskim subjektima odnosno

pokušavaju kroz žalbu ukazati na moguće narušavanje tržišnog natjecanja i ograničavanje mogućnosti pristupa nadmetanju.

Također je vidljivo da se u tim postupcima ponekad pojavljuju manje poznati gospodarski subjekti koji stvarno zainteresiranim gospodarskim subjektima služe kao paravan za izjavljivanje žalbi bez pojavljivanja stvarno zainteresiranog gospodarskog subjekta kao žalitelja.

Nadalje, vidljivo je da pojedini gospodarski subjekti iskorištavaju smanjenje naknade za pokretanje žalbenog postupka na dokumentaciju o nabavi ne s ciljem da ostvare pravnu zaštitu od nezakonitog postupanja naručitelja već žalbe koriste isključivo za odugovlačenje postupka i vršenje pritiska na naručitelja.

Zaključno, potrebno je i dalje poticati žalbe na dokumentaciju o nabavi jer se radi o fazi postupka gdje se mogu eliminirati potencijalne pogreške naručitelja koje se ne mogu ispraviti u kasnijoj fazi postupka javne nabave, a mogu imati negativan utjecaj na ishod cjelokupnog postupka javne nabave.

4.2.2. Žalba na odluku o odabiru

Statistički dio ovog Izvješća opetovano pokazuje da je najveći dio žalbi u postupcima vođenim pred Državnom komisijom izjavljen na odluku o odabiru.

U tim žalbama žalitelji ukazuju na pogrešno proveden postupak pregleda i ocjene ponuda, na različito postupanje odnosno nejednak tretman pojedinih gospodarskih subjekata u postupcima javne nabave, na pogrešnu primjenu zakona odnosno dokumentacije o nabavi i dr.

Kao što je iz samog Izvješća vidljivo velik broj žalitelja i uspije sa svojim žalbenim navodima pa dolazi do poništenja pobijane odluke o odabiru i vraćanja postupka u fazu pregleda i ocjene ponuda.

Uočeno je da pojedini naručitelji niti u ponovnom pregledu i ocjeni ponuda ne otklone utvrđene nepravilnosti te u istom postupku javne nabave često dolazi do ponavljajućih žalbi, a posebice kod velikih infrastrukturnih projekata, koje nužno dovode do zastoja pojedinih projekata.

U žalbenim predmetima koji se vode u postupcima javne nabave financiranim sredstvima iz fondova EU vidljivo je ponekad da se radi o dokumentacijama o nabavi koje su prošle „*ex ante*“ kontrolu tijela koja su zadužena za kontrolu korištenja sredstava iz fondova, da bi se u žalbenom postupku utvrdilo da se radi o dokumentacijama koje nisu u skladu sa ZJN 2016 pa je i u tom segmentu potrebno sustavno izvršiti određene korekcije.

Zaključno, žalba na odluku o odabiru je pravo gospodarskih subjekata koji se pojavljuju kao ponuditelji u pojedinom postupku javne nabave te pravo na žalbu nije moguće dalje ograničiti, no isto tako veliki broj žalbi u toj fazi postupka ukazuje na nepovjerenje gospodarskih subjekata u odnosu na postupanje naručitelja.

4.2.3. Postupanje Državne komisije po službenoj dužnosti

ZJN 2016 je vratio postupanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave po službenoj dužnosti u sustav pravne zaštite u javnoj nabavi.

Nakon početnog privikavanja svih sudionika u postupcima javne nabave na obvezu Državne komisije da u okviru zakonskih ovlasti kontrolira zakonitost postupanja naručitelja, neovisno o žalbenim navodima koje nezadovoljni sudionici postupka javne nabave ističu u žalbi, u 2018. godini vidljivo je da je došlo do potpune prilagodbe i smanjenja postupanja po službenoj dužnosti u odnosu na prethodnu godinu. U 2017. godini Državna komisija je po službenoj dužnosti utvrdila postojanje osobito bitnih povreda u 107 odluka dok je u 2018. godini postojanje istih utvrđeno u 76 odluka što je veliko smanjenje i pokazatelj stabilnosti sustava, tim više ako se ima na umu da je u 2017. godini primjena odredbi ZJN 2016 u postupcima pred Državnom komisijom počela tek u drugom kvartalu te godine.

Zaključno, potrebno je i dalje razvijati institut postupanja Državne komisije po službenoj dužnosti uz analizu dosadašnjih učinaka. Samo ponovno uvođenje instituta je polučilo pozitivne efekte no potrebno je preispitati učinkovitost pojedinih osobito bitnih povreda na način kako su sada propisane.

4.2.4. Upravnosudska zaštita

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

I u 2018. godini, kao i u prethodnoj 2017. godini, faktički je izostala sudska zaštita protiv odluka Državne komisije koje su donesene primjenom ZJN 2016, a sve iz razloga što je Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svim postupcima (povodom tužbi) odredio zastoje upravnog spora, budući da je pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske pokrenuo postupak ocjene ustavnosti članka 434. stavaka 3. i 4. te članka 435. ZJN 2016.

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 ukazati se na zapažanja i prijedloge iznesene u ranijim izvješćima.

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 2018. rezultirala je formiranjem radne skupine od strane Ministarstva gospodarstva, obrta i poduzetništva uz aktivno sudjelovanje predstavnika DKOM-a što je rezultiralo prijedlogom izmjena i dopuna Zakona koji je upućen u daljnju proceduru.

KLASA: 001-02/19-02/2

URBROJ: 354-01/19-1

U Zagrebu, 28. lipnja 2019. godine


PREDSJEDNIK
Goran Matešić

