



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2024.

IZVJEŠĆE O RADU

SADRŽAJ

UVOD	1
1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI	4
1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije	4
1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije	5
1.3. Ljudski potencijali	6
1.3.1. Unutarnje ustrojstvo i struktura Državne komisije	10
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije	10
1.4.1. Analiza korupcijskih rizika u žalbenim postupcima	14
1.4.1.1. Smanjenje udjela kontroliranih postupaka javne nabave	14
1.4.1.2. Izvršenje ugovora	17
1.5. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)	17
2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE	21
2.1 Predmeti u radu	21
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu	21
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi	21
2.1.3. Usporedba broja objavljenih postupaka s brojem postupaka u kojima je izjavljena žalba	22
2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih žalbi za razdoblje 2020.-2024.	22
2.1.5. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka	23
2.2. Broj neriješenih predmeta	25
2.3. Struktura odluka u žalbenim predmetima	25
2.3.1. Struktura usvojenih žalbi / poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću)	27
2.4. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma	28
2.5. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	28
2.6. Odluke o zahtjevima za odobrenje nastavka postupka i / ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	28
2.7. Novčane kazne	29
2.8. Usmene rasprave	29
2.9. Trajanje žalbenog postupka	30
2.10. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija	32

2.11. Broj podnesenih optužnih prijedloga	34
2.12. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima	34
2.12.1. Značajke predmeta javne nabave (su)financiranih iz fondova Europske unije.....	34
2.12.1.1. Trajanje žalbenog postupka u predmetima (su)financiranim iz fondova Europske unije	35
2.12.2. Značajke predmeta javne nabave vezanih uz obnovu područja oštećenih potresom ..	36
2.12.2.1. Trajanje žalbenog postupka u predmetima javne nabave vezanih uz obnovu područja oštećenih potresom	38
2.12.2.2. Struktura odluka u žalbenim predmetima vezanim uz obnovu područja oštećenih potresom	39
3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	40
3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije	40
3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2024.	41
4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO	44
4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito	44
4.1.1. Potreba za sveobuhvatnijom izmjenom ZJN 2016	47
4.1.2. Strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj	48
4.1.3. Jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave	48
4.1.4. Povećanje razine transparentnosti u postupcima jednostavne nabave	50
4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti	50
4.2.1. Daljnje unaprjeđenje zakonskog okvira pravne zaštite	51
4.2.2. Održavanje visoke razine pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite	52
4.2.3. Smanjenje udjela postupaka javne nabave u kojima je izjavljena žalba i smanjenje broja žalbi koje su izjavljene na dokumentaciju o nabavi	53
PRILOG 1 Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka	55
PRILOG 2 Troškovi žalbenog postupka	58

UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu: Državna komisija) samostalno je i neovisno tijelo osnovano 2003. godine kao prvostupanjsko tijelo pravne zaštite u postupcima javne nabave, dodjele koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Tijekom godina, nadležnosti Državne komisije su proširene, pa je tako tijekom 2021. godine temeljem Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije („Narodne novine“, broj 102/20., 10/21. i 117/21.) i pravilnika koji je donesen na temelju tog zakona, Državna komisija postala nadležna i za odlučivanje o žalbama u postupcima provedenima sukladno spomenutom pravilniku.

Temeljni ciljevi radi kojih je Državna komisija osnovana definirani su primjenjivim direktivama koje uređuju područje pravne zaštite u javnoj nabavi, a primarno uključuju brzu i učinkovitu pravnu zaštitu od nezakonitih postupanja u postupcima javne nabave. Osim kontinuiranog nastojanja da osigura brzu i učinkovitu pravnu zaštitu svim dionicima postupka, Državna komisija od svog osnivanja do danas svoj rad temelji na postulatima transparentnosti i neovisnosti kao pretpostavkama ostvarivanja učinkovite pravne zaštite u ovom području koje se smatra osobito osjetljivim na korupciju.

S obzirom na svoje nadležnosti, Državna komisija predstavlja ključno tijelo u sustavu pravne zaštite u javnoj nabavi upravo iz razloga što se radi o tijelu koje donošenjem odluka neposredno utječe na postupak javne nabave i to u trenutku dok je taj postupak još uvijek u tijeku, odnosno prije nego je sklopljen ugovor o javnoj nabavi. Naime, Državna komisija poništavanjem odluka o odabiru, odluka o poništenju postupka ili poništavanjem dijela dokumentacije o nabavi izravno (dok postupak nabave još nije dovršen) može utjecati na njegov tijek, što ima za posljedicu pravovremenu korekciju nezakonitosti i sprječavanje dodjele ugovora na temelju postupaka nabave koji nisu provedeni sukladno zakonu.

Iznimna uloga Državne komisije u sustavu javne nabave sastoji se, ne samo u brzom i učinkovitom korektivnom postupanju u pojedinačnim slučajevima utvrđenih nezakonitosti, već i u općem preventivnom djelovanju na smanjenje koruptivnih rizika koje se sastoji u objavama odluka Državne komisije u cijelosti na mrežnim stranicama. Opće preventivno

djelovanje Državne komisije ogleda se i u sprječavanju nepravilnosti u budućim postupcima javnih nabava kreiranjem pravne prakse.

Državna komisija izuzetno se ponosi visokom stručnošću, izvrsnošću, kompetencijama i predanošću svog stručnog kadra, a što je rezultat više od dvadeset godina kontinuiranog i brižnog rada na njihovoj profesionalnoj izgradnji i usavršavanju. Unatoč sve većoj složenosti žalbenih predmeta, svojom predanošću i radnim entuzijazmom već nekoliko godina za redom zaposlenici Državne komisije uspijevaju na najvišoj stručnoj razini obavljati ovaj iznimno zahtjevan posao uz što manje ograničavanje i produljenje trajanja postupaka javne nabave. Upravo izvrsnost kadrova Državne komisije predstavlja njenu najveću i najtrajniju vrijednost.

Stručno, dosljedno, neovisno i nepristrano tijelo nadležno za postupke pravne zaštite zasigurno je *conditio sine qua non* svakog učinkovitog sustava javne nabave. Tijekom posljednjih nekoliko godina, nakon uvođenja jedinstvene nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (dalje: Visoki upravni sud) za odlučivanje o upravnim sporovima pokrenutim protiv odluka Državne komisije, Državna komisija uložila je osobite napore da kroz trajno usklađivanje s praksom Visokog upravnog suda doprinese pravnoj sigurnosti u sustavu javne nabave te na taj način ojača povjerenje svih dionika sustava javne nabave u uspostavljeni institucionalni okvir pravne zaštite.

Radi sagledavanja potpunog konteksta podataka navedenih u ovom izvješću bitno je napomenuti činjenicu da je Državna komisija ušla u 2024. godinu bez imenovanog člana Državne komisije na mjestu članice kojoj je mandat istekao 30. rujna 2022. godine i bez zamjenika predsjednice kojemu je mandat istekao 21. rujna 2023. godine, kao i da je 16. srpnja 2024. godine mandat istekao predsjednici Državne komisije, zamjenici predsjednice i troje članova Državne komisije. Navedene okolnosti, odnosno činjenica da su od 16. srpnja 2024. do kraja godine funkcije članova Državne komisije obavljale vršiteljica dužnosti predsjednice, vršiteljica dužnosti zamjenice predsjednice, vršitelj dužnosti člana Državne komisije te dvije članice Državne komisije u punom mandatu, unatoč iznimnim naporima članova Državne komisije i stručnih službi, drastično su tijekom 2024. godine utjecale na prosječne rokove rješavanja žalbenih predmeta. Uslijed navedenog, Državna komisija nije uspjela tijekom 2024. godine, kao što je to činila tijekom prethodnih nekoliko godina kontinuirano, ponovno ostvariti iznimne rezultate u smislu kratkoće prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta. S druge strane, Državna komisija je uspjela zadržati postignutu

razinu pravne sigurnosti u postupcima pravne zaštite u smislu zanemarivog broja odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda.

Državna komisija kroz izvješće o radu za 2024. godinu iznosi detaljne statističke podatke o svom radu, ali i ocjenu stanja u javnoj nabavi općenito te ocjenu stanja u području pravne zaštite ukazujući pritom na određene mogućnosti za daljnja unapređenja prakse, postupanja i zakonodavnog uređenja u okviru sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.

1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI

Državna komisija je samostalno 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.

Prema članku 18. stavcima 1., 2. i 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj: 18/13., 127/13., 74/14., 98/19. i 41/21., u daljnjem tekstu: Zakon o Državnoj komisiji), Državna komisija obvezna je jednom godišnje podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o svome radu. 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 uvid u neposrednu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj: 120/16. i 114/22., dalje: ZJN 2016), koji Državna komisija ima u svom svakodnevnom radu, sastavni dio izvješća o radu Državne komisije sadržava i ocjenu o stanju u javnoj nabavi, koja se odnosi, kako na javnu nabavu općenito, tako i na postupak pravne zaštite te institucionalni okvir javne nabave.

1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije

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 zato što su 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 propisa kojim je uređeno sprječavanje sukoba interesa, ali ne i prema propisu kojim su uređene obveze i prava državnih dužnosnika. Temeljna funkcija članova Državne komisije jest donošenje odluka u postupcima pravne zaštite. Radnopravni status članova Državne komisije uređen je Zakonom o Državnoj komisiji kojim su propisana prava i obveze članova Državne komisije.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 84/13. i 145/14., u daljnjem tekstu: Uredba o unutarnjem ustrojstvu) uređeno je unutarnje ustrojstvo, organizacija, način rada i druga pitanja od značaja za rad Državne komisije.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu, Državna komisija se sastoji od članova Državne komisije te stručnih službi.

Stručne službe Državne komisije su: Tajništvo s Pododsjekom-Pisarnica, 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 nabavu nefinancijske imovine u okviru materijalnih troškova. Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz Državnog proračuna, a naknada koja se uplaćuje za pokretanje žalbenog postupka (prema odredbama ZJN 2016) izravno se uplaćuje u Državni proračun i prihod je Državnog proračuna.

Osim prihoda iz Državnog proračuna, Državna komisija je u 2024. godini ostvarila prihod po izvoru financiranja 51 - Pomoći EU u iznosu od 409,14 eura i po izvoru financiranja 61 – Donacije u iznosu od 1.500,00 eura. Prihod na izvoru 51 odnosi se na povrat troškova avionskih karata kupljenih u svrhu odlaska na sastanak Ekspertne grupe prvostupajskih žalbenih tijela u javnoj nabavi na razini Europske unije (dalje: Mreža revizijskih tijela EU), a prihod na izvoru 61 odnosi se na donaciju Turističke zajednice Grada Zagreba za potrebe organizacije međunarodnog skupa stručnjaka u području javne nabave koji se održao u travnju 2024. godine pod pokroviteljstvom Ministarstva gospodarstva, uz sudjelovanje Europske komisije – Uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i malo i srednje poduzetništvo i Predstavnik prvostupajskih žalbenih tijela u javnoj nabavi.

Ukupan plan za 2024. godinu iznosio je 1.955.345,00 eura. Od tog iznosa je za plaće i ostale rashode za zaposlene planirano 1.332.411,00 eura, za materijalne rashode 592.478,00 eura, za financijske rashode 475,00 eura i za nabavu nefinancijske imovine 29.981,00 eura. Ukupno izvršenje u 2024. godini iznosi 1.835.011,73 eura ili 93,85 % plana.

Od planiranih 1.332.411,00,00 eura za plaće odnosno rashode za zaposlene u 2024. godini, izvršeno je 1.311.716,99 eura ili 98,45 % plana.

Od planiranih 592.478,00 eura za materijalne troškove u 2024. godini, izvršeno je 504.215,36 eura ili 85,10 % plana. Najveća stavka materijalnih troškova u 2024. godini odnosi se na

trošak zakupa poslovnog prostora u iznosu od 222.206,19 eura, a što uvećano za režijske troškove ukupno iznosi 269.467,95 eura. Financijskih rashoda u 2024. godini nije bilo.

Od planiranih 29.981,00 eura za nabavu nefinancijske imovine u 2024. godini, izvršeno je 19.079,38 eura ili 63,64 % plana i odnosi se na ulaganje u programska rješenja za povezivanje informacijskih sustava Državne komisije s novim Elektroničkim oglasnikom javne nabave Republike Hrvatske koji je započeo s radom u 2024. godini, a što čini okosnicu sustava e-Žalbe.

Ukupno izvršenje na izvoru 11 iznosi 1.833.102,59 eura ili 93,82 plana.

Ukupno izvršenje na izvoru 51 iznosi 409,14 eura, što je 100 % povrata troškova.

Ukupno izvršenje na izvoru 61 iznosi 1.500,00 eura ili 100 % plana.

Ukupno izvršenje proračuna odnosno plana za 2024. godinu iznosi 1.835.011,73 eura od planiranih 1.955.345,00 eura, što predstavlja 93,85 % plana.

U 2024. godini je s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćen iznos od 3.926.078,67 eura u Državni proračun, što predstavlja povećanje od 41 % u odnosu na 2023. godinu.

Iz navedenog je razvidno da je s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka u Državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 1.970.733,67 eura više sredstava od sredstava planiranih za rad Državne komisije za 2024. godinu.

1.3. Ljudski potencijali

Struktura i broj zaposlenih u Državnoj komisiji uređeni su Uredbom o unutarnjem ustrojstvu.

Na dan 31. prosinca 2024. godine u Državnoj komisiji je bilo ukupno zaposleno 30 osoba. Ukupna popunjenost radnih mjesta iznosi 63% (30 od 48 radnih mjesta predviđenih Uredbom o unutarnjem ustrojstvu).

Svi članovi Državne komisije su osobe sa završenim sveučilišnim diplomskim studijem. Veći udio među članovima zauzimaju žene (86%).

Predsjednika, zamjenika predsjednika i ostale članove Državne komisije imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske na razdoblje od pet godina s mogućnošću još

jednog imenovanja. Prema članku 8. stavcima 2. i 5. Zakona o Državnoj komisiji, Vlada Republike Hrvatske dužna je prije isteka mandata člana Državne komisije predložiti Hrvatskom saboru razrješenje člana Državne komisije kojem ističe mandat i imenovanje novoga ili reizbor člana Državne komisije, a u postupku predlaganja članova Državne komisije Vlada Republike Hrvatske objavljuje javni poziv za odabir kandidata kojeg će Vlada Republike Hrvatske predložiti Hrvatskom saboru za člana Državne komisije.

Jednoj članici Državne komisije mandat je istekao u rujnu 2022. godine, dok je jednom od zamjenika predsjednice mandat istekao u rujnu 2023. godine. Predsjednici Državne komisije, zamjenici predsjednice i troje članova Državne komisije mandat je istekao 16. srpnja 2024. godine. Odlukom Vlade Republike Hrvatske, KLASA: 022-03/24-04/247, URBROJ: 50301-15/07-24-03 od 15. srpnja 2024. imenovana je vršiteljica dužnosti predsjednice, vršiteljica dužnosti zamjenice predsjednice i vršitelj dužnosti člana Državne komisije. Javni poziv za imenovanje predsjednika, dva zamjenika predsjednika i četvero članova Državne komisije raspisan je u srpnju 2024. godine. U 2025. godini, 18. svibnja dvjema članicama Državne komisije istekli su mandati, od čega je jednoj članici istekao drugi mandat dok je drugoj istekao prvi pa je Odlukom Vlade Republike Hrvatske KLASA: 022-03/25-04/209, URBROJ: 50301-15/28-25-2 od 19. svibnja 2025. imenovana vršiteljicom dužnosti članice Državne komisije. Javni poziv za imenovanje dva člana Državne komisije raspisan je 5. svibnja 2025. Do dana izrade ovog izvješća kandidati za predsjednika, zamjenike predsjednika i članove Državne komisije po navedenim Javnim pozivima nisu imenovani.

Prema članku 13. Zakona o Državnoj komisiji, Državna komisija odlučuje u vijećima koja se sastoje od tri člana Državne komisije. Navedeni ustroj Državne komisije omogućuje rad u tri paralelna vijeća što osigurava potrebnu brzinu rješavanja žalbenih predmeta. S obzirom na opisane okolnosti vezano za istek mandata predsjednici, zamjenicima predsjednice i pojedinim članovima Državne komisije, Državna komisija je do srpnja 2024. godine imala mogućnost ustrojavanja i rada u dva od tri zakonom predviđena vijeća, a od srpnja 2024. godine je uslijed smanjenja broja članova bilo moguće organizirati rad isključivo u jednom od tri zakonom predviđena vijeća. Navedeno je posljedično dovelo do smanjenja broja sjednica vijeća na kojima se donose odluke, a što je samim time dovelo do produžavanja prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta tijekom 2024. godine.

U Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima na dan 31. prosinca 2024. godine ukupno je bilo zaposleno 18 državnih službenika, svi sa završenim sveučilišnim diplomskim studijem pravne struke i položenim pravosudnim ispitom. Veći udio među državnim službenicima raspoređenim na radna mjesta u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima zauzimaju žene – 15 državnih službenica (82%).

U Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima na dan 31. prosinca 2024. godine ukupno su bile zaposlene tri državne službenice, sve sa završenim sveučilišnim diplomskim studijem pravne struke i položenim pravosudnim ispitom.

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 njezine odluke izvor znanja prilikom provođenja postupaka javne nabave na koji se svi sudionici postupka oslanjaju. Kako bi odgovorila pravodobno na sve promjene u sustavu javne nabave i dala odgovore na sporna pitanja koja se javljaju u praksi, Državna komisija je svjesna nužnosti izobrazbe i upravljanja karijerom stručnih osoba koje obavljaju kontrolu postupaka javne nabave, a koji nužno moraju imati odgovarajuće kvalifikacije, izobrazbu, vještine i iskustvo potrebno za njihovu razinu odgovornosti. Stoga je Državna komisija predana kontinuiranom i dosljednom usavršavanju i unaprjeđenju kvalitete znanja svojih stručnih osoba koje sudjeluju u postupku donošenja odluka, a što je nastavljeno i u 2024. godini.

U tom smislu su državni službenici i članovi Državne komisije pohađali radionice pretežito iz područja upravnog prava i prava javne nabave te raznih drugih posebnih područja vezanih za obavljanje stručnih poslova. Također, sudjelovali su i u odgovarajućim programima Državne škole za javnu upravu, Pravosudne akademije kao i na edukacijama u organizaciji različitih edukacijskih kuća radi stjecanja znanja i vještina iz određenih specifičnih područja koja su se u radu Državne komisije pokazala potrebnim. Konačno, zaposlenicima je, u okviru financijskih mogućnosti Državne komisije, omogućeno sudjelovanje ili *online* praćenje međunarodnih konferencija u području javne nabave što predstavlja važan izvor znanja uzimajući u obzir razmjenu iskustava sa stručnjacima iz drugih zemalja članica i razmjenu mišljenja u pogledu primjene pozitivnih propisa kojima je uređena javna nabava na razini Europske unije.

Tako je u listopadu 2024. viša savjetnica – specijalistica iz Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima sudjelovala na edukaciji koja je održana Alicanteu u Španjolskoj, u organizaciji Europske komisije pod nazivom „Procure Innovation – Training Programme – Level 1“ gdje je upućena savjetnica stekla bogato znanje i iskustvo o pitanjima inovativne javne nabave, od planiranja pa do provedbe projekata.

Edukacija se tijekom 2024. godine provodila 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.

Osim na opisane načine, Državna komisija je nastojala educirati svoje zaposlenike kroz redovitu internu razmjenu znanja i iskustava. Takvom obliku edukacije značajno je doprinijela Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima koja pravodobno i iscrpno sve zaposlenike Državne komisije upoznaje s radom i pravnim shvaćanjima Suda Europske unije, Visokog upravnog suda, Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Tijekom 2024. godine održana je i in-house edukacija koja je organizirana za potrebe zaposlenika Državne komisije na temu „Primjena FIDIC modela ugovaranja“, koju edukaciju su zaposlenicima Državne komisije održali ovlašteni inženjeri građevinarstva s višegodišnjim iskustvom u upravljanju najvećim investicijskim projektima i stručnom nadzoru po pravilima FIDIC-a.

Zaključno je potrebno naglasiti da je radi održavanja visoke razine profesionalnosti stručnog kadra Državne komisije, kao preduvjeta visoke razine učinkovitosti, ali i kvalitete sustava pravne zaštite najveći izazov osiguravanje dostatnih i primjerenih edukacija za specifične potrebe Državne komisije, ali i kontinuirano osiguranje dostatnih financijskih sredstava za potrebe stručnih usavršavanja, što je pretpostavka za učinkovito funkcioniranje institucije na razini koja se zahtjeva od ključnog tijela u sustavu pravne zaštite.

1.3.1. Unutarnje ustrojstvo i struktura Državne komisije

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2024. godine:

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	Uredba o unutarnjem ustrojstvu
Predsjednica	1	1
Zamjenici predsjednice	1	2
Ostali članovi Državne komisije	3	6
Tajništvo	2	5
Pododsjek-Pisarnica	2	4
Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima	18	22
Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	3	8
Ukupno:	30	48

Činjenica da zaposlenici Državne komisije (članovi i državni službenici) imaju višegodišnji staž u instituciji, u trajanju od gotovo 10 godina u prosjeku, svjedoči o stalnosti ljudskih resursa i visokoj razini stručnosti, a koja utječe na bolju organizaciju rada i veću učinkovitost.

Od ukupnog broja zaposlenih 90% čine osobe visoke stručne spreme (VSS / magistri struke).

1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije u prvom se redu ostvaruje kroz promptno obavljanje poslova iz nadležnosti i djelokruga ovog državnog tijela. Naime, kontrola postupaka javne nabave, s posljedicom poništenja odluka i/ili postupaka za koje se utvrdi da su provedeni suprotno zakonu, izravno 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.

Uzimajući u obzir percepciju javnosti kako je Državna komisija ovlaštena kontrolirati sve postupke javne nabave u kojima, možebitno, postoje određene nezakonitosti ili koruptivne radnje, a posebice one koji su medijski eksponiraniji, važno je još jednom ukazati na zakonske ovlasti, odnosno nadležnost Državne komisije.

Naime, prema važećim propisima Državna komisija ovlaštena je postupati, odnosno nadležna je za kontrolu samo onih postupaka javne nabave, dodjele koncesije i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva u kojima je žalbu izjavila jedna od ovlaštenih osoba iz članka 401. ZJN 2016. Dakle, **Državna komisija nije ovlaštena pokretati žalbene postupke i kontrolirati zakonitost postupaka i odluka naručitelja i drugih sudionika postupaka javne nabave po službenoj dužnosti, odnosno bez izjavljene žalbe.**

Provodeći žalbeni postupak Državna komisija postupi u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede taksativno navedene u članku 404. stavku 2. ZJN 2016. Nadzor u svrhu sprječavanja, otkrivanja i otklanjanja nepravilnosti koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica povrede odredbi ZJN 2016 i njegovih podzakonskih propisa provodi tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave.

Kako bi mogla učinkovito ostvariti svoju antikoruptivnu ulogu u odnosu na postupke javne nabave, Državna komisija u svom radu prvenstveno stremi postizanju integriteta na najvišoj razini i to kroz svoje radne procese poštujući načela neovisnosti, transparentnosti, učinkovitosti i predvidljivosti. Državna komisija kroz dodjelu žalbenih predmeta, način utvrđivanja činjeničnog stanja, izvještavanje o utvrđenom činjeničnom stanju i postupak donošenja odluka ostvaruje visoku razinu transparentnosti i na taj način ispunjava dodijeljeno joj obilježje samostalnog i neovisnog državnog tijela.

Važan antikorupcijski učinak sastoji se u javno dostupnim odlukama Državne komisije koje se, kao i odluke Visokog upravnog suda u sporovima javne nabave, objavljuju na mrežnoj stranici Državne komisije u cijelosti, dakle s nazivima stranaka i svim ostalim podacima i činjenicama utvrđenim u određenom postupku. Upravo objava odluka Državne komisije

pravnu zaštitu čini predvidivom i transparentnom te predstavlja najznačajniji antikorupcijski učinak rada Državne komisije. Važnost javne objave odluka na mrežnoj stranici Državne komisije bez anonimizacije ogleda se i u tome što djeluje odvraćajuće na sudionike postupaka javne nabave, a u odnosu na radnje i aktivnosti u okviru postupaka javne nabave koje bi mogle imati elemente određenih kaznenih djela odnosno koruptivnih radnji.

Transparentnost je važan antikoruptivni alat pa je tako Državna komisija samoinicijativno učinila Upisnik žalbenih predmeta javno dostupnim na mrežnoj stranici www.dkom.hr. Upisnik se ažurira na dnevnoj bazi, što omogućava opći uvid u kretanje predmeta. Javnosti je tako dostupno cjelokupno postupanje Državne komisije, od vremena potrebnog za donošenje odluke, sastava vijeća koje je odluku donijelo do samog sadržaja odluke i načina na koji je odlučeno. Ujedno, Državna komisija na svojim stranicama uz svaku odluku koja je osporena pred Visokim upravnim sudom objavljuje i odgovarajuću presudu tog suda.

Također, Državna komisija samoinicijativno objavljuje i pravna shvaćanja, usvojena na sjednici Državne komisije, a kojima se ujednačava postupanje i praksa Državne komisije te na taj način omogućuje široj javnosti kontrola zakonitosti rada Državne komisije.

Potrebno je istaknuti da Državna komisija, s obzirom na utvrđenu nadležnost kroz navedene aktivnosti, u cijelosti ispunjava svoju antikoruptivnu ulogu, a pored navedenih aktivnosti i nastojeći kroz edukacije i sudjelovanje na stručnim i znanstvenim skupovima upozoravati sudionike na moguće pojavne oblike korupcije u postupcima javne nabave te na taj način osvijestiti njihovu ulogu u sprječavanju korupcije u svakodnevnom radu.

Nadalje, cjelokupno postupanje sa žalbama i spisima žalbenih predmeta odvija se uz pomoć programskog rješenja koje osigurava prikupljanje podataka o žalbenom postupku i postupku javne nabave te statističkih podataka, a radi utvrđivanja svih činjenica. Kroz navedeno programsko rješenje nadziru se sve aktivnosti koje se odvijaju na pojedinom žalbenom predmetu te se na taj način sprječava bilo kakva mogućnost netransparentnog postupanja. Ono je ujedno 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.

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 svojevrstan antikorupcijski učinak.

Temeljem Akcijskog plana za razdoblje od 2022. do 2024. uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, Državna komisija je za 2024. godinu bila nositelj aktivnosti izrade analize korupcijskih rizika u žalbenim postupcima u okviru svog izvješća o radu za 2023. godinu, koja aktivnost je provedena te se provodi i za 2024. godinu u ovom izvješću pod točkom 1.4.1.

Ujedno je Državna komisija tijekom 2024. godine sudjelovala u izradi novog Akcijskog plana za razdoblje 2025. do 2027. uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, temeljem kojeg Akcijskog plana je Državna komisija nositelj aktivnosti br. 198. Izrada analize korupcijskih rizika u žalbenim postupcima u okviru Godišnjeg izvješća o radu DKOM-a te je sunositelj aktivnosti 195. Donošenje nove Uredbe o unutarnjem ustrojstvu DKOM-a, čiji nositelj je Ministarstvo gospodarstva.

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.

Što se tiče suradnje Državne komisije s drugim državnim tijelima u području antikorupcije važno je istaknuti kako je Državna komisija i tijekom 2024. godine nastavila kontinuiranu suradnju i komunikaciju s nadležnim državnim odvjetništvima u cilju otkrivanja kaznenih djela iz područja javne nabave. Naime, Državna komisija, ako primijeti da u određenom postupku javne nabave postoji sumnja na počinjenje kaznenog djela o tome obavještava nadležno državno odvjetništvo koje onda dalje postupa u okviru svoje nadležnosti. Na istovjetan način Državna komisija postupa kada primijeti da u postupku javne nabave postoji potencijalna povreda iz nadležnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

1.4.1. Analiza korupcijskih rizika u žalbenim postupcima

Akcijskim planom za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, mjerom 4.4.3. Unaprjeđenje sustava pravne zaštite na području javne nabave predviđena je aktivnost 173. Izrada analize korupcijskih rizika u žalbenim postupcima u okviru Godišnjeg izvješća o radu Državne komisije.

Polazeći od svoje uloge autoriteta i kreatora pravne prakse u području javne nabave, Državna komisija će se kroz analizu osvrnuti na moguće korupcijske rizike u javnoj nabavi općenito, ne ograničavajući se pritom samo na žalbene postupke. Naime, donošenjem odluka u žalbenim postupcima Državna komisija izravno sprječava nastupanje posljedica potencijalno koruptivnih radnji, ali kroz žalbene postupke može detektirati određene obrasce mogućih korupcijskih rizika koji se odvijaju izvan samih žalbenih postupaka, a koji mogu imati dalekosežne negativne posljedice za državni proračun, ali i na povjerenje gospodarskih subjekata i opće javnosti u sustav javne nabave.

Ovdje je potrebno napomenuti da se detektirani korupcijski rizici koji se iznose u ovom izvješću ne razlikuju u bitnome od onih navedenih u Izvješću o radu Državne komisije za 2023. godinu, s obzirom na to da se normativni i institucionalni okvir, statistički pokazatelji kao ni postupanja nadležnih tijela nisu značajno promijenila.

1.4.1.1. Smanjenje udjela kontroliranih postupaka javne nabave

Jedan od ključnih alata usmjerenih na prevenciju i suzbijanje koruptivnih aktivnosti u svakom sustavu javne nabave je brza i učinkovita pravna zaštita.

U tom smislu, u okviru analize korupcijskih rizika, Državna komisija smatra potrebnim upozoriti na kontinuirano opadanje udjela postupaka javne nabave koji su predmetom kontrole pred Državnom komisijom. Ovaj zaključak vidljiv je iz podataka koji se dobivaju usporedbom broja objavljenih postupaka javne nabave u EOJN RH u odnosu na broj žalbenih postupaka koji su pokrenuti pred Državnom komisijom.

Godina	Udio kontroliranih postupaka
2020.	7,23 %
2021.	6,75 %
2022.	4,75 %
2023.	3,58 %
2024.	2,60 %

S obzirom na protek više od dvije godine od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 114/22. dalje u tekstu: Zakon o izmjenama i dopunama ZJN 2016), kojim su se, pored ostaloga, značajno povećale naknade za pokretanje žalbenog postupka, može se s viskom razinom vjerojatnosti reći kako je na pad udjela kontroliranih postupaka javne nabave u jednom dijelu utjecalo povećanje naknada za pokretanje žalbenog postupka. Naime, već u prvoj godini primjene zakona (listopad 2022. – listopad 2023.) došlo je do pada udjela žalbenih postupaka u broju objavljenih postupaka javne nabave za gotovo 25%, a koji pad je kontinuiran te je uslijedio i u 2024. godini kada je došlo do pada za 20% u odnosu na prethodnu, 2023. godinu.

Kada govorimo o područjima koja su u osobitom riziku od korupcije nužno je spomenuti postupke jednostavne nabave. Prema odredbama ZJN 2016, radi se o postupcima čija je procijenjena vrijednost nabave manja od 26.540,00 eura za nabavu robe i usluga te manja od 66.360,00 eura za nabavu radova. U tim postupcima nije moguće koristiti pravnu zaštitu u obliku žalbe pred Državnom komisijom pa na taj način iznimno velike ukupne vrijednosti ugovora, koji se sklope u postupcima jednostavne nabave¹, ostaju izvan područja kontrole tijela u sustavu pravne zaštite, a što predstavlja široko područje pogodno za različite oblike koruptivnog djelovanja.

¹ prema Statističkom godišnjem izvješću o javnoj nabavi za 2023. godinu vrijednost ugovora sklopljenih u jednostavnoj nabavi iznosi gotovo 1,8 milijardi eura;
izvor:
https://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN_2023.pdf

Osim pravne zaštite koja se ostvaruje putem nadležnosti Državne komisije, u sustavu javne nabave postoje dodatni mehanizmi kontrole na koje Državna komisija opetovano ukazuje u svojim izvješćima o radu te je ponovno potrebno na njih ukazati.

Naime, radi se prije svega o zakonskoj ovlasti tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave u okviru Ministarstva gospodarstva (Uprava za politiku javne nabave) da provodi upravni nadzor nad provedbom ZJN 2016. Ovdje je potrebno napomenuti da upravni nadzor po svojoj prirodi predstavlja čak i snažniji mehanizam kontrole zakonitosti iz razloga što njegovo provođenje nije isključivo vezano za prekluzivne žalbene rokove u kojima se pred Državnom komisijom može osporavati zakonitost postupka te nije ograničeno žalbenim navodima i pravilima o teretu dokazivanja u kontradiktornom žalbenom postupku. Osim toga, za razliku od nadležnosti Državne komisije koja je usko ograničena u najvećem dijelu na period od objave poziva na dostavu ponuda do izvršnosti odluke o odabiru, ovlasti tijela koje provodi upravni nadzor nad zakonitošću postupanja naručitelja daleko su opsežnije.

U tom smislu, u okviru analize korupcijskih rizika potrebno je ukazati na iznimno mali udio postupaka javne nabave koji su predmet upravnog nadzora od strane nadležnog ministarstva. Naime, prema statističkim podacima iskazanim u Statističkim izvješćima o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj upravni nadzor provodi se u vrlo malom broju postupaka javne nabave. Prema zadnje dostupnom statističkom izvješću za 2023. godinu, navedena uprava pri Ministarstvu gospodarstva zaprimila je 78 zahtjeva za provođenja nadzora nad provedbom ZJN 2016 i podzakonskih propisa, podnijela je pet optužnih prijedloga pred nadležnim prekršajnim sudom za nepravilnosti koje imaju obilježja prekršaja iz članka 443. ZJN 2016 te je provela 163 nadzora uvidom u Elektronički oglasnik javne nabave, od kojih je u pet nadzora naručiteljima prosljedila uputu o postupanju. Da se radi o iznimno malom udjelu postupaka javne nabave koji su predmet upravnog nadzora od strane nadležnog ministarstva proizlazi iz činjenice da su u 2023. godini u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljena 16.373 postupka javne nabave i 244 postupka davanja koncesije, u odnosu na koje brojke su provedena samo 163 nadzora uvidom u Elektronički oglasnik javne nabave, što predstavlja svega 1 % objavljenih postupaka.

Zaključno, smanjenje udjela postupaka javne nabave koji su predmetom kontrole pred Državnom komisijom, vrlo malen udio postupaka nad kojima se provodi upravni nadzor kao i daljnje zapostavljanje bilo kakve mogućnosti kontrole u sustavu jednostavne nabave, uz kontinuirano povećanje vrijednosti ugovora koji se godišnje dodjeljuju kroz jednostavnu

nabavu, u svojoj ukupnosti povećavaju udio ugovora kojima se javna sredstva dodjeljuju bez učinkovite kontrole, a što može voditi većem riziku od koruptivnih aktivnosti.

1.4.1.2. Izvršenje ugovora

Kao što je Državna komisija već navodila u svojim izvješćima o radu, osim velikog udjela postupaka javne nabave koji nisu zahvaćeni kontrolom zakonitosti od strane Državne komisije, potencijalne korupcijske rizike moguće je detektirati i u nedostatku sustavne kontrole nad izvršenjem ugovora o javnoj nabavi.

Zbog činjenice da je izvršenje ugovora dio procesa javne nabave u širem smislu nad kojim postoji najmanje nadzora, taj dio procesa javne nabave (uz fazu pripreme dokumentacije o nabavi) oduvijek je najpodložniji koruptivnim rizicima. Naime, kako su tijekom razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj jačali kontrolni i nadzorni mehanizmi koji se odnose na sam postupak javne nabave, koruptivni rizici „preselili“ su se u faze postupka koje nisu u toj mjeri podložne kontroli nadzornih tijela.

Moguće nezakonitosti u ovoj fazi postupka tek su u manjem dijelu pokrivena načelom transparentnosti i podložne nadležnosti Državne komisije (u slučaju sklapanja dodataka ugovoru protivno odredbama ZJN 2016). Međutim, takve su žalbe iznimno rijetke.

Ovdje je potrebno napomenuti da je radi razumijevanja ove problematike nužno razlikovati nezakonitosti u izvršenju ugovora koje se odnose na protupravno sklapanje dodataka ugovoru s jedne strane od pukog dogovornog odstupanja od ugovornih uvjeta u tijeku izvršenja, a za koja odstupanja ne postoji pisani trag u obliku izmjene ugovora. Upravo potonja postupanja, zbog nemogućnosti zainteresiranih subjekata da saznaju za takvo postupanje, predstavljaju najveći rizik za koruptivno djelovanje ugovornih strana, a koji bi rizik mogao biti umanjen uvođenjem mehanizama kontrole izvršenja ugovora, koji bi djelovao korektivno, ali i preventivno na situacije kada se odstupanja u izvršenju ugovora koriste kao mehanizam za zaobilaženje primjene temeljnih načela javne nabave.

1.5. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)

Prepoznajući važnost suradnje te razmjene znanja i iskustava, Državna komisija je i u 2024. godini nastavila s radom na jačanju suradnje s komparativnim tijelima u drugim državama članicama kroz različite oblike i sadržaje.

Državna komisija aktivna je i iznimno ugledna članica dvaju mreža žalbenih tijela - Mreže revizijskih tijela EU-a, pod vodstvom Europske komisije, DG GROW i Mreže revizijskih tijela u javnoj nabavi jugoistočne Europe².

Tijekom 2024. godine nastavljene su aktivnosti u okviru navedenih skupina/mreža. Tako je u travnju 2024. godine Državna komisija po drugi put organizirala sastanak Mreže revizijskih tijela EU-a. Sastanak se održao 22. travnja 2024. godine u Kongresnom centru Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu. Sastanku su uz članice Mreže, kao promatrači, sudjelovali i predstavnici revizijskih tijela Albanije, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Srbije. Članovi Mreže revizijskih tijela EU-a sastali su se i u studenom 2024. godine u Luksemburgu. Na oba sastanka raspravljalo se o važnim aktualnim problemima zakonodavstva i prakse u području javne nabave.

Članovi Mreže revizijskih tijela u javnoj nabavi jugoistočne Europe sastali su se u Neumu, Bosna i Hercegovina, u listopadu 2024. i pri tome raspravljali o novim perspektivama i izazovima u žalbenim postupcima.

Državna komisija je u travnju 2020. godine sklopila sa Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije Ugovor o suradnji u provedbi twinning projekta „Strengthening budget planning, execution and internal control functions“ (twinning broj: MK 18 IPA FI 01 19), a korisnik kojeg projekta su Ministarstvo financija, Uprava za javnu nabavu i Državna žalbena komisija za javnu nabavu Republike Sjeverne Makedonije. Temeljem ovog sporazuma zaposlenici Državne komisije su i tijekom 2024. godine sudjelovali u predmetnom projektu u svojstvu stručnjaka koji su u okviru predviđenih projektnih aktivnosti svoja znanja i iskustva u obavljanju poslova u Državnoj komisiji stavili na raspolaganje korisniku – Državnoj žalbenoj komisiji za javnu nabavu Republike Sjeverne Makedonije u svrhu jačanja kapaciteta tog žalbenog tijela, unapređenja unutarnje organizacije, učinkovitosti, transparentnosti i načina donošenja odluka kao i davanja preporuka za unapređenje prakse u najvažnijim institutima u području javne nabave. Na ovaj način omogućena je razmjena iskustava i najboljih praksi među ove dvije institucije te se istovremeno pridonosi jačanju ukupnih kompetencija zaposlenika Državne komisije njihovim

² U listopadu 2022. godine u Tirani je potpisan Memorandum o suradnji između revizijskih tijela u javnoj nabavi iz Republike Hrvatske, Republike Slovenije, Republike Albanije, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunjske i Kosova, kojim je uspostavljena Mreža revizijskih tijela u javnoj nabavi jugoistočne Europe

sudjelovanjem u svojstvu stručnjaka na projektu čime oni ujedno imaju mogućnost svoja znanja i stručno iskustvo prenijeti kolegama u drugim zemljama.

Ovdje je potrebno napomenuti da Državna komisija već duži niz godina uživa izniman ugled među drugim sličnim tijelima u inozemstvu, osobito zbog svoje priznate stručnosti i učinkovitosti, ali i zahvaljujući svojim aktivnostima na međunarodnom planu. Zbog sve veće složenosti prava javne nabave, upravo kroz razmjenu iskustava s drugim žalbenim tijelima Državna komisija u najvećoj mogućoj mjeri nastoji podići razinu profesionalizacije svog stručnog kadra te kroz razmjenu dobrih praksi unaprijediti svoja postupanja.

Državna komisija nastavila je suradnju s drugim tijelima iz sustava javne nabave i tijekom 2024. godine. Tako su predstavnici Državne komisije kao govornici i sudionici sudjelovali u nizu međunarodnih konferencija u području javne nabave poput: Godišnje konferencije o pravu javne nabave koja je održana u Trieru u ožujku 2024. godine u organizaciji Akademije za europsko pravo (ERA- Academy of European Law); Konferencije Jadranski forum javnih nabavki održane u Portorožu u rujnu 2024. godine; Radionice o pravnoj zaštiti u javnoj nabavi međunarodnih građevinskih projekata koja je održana u ožujku 2024. u Ankari, R. Turska, u organizaciji Mreže prvostupajskih žalbenih tijela u javnoj nabavi jugoistočne Europe.

Predstavnici Državne komisije sudjelovali su u rujnu 2024. godine i na tradicionalnom savjetovanju Hrvatsko-francuski upravno-pravni dani u Splitu, u organizaciji Pravnog fakulteta u Splitu, Sveučilišta Pantheon Assas iz Pariza, Državnog savjeta Republike Francuske, Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, Visokog upravnog suda RH i Centra za europsku dokumentaciju i istraživanja – Robert Schuman. Nadalje, u rujnu 2024. godine, predstavnici Državne komisije sudjelovali su na Međunarodnoj konferenciji o otvorenoj i održivoj javnoj nabavi koja je održana u Rimu u organizaciji talijanskog Nacionalnog tijela za borbu protiv korupcije(ANAC), organizacije pod nazivom Open Contracting Partnership iz SAD-a te albanske Komisije za javnu nabavu.

U okviru mađarskog predsjedanja Vijećem EU, u listopadu 2024. godine u Budimpešti je održana Međunarodna konferencija o javnoj nabavi na kojoj su sudjelovali i predstavnici Državne komisije. Raspravljalo se o konkurentnosti i tržišnom natjecanju u javnoj nabavi, planovima Europske unije po pitanju legislative u području javne nabave i aktualnoj praksi suda Europske unije.

Državna komisija je u travnju 2024. godine ujedno organizirala Međunarodnu konferenciju o javnoj nabavi, međunarodni skup stručnjaka u području javne nabave koji se održao pod pokroviteljstvom Ministarstva gospodarstva, uz sudjelovanje Europske komisije – Uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i malo i srednje poduzetništvo i Predstavnik prvostupajskih žalbenih tijela u javnoj nabavi. Eminentni predstavnici akademske zajednice te praktičari s iznimnim iskustvom u području javne nabave iz Republike Hrvatske i inozemstva imali su priliku raspravljati o najnovijim trendovima u pravu javne nabave, prikazati sadržaj i učinke najnovije regulative koja uz postojeće direktive uređuje područje javne nabave na razini Europske unije (Uredbe, sektorsku regulativu i praksu Suda Europske unije), a koja će u narednom razdoblju oblikovati pravo javne nabave u zemljama članicama Europske unije. Konferenciji su prisustvovali mnogobrojni domaći i strani međunarodno priznati stručnjaci u području javne nabave, kako iz akademske zajednice tako i praktičari, u svojstvu predavača ili sudionika panel rasprava. Gostima je sudjelovanje i praćenje konferencije omogućeno uživo i *online* putem platforme za online sastanke.

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2024. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 795 žalbenih predmeta, od kojih je 61 prenesen iz 2023. godine te 734 novo zaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2023.*	61
Zaprimljene žalbe u 2024.	734
Ukupno	795

*Predmeti preneseni iz 2023. godine nisu riješeni u 2023. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine pa u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije moguće kompletirati zbog čega se ne može niti pristupiti rješavanju žalbi u 2023. godini.

2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi

Prema područjima nadležnosti Državne komisije, omjeri zaprimljenih žalbi su kako slijedi:

Vrsta	Broj	%
Javna nabava	730	99,46
Koncesije	4	0,54
Javno-privatno partnerstvo	0	0
Ukupno	734	100

Žalbe se u prevladavajućem broju slučajeva izjavljuju u postupcima javne nabave, a svega 0,54% u postupcima davanja koncesija, dok u postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva ni tijekom 2024. godine nije zaprimljena niti jedna žalba.

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

	Broj objavljenih postupaka u 2024. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2024.	%
Javna nabava	16468	428	2,60
Koncesije	207	4	1,93

Od ukupnog broja postupaka javnih nabava koji su u 2024. godini objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave, a koji su u nadležnosti Državne komisije, **Državna komisija je kontrolirala 2,60% takvih postupaka**, što predstavlja smanjenje od cca. 27% u odnosu na prethodnu 2023. godinu kada je kontrolirala 3,58% takvih postupaka. U 2024. godini došlo je do neznatnog povećanja ukupnog broja postupaka javnih nabava iz nadležnosti Državne komisije koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave, i to za 0,58%, u odnosu na broj takvih postupaka objavljenih 2023. godine.

U 2024. godini Državna komisija je kontrolirala 1,93% od ukupnog broja postupaka davanja koncesija, a što predstavlja povećanje od cca 57% u odnosu na prethodnu 2023. godinu (1,23%). Također je u 2024. godini zabilježeno smanjenje broja postupaka davanja koncesija koje su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave za 15% u odnosu na 2023. godinu (244 postupaka).

2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih žalbi za razdoblje 2020.-2024.

Tijekom 2024. godine u Državnoj komisiji zaprimljene su 734 žalbe. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred ovim državnim tijelom (795), prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi je iznosio 66 predmeta.

Godina	Zaprimljene žalbe	Usporedba s prethodnom godinom	
2020	1089	20./19.	-9,92%
2021	1176	21./20.	+7,99%

2022	885	22./21.	-24,75%
2023	715	23./22.	-19,20%
2024	734	24./23.	+2,66%

Iako broj žalbenih predmeta varira iz godine u godinu, složenost predmeta se kontinuirano povećava, što je posljedica sve složenije, opsežnije i brojnije EU regulative primjenjive u postupcima javne nabave te shodno tome i složenosti žalbenih predmeta vezano uz mogućnost korištenja sredstava iz fondova Europske unije, ali i uz sve veći angažman odvjetnika specijaliziranih u javnoj nabavi kao i sudjelovanje konzultanata.

2.1.5. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	JPP	Ukupno	%
1.	Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	627	3	0	630	85,83
2.	Objava i DON, Izmjena DON	79	1	0	80	10,90
3.	Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	8	0	0	8	1,09
4.	Otvaranje ponuda	1	0	0	1	0,14
5.	Ostalo*	15	0	0	15	2,04
6.	UKUPNO	730	4	0	734	100

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

U 2024. godini, od ukupnog broja zaprimljenih žalbi, na dokumentaciju o nabavi izjavljeno je njih 10,90%, što predstavlja pad broja žalbi izjavljenih u ovoj fazi u odnosu na 2023. godinu (13,71%) za cca. 20%. Zakonom o izmjenama i dopunama ZJN 2016, koje su stupile na snagu 11. listopada 2022. godine, propisani su značajno viši iznosi naknada za pokretanje žalbenog

postupka, od 1.320,00 eura do 66.360,00 eura (što predstavlja maksimalni iznos naknade), koji se uplaćuju ovisno o visini procijenjene vrijednosti nabave, i to neovisno o fazi postupka javne nabave na koju se izjavljuje žalba.

S obzirom na značajno povećanje iznosa naknade za pokretanje žalbenog postupka u fazi dokumentacije o nabavi (umjesto jedinstvene naknade u iznosu od 5.000,00 kuna odnosno oko 664,00 eura), uočen je kontinuirani pad broja zaprimljenih žalbi u odnosu na tu fazu postupka javne nabave.

Godina	Zaprimljene žalbe u fazi dokumentacije o nabavi	Usporedba u odnosu na ukupan broj zaprimljenih žalbi
2020	332	30,49%
2021	377	32,06%
2022	250	28,24%
2023	98	13,71%
2024	80	10,90%

Kontrola postupka javne nabave u ranijoj 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. Međutim, kontrola u ovoj fazi postupka javne nabave je moguće dovedena u pitanje, odnosno na neki način ograničena budući da su zadnjim izmjenama i dopunama ZJN 2016 povećani iznosi naknade za pokretanje žalbenog postupka, pa se tako i u fazi dokumentacije o nabavi naknada za pokretanje žalbenog postupka plaća u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave, odnosno ukinuta je jedinstvena naknada za pokretanje žalbenog postupka.

2.2. Broj neriješenih predmeta

Predmeti u radu u 2024.	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
795*	677	118
100%	85,16%	14,84%

*U 2024. godini je ukupno u radu bilo 795 predmeta, od čega su 61 predmet prenesen iz 2023. godine i 734 predmeta novo zaprimljena u 2024. godini.

U 2024. godini riješeno je 616 predmeta koji su zaprimljeni u 2024. godini i 61 predmet prenesen iz 2023. godine. Na dan 31. prosinca 2024. godine 118 predmeta je ostalo neriješeno. U odnosu na prethodne godine, na prijelazu iz 2024. u 2025. godinu, zabilježeno je povećanje broja neriješenih predmeta koji se prenose u iduću kalendarsku godinu. Ovo povećanje broja neriješenih predmeta izravna je posljedica činjenice da je Državna komisija cijelu 2024. godinu radila u nepunom sastavu (od zakonom predviđenih devet članova, u 1. polovici 2024. godine bilo ih je sedam, a u 2. polovici 2024. godine bilo ih je pet) zbog čega je značajno usporen rad Državne komisije jer se nisu mogla sazivati i održavati sva tri vijeća na kojima se odlučuje o žalbama.

Dodatno, u dijelu predmeta, zaprimljenih mahom u prosincu 2024. godine, nije moguće donijeti odluku u godini u kojoj su zaprimljeni budući da dokumentacija spisa nije kompletirana, zbog zakonom propisanih rokova za dostavu dokumentacije i očitovanja stranaka, te se stoga njihovo rješavanje prenosi u iduću godinu.

2.3. Struktura odluka u žalbenim predmetima

Ukupan broj predmeta u radu u 2024. godini (795) sastoji se od predmeta prenesenih iz 2023. godine (61) te predmeta zaprimljenih u 2024. godini (734).

Za potrebe ovog dijela izvješća, analiziraju se predmeti koji su zaprimljeni i riješeni u 2024. godini, njih 616, odnosno ne iskazuju se podaci o prenesenim predmetima.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	309	50,16
Žalba se odbija	235	38,15
Žalba se odbacuje	60	9,74
Obustava postupka	12	1,95
UKUPNO	616	100

Omjer usvojenih i odbijenih žalbi u 2024. godini je blago povećan, u odnosu na prethodne godine kada se kretao na cca. 45% žalbi koje se usvajaju, odnosno 35% žalbi koje se odbijaju. Broj odbačenih žalbi je značajno pao (9,74%), za razliku od prethodnih godina kad je stagnirao iz godine u godinu na cca. 17%. Većina odbačenih žalbi je odbačeno kao neuredne žalbe jer nije bila plaćena propisana naknada za pokretanje žalbenog postupka (61,54% odbačaja).

Ovdje se nalazi opravdanim istaknuti kako prema članku 404. ZJN 2016 Državna komisija po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede postupka javne nabave koje su taksativno navedene u stavku 2. tog članka.

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, tijekom 2024. godine utvrdila postojanje osobito bitne povrede postupka javne nabave u šest odluka.

U pet odluka se radilo o žalbenim postupcima u kojima je žalba izjavljena u odnosu na odluku o odabiru i u jednoj odluci se radilo o žalbenom postupku u kojem je žalba izjavljena u odnosu na dokumentaciju o nabavi.

U nastavku se navode vrste osobito bitnih povreda postupka javne nabave koje su utvrđene u navedenih šest žalbenih predmeta. U četiri slučaja je utvrđeno da naručitelj dokumentacijom o nabavi nije zakonito odredio kriterije za odabir gospodarskog subjekta, u tri slučaja da naručitelj u fazi pregleda i ocjene ponuda nije zakonito primijenio osnove za isključenje gospodarskog subjekta, u jednom slučaju da je naručitelj dokumentacijom o nabavi odredio kraći rok za dostavu ponuda od minimalnog roka propisanog zakonom i u jednom slučaju da je naručitelj propustio produžiti rok za dostavu ponuda, kada je to bio dužan učiniti.

2.3.1. Struktura usvojenih žalbi / poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću)

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	38	12,30
Odluka o odabiru	245	79,29
Odluka o poništenju	20	6,47
Odluka o nedopustivosti sudjelovanja	1	0,32
Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	5	1,62
UKUPNO	309	100

U 2024. godini, najveći broj usvojenih žalbi odnosi se na žalbe koje su izjavljene u odnosu na odluke kojima se završava postupak javne nabave, a to su odluka o odabiru i odluka o poništenju postupka javne nabave, ukupno 85,76%. Međutim, ovdje valja uzeti u obzir kako je najveći broj izjavljenih žalbi, njih 85,83%, izjavljeno upravo na odluku o odabiru, odnosno odluku o poništenju.

Od ukupnog broja poništavajućih odluka, svega 12,30% žalbi je usvojeno u odnosu na dokumentaciju o nabavi, što ne predstavlja značajno odstupanje u odnosu na 2023. godinu (13,75%). Zabilježeni kontinuirani pad je u uzročno-posljedičnoj vezi s padom broja žalbi izjavljenih na dokumentaciju o nabavi, a što je prema ocjeni Državne komisije izravna posljedica povećanja naknada za pokretanje žalbenog postupka odnosno ukidanja jedinstvene naknade za pokretanje žalbenog postupka u odnosu na dokumentaciju o nabavi.

U 2024. godini svega pet podnesenih žalbi rezultiralo je poništenjem čitavog postupka javne nabave, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2023. godinu (kada je bilo devet poništenih postupaka). Također, statistički podaci pokazuju trend smanjenja osobito bitnih povreda postupka javne nabave koje za posljedicu imaju poništenje postupka javne nabave.

2.4. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2024. godini nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. U 2024. godini izjavljeno je pet žalbi u odnosu na zakonitost sklapanja ugovora o javnoj nabavi od kojih su dvije žalbe odbačene i tri su odbijene kao neosnovane.

2.5. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2024. godini zaprimljena su 24 prijedloga za određivanje privremene mjere.

Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	Broj
Odbijen	2
Odbačen	7
Usvojen	9
Ostalo (riješeno na drugi način)*	6
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH PRIJEDLOGA	24

*U određenim žalbenim postupcima ili se nije meritorno odlučivalo o žalbi ili je odluka o žalbi donesena prije roka za odlučivanje o prijedlogu pa se nije donosila posebna odluka o akcesornim zahtjevima.

U 2024. godini su podnesena 24 prijedloga za određivanje privremene mjere, što je za 25% manje prijedloga u odnosu na 2023. godinu (32 prijedloga).

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

U 2024. godini zaprimljeno je šest zahtjeva za odobrenje nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma.

Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	Broj
Odbijen	2
Odbačen	0

Usvojen	1
Ostalo (riješeno na drugi način)*	3
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH ZAHTJEVA	6

*U određenim žalbenim postupcima ili se nije meritorno odlučivalo o žalbi ili je o žalbi odlučeno prije roka za odlučivanje o zahtjevu pa se nije donosila posebna odluka o akcesornim zahtjevima.

U 2024. godini je podneseno šest zahtjeva za odobrenje nastavka postupka javne nabave, što je za 25% manje zahtjeva u odnosu na 2023. godinu (osam zahtjeva).

2.7. Novčane kazne

Prema odredbama članka 429. ZJN 2016, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2024. godini, prema odredbama navedenog članka Zakona, nije izrečena niti jedna novčana kazna, s obzirom na to da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti za njeno izricanje.

2.8. Usmene rasprave

Prema članku 427. ZJN 2016, stranke žalbenog postupka mogu predložiti održavanje usmene rasprave pred Državnom komisijom, radi razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. U 2024. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u osam žalbenih predmeta. Nije usvojen niti jedan zahtjev 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 postupka, koju je, s obzirom na izričitu obavezu osiguranja tereta dokaza, dužna osigurati stranka. S obzirom na to da je iznošenje novih činjenica i navoda žalitelja ograničeno zakonskim rokovima za izjavljivanje žalbe, tek u iznimnim situacijama bi održavanje usmene rasprave moglo pridonijeti razjašnjenju određenih činjeničnih pitanja. 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 kojeg Državna komisija ima namjeru ciljano, u specifičnim žalbenim postupcima razvijati u narednom razdoblju kada se to pokaže potrebnim.

U ovom dijelu valja istaknuti kako je uspostava novog Elektroničkog oglasnika javne nabave, koji je počeo s radom u 2024. godini te prethodna izmjena zakonodavnog okvira, prema kojoj se žalbeni predmet Državne komisije nalazi u sustavu e-Žalba pri Elektroničkom oglasniku javne nabave te prema kojoj stranke žalbenog postupka međusobno komuniciraju razmjenom podnesaka kroz sustav e-Žalba, *de facto* omogućila strankama da o žalbenom predmetu raspravljaju u „realnom vremenu“, s obzirom na to da ih sustav u realnom vremenu obavještava o podnesku protustranke bez potrebe za upućivanjem poziva od strane Državne komisije te da stranke u svakom trenutku imaju uvid u cjelokupni žalbeni spis predmeta. Ovaj način komunikacije među strankama u žalbenom postupku ima slične učinke kao i održavanje usmenih rasprava.

2.9. 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 otpravak odluke u roku od osam dana od dana donošenja odluke na sjednici vijeća.

Prema Zakonu o Državnoj komisiji, obvezni sadržaj Izvješća o radu je podatak o prosječnom vremenu trajanja žalbenog postupka 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 meritorna odluka u žalbenom postupku. 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 i taj podatak daje u ovom Izvješću.

Trajanje žalbenog postupka 2024.	
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	22
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	35
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	34

U 2024. godini Državna komisija nije uspjela zadržati trend prethodnih godina u kojima se prosječan rok rješavanja žalbi kontinuirano, iz godine u godinu, skraćivao.

Povećanje broja dana rješavanja žalbi izravna je posljedica činjenice da je Državna komisija cijelu 2024. godinu bila u nepunom sastavu (od zakonom predviđenih devet članova, u 1. polovici 2024. godine bilo ih je sedam, a u 2. polovici 2024. godine bilo ih je pet) zbog čega je značajno usporen rad Državne komisije jer se nisu mogla sazivati i održavati sva tri vijeća na kojima se odlučuje o žalbama.

Stoga se u nastavku prikazuju podaci o trajanju žalbenog postupka u 1. polovici 2024. godine i podaci o trajanju žalbenog postupka u 2. polovici 2024. godine.

Trajanje žalbenog postupka u 1. polovici godine (siječanj - lipanj 2024.)	
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	17
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	29
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	28

Trajanje žalbenog postupka u 2. polovici godine (srpanj - prosinac 2024.)	
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	28
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	41
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	40

Navedene dvije tablice pokazuju da je u 1. polovici 2024. godine, kada se rad Državne komisije mogao organizirati u dva od tri zakonom predviđena vijeća, došlo do povećanja broja dana potrebnih za rješavanje žalbi za dva do tri dana u odnosu na 2023. godinu koja je bilježila trend skraćivanja rokova rješavanja žalbi. U 2. polovici 2024. godine, kada se rad Državne komisije mogao organizirati u samo jednom od tri zakonom predviđena vijeća, došlo je do značajnog povećanja broja dana potrebnih za donošenje odluke o žalbi, i to za 15 dana.

Iz prikazanog se može zaključiti da je osiguranje kontinuiteta punog sastava Državne komisije, odnosno prisutnost svih devet članova Državne komisije, *conditio sine qua non* za učinkovitost rada i ispunjenje osnovne zadaće Državne komisije u sustavu javne nabave.

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

U 2024. godini vidljiv je trend povećanja žalbenih navoda koji su povezani s nejasnoćama u dokumentaciji o nabavi u različitim fazama postupka javne nabave, dok je s druge strane vidljiv trend smanjenja žalbenih navoda i nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija, a koji se odnose na tumačenje i primjenu pojedinih instituta iz ZJN 2016.

Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, a što rezultira i najčešće utvrđenim nepravilnostima od strane Državne komisije, odnose se na *propust naručitelja u izradi jasne, precizne, razumljive i nedvojbene dokumentacije o nabavi te propuste u zakonitom propisivanju uvjeta sposobnosti i tehničkih specifikacija*. Takvi propusti često se mogu pripisati nedostatku dovoljne pažnje prilikom izrade dokumentacije o nabavi, a rjeđe postupanju kojemu bi bio cilj sužavanje tržišnog natjecanja ili pogodovanje određenim ponuditeljima. Iako je često riječ o manjim nedostacima u dokumentaciji o nabavi, takvi nedostaci dovode do izjavljivanja žalbi, zaustavljanja postupka javne nabave i snošenja troškova žalbenog postupka od strane naručitelja.

Dio takvih žalbi na dokumentaciju o nabavi može se pripisati donošenju „nove“ Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, broj 138/23.) koja propisuje poseban tarifni broj za sastavljanje žalbe u postupcima javne nabave pred nadležnim tijelom, uslijed čega je došlo do ciljanog izjavljivanja žalbi s isključivom namjerom usvajanja zahtjeva za naknadnom troškova žalbenog postupka.

Dio žalbi u svim fazama postupka javne nabave može se pripisati i prelasku na „novi“ Elektronički oglasnik javne nabave (obvezna primjena od 1. siječnja 2024.) te određenim tehničkim poteškoćama uslijed prilagodbe na funkcionalnosti novog sustava.

Nejasna, neprecizna, nerazumljiva i dvojbeni dokumentacija o nabavi, koja nije bila predmetom žalbe pa nije niti pravodobno sankcionirana i ispravljena, uzrokuje podnošenje neusporedivih ponuda. Najčešći žalbeni navodi u fazi odluke o odabiru odnose se na pravilnost tumačenja dokumentacije o nabavi od strane naručitelja odnosno na različito tumačenje dokumentacije o nabavi od strane ponuditelja. Pri tome, najviše dvojbi proizlazi iz nejasno ili dvojbeno propisanih *uvjeta tehničke i stručne sposobnosti i to u pogledu traženog iskustva gospodarskog subjekta kao i ocjeni udovoljavaju li dostavljene reference propisanom uvjetu sličnosti*.

Jedan od najčešćih razloga za izjavljivanje žalbi u fazi pregleda i ocjene ponuda je osporavanje *istinitosti dostavljenih podataka u ponudama*, a koji se odnose na tehničku i stručnu sposobnost i kriterij za odabir ponude, posebice iskustvo gospodarskog subjekta i iskustvo stručnjaka. Također, mnogi žalbeni navodi se odnose na istinitost dostavljenih podataka koji se odnose na tehničke karakteristike ponuđenog predmeta nabave, odnosno istinitost podataka navedenih u katalogima, troškovnicima i izjavama koje dostavljaju ponuditelji. Vezano za ove žalbene razloge za izjavljivanje žalbi, Državna komisija je utvrdila i brojne nepravilnosti prilikom izrade ponuda te prilikom pregleda i ocjene ponuda.

U odnosu na primjenu pojedinih instituta iz ZJN 2016, čest razlog za izjavljivanje žalbi je primjena članka 293. ZJN 2016, odnosno primjena instituta pojašnjenja i upotpunjavanja ponuda, u smislu granica dopuštenog postupanja i poštivanja načela jednakog tretmana. Primjena navedenog instituta česta je u praksi, zbog kontradiktornih, nejasnih i nepotpunih informacija dostavljenih od strane ponuditelja u ponudi i tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda. Također, čest razlog izjavljivanja žalbe je primjena instituta oslanjanja na sposobnost drugih subjekata.

U 2024. godini, kao i u ranijim godinama, najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, a što rezultira i najčešće utvrđenim nepravilnostima od strane Državne komisije, odnose se na propisivanje *tehničkih specifikacija na način koji neopravdano ograničava tržišno natjecanje, opisivanje predmeta nabave odnosno propisivanje tehničkih specifikacija na način da se pogoduje određenom gospodarskom subjektu, dostavljanje ponude koja nije sastavljena u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi* (ponajviše u pogledu dokazivanja

kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, dokazivanja sukladnosti s propisanim tehničkim specifikacijama predmeta nabave te pogreške u izradi troškovnika), *propuste naručitelja prilikom pregleda i ocjene ponuda, povredu načela transparentnosti prilikom sastavljanja zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda te pogrešnu primjena odredbi o razlozima za poništenje postupka javne nabave.*

2.11. Broj podnesenih optužnih prijedloga

Zakon o Državnoj komisiji, u članku 3. stavku 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 2024. godine nije podnijela niti jedan optužni prijedlog za prekršaj.

2.12. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima

Od ostalih relevantnih pokazatelja u žalbenim predmetima u 2024. godini potrebno je osvrnuti se na značajke žalbenih predmeta u postupcima javne nabave (su)financiranim iz fondova Europske unije te na značajke žalbenih predmeta u postupcima vezanim za obnovu područja oštećenih potresom iz 2020. godine.

2.12.1. Značajke predmeta javne nabave (su)financiranih iz fondova Europske unije

	Broj objavljenih postupaka u 2024. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2024.	%
Svi postupci	16468	428	2,60
Postupci financirani iz EU fondova	-*	39	-

*Točan podatak o broju postupaka javnih nabava koji su u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljeni tijekom 2024. godine, a koji su (su)financirani iz fondova Europske unije, nije dostupan.

Državna komisija je tijekom 2024. godine kontrolirala 39 postupka javnih nabava koji su tijekom 2024. godine objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave, a da su (su)financirani iz fondova Europske unije.

U 2024. godini došlo je do smanjenja broja postupaka javne nabave (su)financiranih iz fondova Europske unije koji su bili predmet žalbenog postupka ispred Državne komisije. Tako su u 2023. godini kontrolirana 92 takva postupka, dok je u 2024. kontrolirano njih svega 39. Općenito, postupanje Državne komisije u svim žalbenim postupcima ima za cilj sprječavanje ostvarenja nezakonitosti, dok u žalbenim postupcima u kojima se kontroliraju postupci javne nabave (su)financirani iz fondova Europske unije, pored navedenog postupanja uloga Državne komisije ima i dodanu vrijednost - sprječavanje izricanja financijskih korekcija čime se dodatno štite proračunska sredstva.

2.12.1.1. Trajanje žalbenog postupka u predmetima (su)financiranim iz fondova Europske unije

Razdoblje	Fondovi EU (broj dana) 2024	Svi postupci (broj dana) 2024
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	24	22
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	43	35
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	42	34

Ovdje je potrebno napomenuti da brzina rješavanja predmeta, koliko god bila važna, osobito kod postupaka koji su (su)financirani iz fondova Europske unije ne smije dovesti do smanjenja kvalitete odluka Državne komisije.

Žurni predmeti su žalbeni postupci koji se vode prema propisu kojim se uređuje područje javne nabave i koncesija, a povezani su s provedbom strateških investicijskih projekata; žalbeni postupci u vezi s postupcima javne nabave koji se odnose na projekte (su)financirane iz fondova Europske unije, odnosno nabave koje se u cijelosti ili u dijelu financiraju sredstvima Europske unije te žalbeni postupci u vezi s postupkom javne nabave u području obrane i sigurnosti. Najveći udio u žurnim predmetima imaju žalbeni postupci u vezi s postupcima javne nabave koji se u cijelosti ili u dijelu financiraju sredstvima Europske unije.

U odnosu na žalbene predmete u postupcima javne nabave (su)financiranim iz fondova Europske unije, važno je istaknuti kako se u većini slučajeva radi o žalbenim predmetima u kojim su izjavljene žalbe izuzetno opsežne i složene s vrlo velikim brojem žalbenih navoda te s nizom priloženih dokaza kojima se potkrepljuju žalbeni navodi kao i odgovori i očitovanja ostalih stranaka žalbenog postupka. Prilikom njihova rješavanja, osim uvažavanja činjenice kako se radi o žurnim predmetima valja uzeti u obzir i potencijalne financijske korekcije pa su ti predmeti uvijek dodatno analizirani, raspravljani i obrazloženi upravo iz razloga sprječavanja daljnjih posljedica eventualnih nezakonitosti. Iako se nastoji takve predmete rješavati u što kraćim rokovima, također se vodi računa da brzina rješavanja ne utječe na kvalitetu i rezultat žalbenog postupka.

U 2024. godini je došlo do znatnog povećanja rokova rješavanja ove vrste žurnih predmeta. Navedeno je posljedica činjenice da je svih 39 žurnih predmeta bilo u radu u 2. polovici 2024. godine, odnosno žalbe u tim predmetima su tako izjavljene da se o njima moglo odlučiti u 2. polovici 2024. godine kada je rad Državne komisije bilo moguće organizirati u samo jednom od zakonom predviđena tri vijeća.

Ovdje valja istaknuti kako povećanje rokova rješavanja kod ove vrste žurnih žalbenih predmeta, i to oni koji se računaju od datuma zaprimanja, odnosno urednosti žalbe u odnosu na ostale postupke javnih nabava (Svi postupci) pokazuje složenost takve vrste postupaka, u smislu obima, ali i tehničke i pravne složenosti. Naime, rješavanju žalbe je moguće pristupiti tek nakon kompletiranja žalbenog predmeta, što znači tek nakon što se prikupe sva potrebna očitovanja stranaka i svi dokazi. Rok rješavanja koji se računa od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke je povećan za svega dva dana, a koji rok predstavlja suštinski rad na predmetu, dok su rokovi koji se računaju od datuma urednosti, odnosno zaprimanja žalbe povećani za osam dana, u odnosu na ostale postupke javnih nabava koji nisu žurne naravi.

2.12.2. Značajke predmeta javne nabave vezanih uz obnovu područja oštećenih potresom

Državna komisija je u 2024. godini redovno izvršavala svoju zadaću, tj. nadležnost u rješavanju žalbi izjavljenih u vezi s postupcima nabave roba, usluga i radova radi obnove odnosno uklanjanja zgrada oštećenih i uništenih uslijed prirodne nepogode ili katastrofe proglašene na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije,

Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, a koje se dogodilo u obliku potresa 22. ožujka 2020. godine te 28. i 29. prosinca 2020. godine.

Obnova, odnosno uklanjanje zgrada oštećenih i uništenih zbog navedene prirodne nepogode ili katastrofe je uređeno Zakonom o obnovi zgrada oštećenih potresom koji je bio na snazi do 23. veljače 2023. kada je stupio na snagu novi Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom („Narodne novine“, broj 21/23., dalje: Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom 2023.).

U svrhu provedbe Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom 2023., njegovim člankom 71. propisano je da će se svi postupci nabave čija je procijenjena vrijednost manja od vrijednosti europskih pragova, koje za potrebe postupaka javnih nabava propisuje Europska komisija, provesti po pravilima propisanim pravilnikom, kojim se ujedno propisuju i pravila žalbenog postupka. Ujedno je istim člankom propisano da je za rješavanje o žalbama u postupcima provedenim u skladu s navedenim pravilnikom nadležna Državna komisija. Na temelju spomenutog zakona donesen je Pravilnik o provedbi postupaka nabave roba, usluga i radova za postupke obnove („Narodne novine“, broj 28/23., dalje: Pravilnik za postupke obnove).

Argumentum a contrario, svi postupci nabave čija je procijenjena vrijednost veća od navedenih vrijednosti europskih pragova provode se prema odredbama propisa kojima se uređuje postupak javne nabave (ZJN 2016). Na te postupke nabave su, stoga, primjenjiva pravila žalbenog postupka pred Državnom komisijom propisana ZJN 2016.

Dakle, Državna komisija je u 2024. godini, u svrhu provedbe Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom 2023., žalbene postupke provodila ili prema odredbama ZJN 2016 ili prema odredbama Pravilnika za postupke obnove, ovisno o tome prema kojim pravilima nabave su se proveli sami postupci nabave robe, usluga ili radova.

Žalbeni postupak pred Državnom komisijom, koji se vodi prema odredbama Pravilnika za postupke obnove razlikuje se u bitnome od žalbenog postupka koji se vodi prema odredbama ZJN 2016 po tome što su rokovi za postupanje svih sudionika žalbenog postupka kraći, što se žalba može izjaviti isključivo tek nakon donošenja odluke o odabiru ili poništenju postupka, a ne po pojedinim fazama postupka nabave i što je već tada jedini način izjavljivanja žalbe bio putem sustava e-Žalba (međusobno povezani informacijski sustav Državne komisije i EOJN RH).

Sijedom navedenog, u nastavku se iskazuju podaci o žalbenim postupcima koji se odnose na postupke javnih nabava iz nadležnosti Državne komisije vezanih uz obnovu zgrada oštećenih potresom.

Broj objavljenih postupaka u 2024. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2024.	%
633	5	0,79

Od ukupnog broja objavljenih postupaka nabave vezanih uz obnovu zgrada oštećenih potresom u 2024. godini, Državna komisija je u 2024. godini odlučila o njih pet (0,79%), što predstavlja neznatno smanjenje u odnosu na 2023. godinu kada je Državna komisija kontrolirala 0,95% takvih postupaka.

U 2024. godini ukupno je izjavljeno jedanaest žalbi koje se odnose na postupke vezane uz obnovu zgrada oštećenih potresom. Osam od jedanaest žalbi je riješeno u 2024. godini, a tri su prenesene u 2025. godinu. Osim na postupke čija je prva objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave bila u 2024. godini, jedna žalba je u 2024. godini izjavljena na postupak čija je prva objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave bila u 2023. godini te su u odnosu na dva postupka izjavljene po dvije žalbe.

2.12.2.1. Trajanje žalbenog postupka u predmetima javne nabave vezanim uz obnovu područja oštećenih potresom

Za potrebe ovog dijela izvješća, analiziraju se predmeti koji su zaprimljeni i riješeni u 2024. godini, njih osam, te se ne analiziraju predmeti preneseni u 2025. godinu.

Razdoblje	Obnova (broj dana) 2024	Fondovi EU (broj dana) 2024	Svi postupci (broj dana) 2024
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	24	24	22

Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	40	43	35
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	39	42	34

U 2024. godini predmeti vezani uz obnovu zgrada oštećenih potresom slijede sudbinu svih postupaka u 2024. godini, a to je povećanje rokova rješavanja žalbenih predmeta. Navedeno je, kao i kod postupaka koji su (su)financirani iz fondova Europske unije, posljedica činjenice da je većina žalbi, njih pet od osam, bilo u radu u 2. polovici 2024. godine, odnosno žalbe u tim predmetima su izjavljene tako da se o njima moglo odlučiti u 2. polovici 2024. godine kada je rad Državne komisije bilo moguće organizirati u samo jednom od zakonom predviđena tri vijeća.

2.12.2.2. Struktura odluka u žalbenim predmetima vezanim uz obnovu područja oštećenih potresom

U nastavku se iznosi struktura odluka u žalbenim predmetima vezanim uz žalbe koje su zaprimljene i riješene u 2024. godini, njih osam, te se ne analiziraju predmeti preneseni u 2025. godini

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	3	37,50
Žalba se odbija	4	50,00
Žalba se odbacuje	1	12,50
UKUPNO	8	100

Državna komisija je u svega tri žalbena predmeta usvojila žalbu dok je u pet žalbenih predmeta donijela odluku (žalba se odbija ili se odbacuje) koja je omogućila sklapanje ugovora o javnoj nabavi.

3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

U 2017. godini Visoki upravni sud, temeljem članka 434. stavka 1. ZJN 2016, postao je nadležan odlučivati u prvom stupnju u upravnom sporu protiv odluka Državne komisije. Određivanjem nadležnosti Visokog upravnog suda za odlučivanje u prvom stupnju, upravni sporovi u postupcima javne nabave postali su znatno efikasniji te je praksa postala ujednačenija. Iz statističkih podataka vidljiv je konstantan trend visokog udjela odluka Visokog upravnog suda kojima se odluke Državne komisije potvrđuju.

Do dana izrade ovog dijela izvješća³, protiv 106 rješenja Državne komisije iz 2024. godine pokrenut je upravni spor. Do dana izrade ovog dijela izvješća Visoki upravni sud riješio je 94 spora, odnosno nije riješeno njih 12. U sedam predmeta, vezano za odluku o troškovima žalbenog postupka te u dva predmeta vezano za odluku o troškovima spora, Visoki upravni sud je odredio prekid upravnog spora do donošenja odluke o ocjeni zakonitosti Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, broj 138/23.), budući da je II. vijeće Financijskog i radno-pravnog odjela podnijelo Visokom upravnom sudu zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Tarifnog broja 25. navedene Tarife. Do dana izrade ovog dijela izvješća Visoki upravni sud nije donio odluku o ocjeni zakonitosti Tarife.

3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije

Godina	Broj žalbi	Broj upravnih sporova	%
2024	734	106	14,44
2023	715	109	15,24
2022	885	96	10,85
2021	1176	157	13,35
2020	1089	145	13,31

³ Do 9. lipnja 2025.

U 2024. godini pokrenut je upravni spor protiv 106 odluka Državne komisije, što predstavlja 14,44 % odluka Državne komisije te neznatno smanjene u odnosu na 2023. godinu.

U 2024. godini Visoki upravni sud donio je presudu poslovni broj: UsII-225/24-46 od 20. studenog 2024., kojim se odbija tužbeni zahtjev za poništenje Rješenja Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/22-01/323, URBROJ: 354-02/11-22-14 od 15. lipnja 2022. Navedena presuda je značajna jer je u tom upravnom sporu Visoki upravni sud podnio Sudu EU zahtjev za prethodnu odluku, odnosno tumačenje dopušta li članak 76. u vezi s člankom 36. Direktive 2014/25/EU traženje dopune dokumentacije novom referencom odnosno prihvaćanje nove reference odabranog ponuditelja, nakon što je u prethodnom postupku poništena prva odluka o odabiru i predmet vraćen naručitelju na ponovni postupak pregleda i ocjene ponuda radi upotpunjavanja dokumentacije koja se odnosi na inicijalnu ponudu. Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku, Sud EU donio je presudu (*Kolin*, C-652/22 od 22. listopada 2024., ECLI:EU:C:2024:910) kojom je ocijenio da zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Visoki upravni sud nije dopušten, u bitnome obrazlažući da u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koju obilježava sudjelovanje turskog gospodarskog subjekta u postupku javne nabave koji je uređen Direktivom 2014/25, pri čemu je naručitelj prihvatio to sudjelovanje, taj se subjekt ne može pozivati na članke 36. i 76. te direktive kako bi osporio odluku o dodjeli predmetne nabave. Navedena presuda Suda EU iznimno je značajna za sustav javne nabave u kontekstu sudjelovanja ponuditelja iz „trećih“ zemalja.

3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2024.

U nastavku se navodi struktura odluka Visokog upravnog suda u odnosu na odluke Državne komisije iz 2024. godine. Podaci u nastavku se iskazuju za odluke Visokog upravnog suda koje su zaprimljene do izrade ovog dijela izvješća te se podaci odnose na prvu odluku suda donesenu u odnosu na određeni predmet Državne komisije.

Podaci pokazuju da je tijekom 2024. godine mali broj odluka Državne komisije, koje su bile predmet spora pred Visokim upravnim sudom, poništen, odnosno velik broj odluka Državne komisije, koje su bile predmet spora, potvrđen je odlukama kojima se tužba odbija, tužba odbacuje ili se obustavlja upravni spor (94,68%).

Vrsta odluke Visokog upravnog suda	Broj odluka	%
Tužba se odbija	83	88,30
Tužba se odbacuje	5	5,23
Obustava upravnog spora	1	1,06
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	3	3,19
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	2	2,13
UKUPNO	94	100

Samo u pet predmeta Visoki upravni sud je donio presudu kojom se tužba usvaja i poništava odluka Državne komisije. S obzirom na specifičnost predmeta sporova u navedenim predmetima, poništavajuće presude nisu negativno utjecale na stalnost prakse Državne komisije u primjeni pojedinih zakonskih instituta niti na pravnu sigurnost. Naime, presude kojima se poništava odluka Državne komisije odnose se na:

- ocjenu zakonitosti provedenog pregleda i ocjene ponuda sukladno uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi u odnosu na ponuđeni predmet nabave, dostavljene dokaze tehničkih specifikacija i jezik ponude (KLASA: UP/II-034-02/24-01/33)
- popunjavanje troškovnika i institut izuzetno niske ponude (KLASA: UP/II-034-02/24-01/394; KLASA: UP/II-034-02/24-01/665)
- ocjenu zakonitosti provedenog pregleda i ocjene ponuda u odnosu na dokaze sukladnosti ponuđenog predmeta nabave (KLASA: UP/II-034-02/24-01/485)
- utvrđivanje procesne pretpostavke nadležnosti (KLASA: UP/II-034-02/24-01/497)

*Ako se uzme u obzir ukupan broj odluka koje je Državna komisija donijela za žalbene predmete iz 2024. godine (734), treba istaknuti kako je od tog ukupnog broja **iznimno mali udio odluka poništen od strane Visokog upravnog suda (0,68%)**.*

Usporedne godine	2022		2023		2024	
Vrsta odluke	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Tužba se odbija	85	89,48	91	85,04	83	88,30
Tužba se odbacuje	1	1,05	2	1,87	5	5,32
Obustava upravnog spora	1	1,05	0	0	1	1,06
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	4	4,21	12	11,22	3	3,19
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	4	4,21	2	1,87	2	2,13
UKUPNO	95	100	107	100	94	100

4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

Zakonom o Državnoj komisiji kao obvezan sadržaj izvješća o radu Državne komisije predviđena je i ocjena stanja u pravnoj zaštiti i ocjena stanja u javnoj nabavi. Dakle, s obzirom na svoju ulogu u sustavu javne nabave, Državna komisija ima ovlast, ali i odgovornost na temelju podataka kojima raspolaže u okviru žalbenog postupka ukazati na određene pojave i trendove koji su uočeni te iste iskoristiti za ukazivanje na postojeće probleme u praksi, ali i kao osnovu za davanje prijedloga za unapređenje normativnog okvira i prakse u postupcima javne nabave. Ova ovlast Državne komisije prirodno proizlazi iz njene uloge u sustavu javne nabave, s obzirom da upravo kroz žalbene postupke vrlo često postaju vidljivi određeni nedostaci normativnog okvira, ali i područja koja su podložna zlouporabama.

Ovdje je potrebno napomenuti da su u posljednjem Zakonu o izmjenama i dopunama ZJN 2016 dijelom usvojeni prijedlozi koje je Državna komisija iznosila u godišnjim izvješćima o radu u posljednjih nekoliko godina, što ukazuje na značaj ocjena koje u svom izvješću iznosi Državna komisija.

Ujedno, uvodno je dodatno potrebno istaknuti da objavom svojih odluka Državna komisija kreira percepciju javnosti u pogledu stanja u javnoj nabavi. Iz tog razloga, a radi objektivnog sagledavanja stanja u javnoj nabavi, nužno je imati na umu da je udio postupaka javne nabave koji su bili predmet kontrole pred Državnom komisijom u 2024. godini iznosio svega 2,60% od ukupnog broja postupaka javne nabave objavljenih u Elektroničkom oglasniku javne nabave, pa se zaključci izneseni u ocjeni stanja u ovom izvješću temelje isključivo na ocjeni postupaka koji su bili predmet kontrole pred Državnom komisijom.

4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

U posljednjih nekoliko godina svijet u kojem živimo drastično se i nepovratno mijenja. U tom smislu dramatično se mijenja i javna nabava. Javna nabava odavno je prestala biti samo alat kojim država (u užem i širem smislu) nabavlja robu, radove i usluge. Europska komisija već dugi niz godina veliku pažnju polaže na tzv. sekundarne politike javne nabave potičući stratešku, održivu, socijalnu, zelenu i inovativnu javnu nabavu.

Osim toga, nakon globalnih poremećaja na tržištu koji su nastali kao posljedica pandemije i ratne agresije u Ukrajini u javnu nabavu počinju se uvoditi i geopolitički ciljevi. Tako se u

postupcima javne nabave vodi računa o sudjelovanju gospodarskih subjekata koji su na određeni način povezani s Rusijom (kroz Uredbu Vijeća (EU) 2022/576 od 8. travnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL L 111, 8.4.2022.)), ali se uvode i nova pravila i ograničenja vezano za sudjelovanje ponuditelja iz trećih zemalja u postupcima javne nabave (kroz Uredbu (EU) 2022/1031 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. lipnja 2022. o pristupu gospodarskih subjekata, robe i usluga iz trećih zemalja tržištu javne nabave Unije i tržištu koncesija Unije i o postupcima kojima se podupiru pregovori o pristupu gospodarskih subjekata, robe i usluga iz Unije tržištu javne nabave trećih zemalja i tržištu koncesija trećih zemalja (Instrument za međunarodnu nabavu – IMN) (SL L 173, 30.6.2022.)).

U posljednjih nekoliko godina povećan je i broj propisa na razini Europske unije koji se po svojoj prirodi izravno primjenjuju na postupke javne nabave pored samih nacionalnih zakona o javnoj nabavi i na taj način “paralelno” reguliraju postupke javne nabave koji se provode u zemljama članicama Europske unije pa tako i u Republici Hrvatskoj.

Zbog navedenih okolnosti pravo javne nabave u svojoj ukupnosti postaje sve složenije. Navedenom su svakako dodano pridonijele i presude Suda Europske unije koje se odnose na tumačenje europske regulative u području javne nabave, a koje su donesene tijekom 2023. i 2024. godine.⁴ Predmetne presude zahtijevaju od nadležnih tijela, ali i naručitelja da svoje postupanje u primjeni propisa u najvećoj mogućoj mjeri prilagode utvrđenjima Suda EU iznesenim u predmetnim presudama.

U prosincu 2023. godine Europski revizorski sud objavio je tematsko izvješće pod nazivom: *Javna nabava u EU-u, Manje tržišnog natjecanja za ugovore dodijeljene za radove, robu i usluge u desetogodišnjem razdoblju do 2021* (dalje u tekstu: Izvješće Europskog revizorskog suda). Iz predmetnog izvješća proizlazi da ključni ciljevi reforme javno-nabavnih direktiva iz 2014 još nisu postignuti. Prema izvješću razina tržišnog nadmetanja u promatranom razdoblju (2011. – 2021.) značajno je opala, bitno je smanjen prosječan broj ponuda zaprimljenih po postupku nabave, drastično je povećan broj postupaka nabave sa samo jednom zaprimljenom ponudom te nije uočeno bitno povećanje sudjelovanja malih i srednjih poduzetnika u

⁴ Presude Suda EU u predmetima C-652/22 Kolin Insaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ protiv Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 22. listopada 2024., ECLI:EU:C:2024:910; C-266/22 CRRC Qingdao Sifang CO. Ltd i Astra Vagoane Călători SA protiv Autoritatea pentru Reformă Feroviară i Alstom Ferroviaria SpA od 13. ožujka 2025., ECLI:EU:C:2025:178; i C-547/22 INGSTEEL spol. s r. o. protiv Úrad pre verejné obstarávanie od 6. lipnja 2024., ECLI:EU:C:2024:478.

postupcima javne nabave. U izvješću se nadalje navodi da se trajanje postupaka javne nabave značajno povećalo.

Europsko je vijeće u svibnju 2024. godine usvojilo Zaključke o spomenutom Izvješću Europskog revizorskog suda. U tim zaključcima Vijeće kao jedan od problema u trenutnom javnonabavnom okviru prepoznaje i fragmentiranost propisa koji na razini EU-a uređuju područje javne nabave. Tako se u tom dokumentu navodi da Vijeće traži od Komisije da bez odgode provede dubinsku analizu postojećeg zakonodavnog okvira o javnoj nabavi kako bi se procijenilo je li potrebna revizija tijekom mandata u razdoblju 2024. - 2029. Pri tome se posebno navodi da se smatra da je u okviru te analize potrebno temeljito ispitati međudjelovanje direktiva i mnoštva posebnih sektorskih pravnih akata koji sadržavaju odredbe o javnoj nabavi te se traži od Europske komisije da u okviru dubinske analize ispita potrebu za racionalizacijom i usklađivanjem tih inicijativa radi postizanja ravnoteže među različitim ciljevima, veće pravne sigurnosti, sveukupne usklađenosti i, prema potrebi, smanjenja regulatornog opterećenja i troškova.

Kao reakcija na navedene dokumente Europskog revizorskog suda i Europskog vijeća u Političkim smjernicama za slijedeću Europsku komisiju 2024. – 2029. godine najavljena je revizija važećih direktiva o javnoj nabavi.⁵

Na Europskoj razini, pa posljedično tome i u Republici Hrvatskoj 2024. godina u području javne nabave obilježena je presudama Suda EU, intenzivnim nastavkom bujanja tzv. „sektorske legislative“ te najavljenim izmjenama važećih direktiva koje uređuju područje javne nabave.

U danom kontekstu Državna komisija u ovom izvješću iznosi ocjenu stanja u javnoj nabavi općenito u kojoj snažan naglasak ponovno stavlja na potrebu daljnjeg razvoja sustava javne nabave, a koja je potreba kontinuirano naglašavana i u prethodnim izvješćima o radu Državna komisije.

Naime, Državna komisija napominje da postupak javne nabave u užem smislu, koji sukladno odredbama ZJN 2016 započinje objavom poziva na dostavu ponuda u Elektroničkom oglasniku javne nabave, a završava izvršnošću odluke o odabiru ili odluke o poništenju,

⁵https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_hr?filename=Political%20guidelines%202024-2029_HR.pdf

predstavlja samo jedan dio procesa javne nabave u širem smislu koji započinje planiranjem javne nabave, a završava praćenjem izvršenja ugovora/okvirnog sporazuma. Stoga je, radi boljeg razumijevanja ove ocjene stanja koju daje Državna komisija, sustav javne nabave nužno promatrati kao cjelinu s obzirom na to da nedostaci u pripremi postupka javne nabave postaju vidljivi u provođenju postupka javne nabave u užem smislu i mogu dovesti do izostanka očekivanih rezultata javne nabave.

U tom smislu, u nastavku se navode određena područja u odnosu na koje se ocjenjuje da postoji potreba da se na njih obrati posebna pažnja. Radi se o sljedećim područjima:

- potreba za sveobuhvatnijom izmjenom ZJN 2016
- strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj
- jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave
- uvođenje veće transparentnosti u postupke jednostavne nabave.

4.1.1. Potreba za sveobuhvatnijom izmjenom ZJN 2016

Nakon osam godina primjene ZJN 2016 može se zaključiti da se primjena instituta koji su uvedeni predmetnim zakonom ustalila. Na navedeno ukazuje i sve manji broj odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda. S druge strane, upravo kroz tih šest godina primjene ZJN 2016 uočeni su i određeni nedostaci zakonskog okvira te je prema ocjeni Državne komisije nužno potrebno, nakon manjih izmjena zakona koje su usvojene 2022. godine, pristupiti sveobuhvatnijem osvježanju zakonskog okvira u cilju pojednostavljenja pojedinih instituta koji su se u praksi pokazali problematičnima. U tom smislu, Državna komisija uputila je nadležnom ministarstvu opsežne prijedloge za unaprjeđenjem sustava koji bi mogli znatno pojednostaviti postupak, smanjiti mogućnost pogrešaka, te posljedično smanjiti broj postupaka koji su zahvaćeni nezakonitostima te umanjiti broj izrečenih financijskih korekcija u postupcima javne nabave financiranim iz fondova EU.

Osim unapređenja zakonskog okvira, prema ocjeni Državne komisije nakon višegodišnjeg iskustva u primjeni zakona, izmjene postojećeg zakona nameću se i radi potrebe za usklađivanjem s novom regulativom koja na razini Europske unije definira određena pravila koja se odnose na postupke javne nabave (važeće Uredbe, Direktive i sl.), ali i sa sve bogatijom praksom Suda EU.

4.1.2. Strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj

Već spomenuta tendencija da se kroz postupke javne nabave ostvaruju „sekundarni“ ciljevi poput socijalnih, ekoloških pa čak i vanjsko trgovinskih te dodatne obveze koje proizlaze iz sve brojnijih propisa koji na razini EU uređuju područje javne nabave postavljaju pred dionike sustava javne nabave odgovornost da ulože dodatne napore kako bi se uspostavljeni sustav javne nabave održao u toku s novim politikama i smjernicama u području javne nabave kao i pripadajućim alatima koji se razvijaju u okviru EU. Za ostvarivanje tog cilja potreban je stalan angažman, strateško promišljanje o daljnjem razvoju i unapređenju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj te koordinirano djelovanje svih dionika sustava na ostvarenju zadanih ciljeva.

Državna komisija, kao i u prethodnim izvješćima o radu, ponovno naglašava da je slijedom svega gore iznesenog potrebno zauzeti jasan smjer daljnjeg razvoja javne nabave u Republici Hrvatskoj kroz donošenje jedinstvene Strategije razvoja javne nabave koja bi obuhvatila plan razvoja i jačanje ključnih institucija u sustavu javne nabave, mjere daljnje digitalne transformacije čitavog procesa javne nabave, mjere daljnjeg razvoja sustava izobrazbe i usavršavanja stručnjaka u javnoj nabavi u cilju adekvatne profesionalizacije naručitelja kako bi se smanjile pogreške i nepravilnosti u postupcima javne nabave kao i financijske korekcije u postupcima financiranim iz europskih fondova. Ovdje je dodatno potrebno napomenuti da su posljednje Strategije vezane uz sustav javne nabave donesene 2008. godine: Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj i 2013. godine: Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013. - 2016. Nakon što su navedene strategije donesene, izmijenila se pravna regulativa u javnoj nabavi na području EU, odnosno donesene su nove direktive kojima se uređuje javna nabava, a koje direktive su u hrvatsko zakonodavstvo transponirane kroz ZJN 2016.

4.1.3. Jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave

Nastavno na izvješća o radu Državne komisije u prethodnim godinama, i ovdje se ukazuje na nužnost jačanja tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave (tada Sektor za politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja) kao ključnog tijela u sustavu javne nabave koje je odgovorno za razvoj sustava javne nabave u cjelini. S obzirom da tijekom 2024. godine nije došlo do značajnih pomaka na ovom području Državna komisija ponavlja ocjenu iznesenu u izvješću za prethodnu godinu.

Kao što je već navedeno, pravo javne nabave u posljednjih nekoliko godina postalo je sve složenije. Sve se više povećava broj propisa koji na europskoj razini, pored važećih direktiva uređuju pojedina pitanja postupaka javne nabave, a jedan dio tih propisa (Uredbe) se čak i izravno primjenjuje u zemljama članicama. Upravo navedena fragmentacija propisa, sve složenija praksa Suda EU koja se odnosi na tumačenje javno-nabavnih direktiva, kao i najavljena revizija tih direktiva ukazuje na potrebu za snažnim središnjim tijelom koje će osigurati dovoljnu razinu informacija, znanja, edukacija ali i nadzora nad primjenom propisa i pravila koja uređuju ovo kompleksno područje.

U tom smislu, Državna komisija ponovno ukazuje na potrebu da se žurno ojačaju kapaciteti sadašnje Uprave za politiku javne nabave pri Ministarstvu gospodarstva te iznađu načini privlačenja adekvatnih stručnih kadrova na odgovarajuće pozicije, kako bi se osigurala stručna podrška svim dionicima sustava javne nabave u ovim izazovnim vremenima te dovoljna razina stručnosti kao i kapacitiranost za pravovremeno provođenje velikog broja zadaća koje su obuhvaćene nadležnošću ustrojstvenih jedinica unutar resornog ministarstva zaduženih za politiku javne nabave. Uprava za politiku javne nabave, osim za razvoj sustava, nadležna je i odgovorna za upravni nadzor postupaka javne nabave. U dijelu ovog izvješća pod točkom 1.4.1.1. u okviru Analize korupcijskih rizika u žalbenim postupcima Državna komisija ukazala je na značaj upravnog nadzora koji provodi Uprava za politiku javne nabave, ali i upozorila na činjenicu da je vrlo mali broj postupaka nabave obuhvaćen upravnim nadzorom.

Upravni nadzor snažan je mehanizam kontrole zakonitosti iz nekoliko razloga. Prije svega, njegovo provođenje nije isključivo vezano za prekluzivne žalbene rokove u kojima se pred Državnom komisijom može osporavati zakonitost postupka te nije ograničeno žalbenim navodima i pravilima o teretu dokazivanja u kontradiktornom žalbenom postupku. Iako posljedice upravnog nadzora često nisu usmjerene na korekciju nezakonitosti dok je postupak u tijeku, upravni nadzor može rezultirati pokretanjem prekršajnog postupka i na taj način kroz penalizaciju nezakonitih postupanja imati i opću preventivnu ulogu u sprječavanju budućih nezakonitosti kao i smanjenju korupcijskih rizika.

S obzirom na to da Državna komisija povodom žalbi kontrolira iznimno mali postotak provedenih postupaka javne nabave (tijekom 2024. godine taj udio iznosio je svega 2,60%), uloga upravnog nadzora koji provodi Uprava za politiku javne nabave ključna je za osiguranje

zakonitosti (u obliku preventivnih mjera, ali i kao korektivni faktor) u postupcima javne nabave koji nisu bili predmet kontrole Državne komisije.

4.1.4. Povećanje razine transparentnosti u postupcima jednostavne nabave

Državna komisija je već pod točkom 1.4.1.1., u dijelu izvješća u kojem su izneseni detektirani korupcijski rizici, ukazala na kontinuirano smanjenje udjela kontroliranih postupaka nabave u ukupnom broju objavljenih postupaka. Ovo je osobito bitno u odnosu na sve veću vrijednost ugovora o javnoj nabavi koji su godišnje sklopljeni u postupcima jednostavne nabave. Upravo iz navedenog razloga, kada se iznosi ocjena stanja u javnoj nabavi općenito, nije moguće zaobići činjenicu kako je primjerice tijekom 2023. godine gotovo 1,8 milijardi eura javnog novca ugovoreno kroz postupke jednostavne nabave u kojima nije moguće koristiti pravnu zaštitu u obliku žalbe pred Državnom komisijom pa ove iznimno velike vrijednosti ostaju na neki način „u sivoj zoni“ izvan područja kontrole tijela u sustavu pravne zaštite.

Iz navedenog razloga, a vezano za iznesenu analizu detektiranih korupcijskih rizika, Državna komisija ponavlja (a što je već izneseno u izvješću o radu za 2023. godinu) kako smatra da bi radi osiguranja poštivanja temeljnih načela nabave te uvođenja određene razine kontrole u postupcima jednostavne nabave, koji su trenutno regulirani isključivo internim aktima naručitelja, bilo nužno razmotriti mogućnost podizanja razine transparentnosti u provođenju jednostavne nabave. Prema mišljenju Državne komisije, bilo bi preporučljivo uvesti obvezu naručitelja, osim slanja poziva za dostavu ponuda određenim gospodarskim subjektima po svom izboru, da za postupke iznad određene vrijednosti poziv ujedno objavi i na jednom centralnom mjestu (npr. Elektronički oglasnik javne nabave). Prema mišljenju Državne komisije uvođenje ove obveze dovelo bi do povećanja razine transparentnosti i tržišnog nadmetanja u postupcima jednostavne nabave, ali bi ujedno pridonijelo većem ostvarenju načela najbolje vrijednosti za novac.

4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti

Kao što je već izneseno u ovom izvješću, čitava 2024. godina u radu Državne komisije obilježena je činjenicom da je Državna komisija svoje zadaće obavljala u nepunom sastavu zbog isteka mandata članova Državne komisije. Ova činjenica posljedično je dovela do značajnog povećanja prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta tijekom 2024. godine, a što se nastavilo u prvoj polovici 2025. godine.

U posljednjih nekoliko godina Državna komisija u svom je radu pokazala iznimne rezultate u smislu prosječnog vremena potrebnog za rješavanje predmeta, učinkovitosti i visoke razine pravne sigurnosti. Ove rezultate, nažalost, unatoč iznimnim naporima preostalih članova Državne komisije nije bilo moguće održati i u 2024. godini.

Ono što je potrebno napomenuti je da je tijekom 2024. godine uočen daljnji iskorak u pogledu kvalitete žalbi s vrlo velikim brojem žalbenih navoda te s nizom priloženih dokaza kojima se potkrepljuju žalbeni navodi (mišljenja stručnjaka u određenim područjima, tehnička dokumentacija, pozivanje na presude Suda EU i sl.).

Kao što je već navedeno, Državna komisija je nadležnom ministarstvu predložila opsežnije izmjene zakonskog okvira javne nabave, a jedan dio prijedloga odnosi se i na mogućnost daljnjeg unapređenja žalbenog postupka u cilju povećanja njegove efikasnosti, a sve na temelju određenih pojava koje su uočene u žalbenim postupcima pred Državnom komisijom. Najznačajnije predložene izmjene koje se odnose na pravnu zaštitu detaljnije se obrazlažu u nastavku.

Osim predloženih izmjena zakonskog okvira, kao i nemogućnosti postizanja očekivanih rezultata i povećanja prosječnih rokova za rješavanje žalbenih predmeta uslijed rada u nepunom sastavu Državne komisije, kada je riječ o ocjeni stanja u pravnoj zaštiti, Državna komisija smatra nužnim ukazati na dvije ključne okolnosti koje su obilježile pravnu zaštitu tijekom 2024. godine:

- održanje visoke razine pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite
- smanjenje udjela postupaka javne nabave u kojima je izjavljena žalba i smanjenje broja žalbi koje su izjavljene na dokumentaciju o nabavi.

4.2.1. Daljnje unapređenje zakonskog okvira pravne zaštite

Državna komisija je u godišnjem izvješću o radu za 2022. i 2023. godinu iznijela određene prijedloge za unapređenje zakonskog okvira pravne zaštite za koje smatra da bi bili iznimno korisni. Kao što je napomenuto, Državna komisija na temelju podataka kojima raspolaže u okviru žalbenog postupka u svojim izvješćima ukazuje na određene pojave i trendove koji su uočeni, a sve kako bi se oni iskoristili za unapređenje normativnog okvira i prakse u postupcima javne nabave. S obzirom na značaj iznesenih prijedloga, a budući da su se uočeni trendovi, na koje se prijedlozi odnose, nastavili i u 2024. godini, Državna komisija u bitnom će ponoviti iznesene prijedloge i u ovom izvješću.

Naime, Državna komisija u žalbenim postupcima uočila je značajan broj žalbi u kojima žalitelji ukazuju na određene nenamjerne propuste naručitelja pri izradi dokumentacije o nabavi, očite omaške koje dokumentaciju čine nejasnom i dvojbenom, a koje pogreške bi se mogle ispraviti i bez angažiranja žalbenog mehanizma. Uočeno je da se vrlo često radi o omaškama i propustima naručitelja koje bi oni ispravili da su ih potencijalni ponuditelji na postojanje takvih pogrešaka ili propusta upozorili prije samog izjavljivanja žalbe na dokumentaciju o nabavi.

U tom smislu Državna komisija predložila je da se u Zakon o javnoj nabavi unese izmjena kojom bi se obvezalo žalitelje da prije izjavljivanja žalbe na dokumentaciju o nabavi upute naručitelju zahtjev za izmjenu dokumentacije o nabavi.

Predloženom izmjenom potaknuli bi se gospodarski subjekti da naručiteljima ukažu na eventualne nezakonitosti dokumentacije o nabavi u fazi postupka kada naručitelji takve nezakonitosti mogu sami ispraviti čime bi se izbjegli nepotrebni žalbeni postupci. Ovo je osobito važno u kontekstu značajno povećanih naknada za pokretanje žalbenih postupaka, a čiji trošak, u slučaju osnovanosti žalbe, u konačnici snosi sam naručitelj (u pravilu državni proračun). Naime, u okolnostima kada trošak žalbe na dokumentaciju o nabavi u velikim projektima može preći i iznos od 66.000,00 eura (a nenamjerne pogreške često se događaju upravo u velikim projektima s obimnim dokumentacijama) bilo bi više nego korisno obvezati potencijalne žalitelje da prije izjavljivanja žalbe ukažu naručitelju na eventualne propuste kako bi imao priliku takve propuste ispraviti i time spriječiti pokretanje žalbenog postupka koji kao posljedicu ima snošenje često vrlo visokih troškova.

4.2.2. Održanje visoke razine pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite

Uspješnost svakog sustava pravne zaštite u javnoj nabavi ocjenjuje se prema tri osnovne značajke - učinkovitost, dostupnost i predvidivost pravne zaštite. Od svog osnivanja do danas Državna komisija ulaže kontinuirane napore u cilju maksimalnog ostvarivanja ove tri značajke u sustavu pravne zaštite.

Brza i efikasna pravna zaštita ono je što od Državne komisije očekuju svi dionici procesa nabave. Sukladno ZJN 2016, Državna komisija dužna je donijeti odluku u roku od 30 dana od predaje uredne žalbe. Kao što je već navedeno, tijekom 2024. godine Državna komisija nije, kao ranijih godina uspjela postići očekivane rezultate u smislu prosječnog roka rješavanja žalbenih predmeta zbog rada u nepunom sastavu. Međutim, unatoč tome, veće radno

opterećenje nije utjecalo na kvalitetu donesenih odluka, a što je vidljivo iz broja odluka Državne komisije koje su poništene povodom tužbi podnesenih Visokom upravnom sudu.

Iznimno važno za učinkoviti sustav pravne zaštite je osiguranje što višeg stupnja predvidivosti i izvjesnosti pravne zaštite pa samim time i pravne sigurnosti. Postizanje visoke razine predvidivosti pravne zaštite osobiti je izazov dvostupanjskog sustava pravne zaštite, kao što je ovaj u Republici Hrvatskoj.

Nakon što je 2019. godine Visoki upravni sud, nakon višegodišnjeg zastoja u upravnosudskoj zaštiti, efektivno započeo s radom, započelo je usklađivanje prakse Državne komisije sa stajalištima Visokog upravnog suda vezano za različite pravne institute ZJN 2016.

Tijekom prethodnih godina (2020. - 2024.) uloženi su dodatni naponi da se odluke Državne komisije dodatno usklade sa stajalištima Visokog upravnog suda. Tijekom 2024. godine svega 0,68 % odluka Državne komisije poništeno je od strane Visokog upravnog suda.

Navedeno doprinosi povećanju pravne sigurnosti i povjerenja sudionika postupaka javne nabave u predvidivost sustava pravne zaštite te nedvojbeno doprinosi jačanju čitavog sustava javne nabave, ali i poticajno djeluje na gospodarske subjekte, osobito male i srednje poduzetnike, u smislu njihovog lakšeg odlučivanja na sudjelovanje u postupcima javne nabave.

4.2.3. Smanjenje udjela postupaka javne nabave u kojima je izjavljena žalba i smanjenje broja žalbi koje su izjavljene na dokumentaciju o nabavi

U točki 1.4.1.1. ovog izvješća Državna komisija već je ukazala na okolnost da su stupanjem na snagu Zakona o i izmjenama i dopunama ZJN 2016 značajno povećane naknade za pokretanje žalbenog postupka. Naime, sukladno predmetnim izmjenama više nema fiksne naknade za izjavljivanje žalbe u fazi dokumentacije o nabavi, neovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave, kako je to bilo normirano prethodnim zakonskim rješenjem. Novo zakonsko rješenje propisuje fiksnu naknadu u iznosu od 1.320,00 eura za postupke procijenjene vrijednosti do 265.440,00 eura. Naknada u postotnom iznosu, i to 0,5% vrijednosti postupka javne nabave propisana je za nabave procijenjene vrijednosti do 13.272.000,00 eura, dok je za procijenjenu vrijednost nabave veću od 13.272.000,00 eura propisana fiksna naknada u iznosu od 66.360,00 eura, što predstavlja maksimalni iznos naknade propisan novim zakonskim rješenjem. Ovdje je potrebno napomenuti da je povećanje

žalbenih naknada jedna od izmjena ZJN 2016 koja nije predložena od strane Državne komisije. Naime, Državna komisija je kroz svoja godišnja izvješća o radu kontinuirano ukazivala na izniman značaj koji u sustavu pravne zaštite imaju žalbe na dokumentaciju o nabavi kojima se zapravo u vrlo ranoj fazi postupka mogu ispraviti nezakovitosti koje postoje u postupku, a čime se sprječava poništenje cjelokupnog postupka nabave u kasnijim fazama postupka kada ispravljanje tih nedostataka u dokumentaciji o nabavi više nije moguće.

I tijekom 2024. godine se pokazalo kako određivanje ovako visokih iznosa naknada za pokretanje žalbenog postupka ima velik odvraćajući učinak na sudionike postupka javne nabave pri ostvarivanju njihovog prava na pravnu zaštitu. Posljedično tome, tijekom 2024. godine je nastavljeno smanjenje broja kontroliranih postupaka javne nabave u odnosu na prethodnu godinu za gotovo 27%, dok je u zadnjih pet (5) godina zabilježen pad broja kontroliranih postupaka javne nabave za 64%. Broj žalbenih postupaka koji su pokrenuti, a time i broj kontroliranih postupaka javne nabave, u 2024. godini je najniži u posljednjih deset godina.

Nadalje, tijekom 2024. godine uočeno je i drastično smanjenje udjela žalbi koje su izjavljene na dokumentaciju o nabavi u odnosu na ukupni broj žalbi. Tako je u prethodnih nekoliko godina udio žalbi izjavljenih na dokumentaciju o nabavi iznosio oko 30%, dok se taj postotak u 2024. godini smanjio na 10,90%.

Kontrola postupka javne nabave u ranijoj 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 EU. Upravo smanjenje broja žalbi na dokumentaciju o nabavi, odnosno neispravljanje nezakovitosti u samim dokumentacijama o nabavi prije nego je postupak završen i ugovor sklopljen, potencijalno bi moglo dovesti do kasnije utvrđenih nezakovitosti, financijskih korekcija te zahtjeva za naknadu štete.

KLASA: 026-03/25-01/01

URBROJ: 354-04/1-25-02

U Zagrebu, 25. lipnja 2025.

V. D. PREDsjedNICE
Maja Kuhar



54

PRILOG 1.

Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka

U sljedećoj tablici se nalazi prikaz žalbenih predmeta onih naručitelja koji su imali pet i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom u 2024. godini. Tablica prikazuje broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u odnosu na broj zaprimljenih žalbi kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2024. godini.

R.br.	Naručitelj	Ukupan	Broj				
		broj	postupaka				
		postupaka	postupaka				
		javne nabave objavljenih u EOJN u 2024.	javne nabave u kojima je izjavljena žalba	Broj kontroliranih postupaka u odnosu na broj objavljenih	Zaprimljene žalbe	Usvojene žalbe	Usvojene žalbe u odnosu na zaprimljene
1.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Ulica grada Vukovara 37, 46830600751, Zagreb	468	32	6,84%	35	18	51,43%
2.	Ministarstvo poljoprivrede, Ulica grada Vukovara 78, 76767369197, Zagreb	11	5	45,45%	8	5	62,50%
3.	Grad Split, Obala kneza Branimira 17, 78755598868, Split	121	13	10,74%	21	13	61,90%
4.	Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ulica Republike Austrije 14, 95093210687, Zagreb	279	6	2,15%	7	2	28,57%

5.	Financijska agencija, Ulica grada Vukovara 70, 85821130368, Zagreb	169	3	1,78%	7	6	85,71%
6.	Hrvatske autoceste d.o.o., Širolina 4, 57500462912, Zagreb	313	5	1,60%	6	4	66,67%
7.	Hrvatske šume d.o.o., Ulica kneza Branimira 1, 69693144506, Zagreb	159	6	3,77%	8	5	62,50%
8.	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Ulica Ivana Lučića 8/II, 17683204722, Zagreb	14	5	35,71%	6	1	16,67%
9.	Grad Zagreb, Trg Stjepana Radića 1, 61817894937, Zagreb	1030	29	2,82%	36	17	47,22%
10.	Splitsko-dalmatinska županija, Domovinskog rata 2, 40781519492, Split	61	4	6,56%	5	1	20,00%
11.	Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNET, Josipa Marohnića 5, 58101996540, Zagreb	48	5	10,42%	6	1	16,67%

12.	Hrvatske vode, Ulica grada Vukovara 220, 28921383001, Zagreb	123	4	3,25%	6	1	16,67%
13.	HŽ-Infrastruktura d.o.o., Mihanovićeve 12, 39901919995, Zagreb	165	6	3,64%	6	3	50,00%
14.	Ministarstvo zdravstva, Ksaver 200a, 88362248492, Zagreb	23	6	26,09%	8	5	62,50%
15.	Hrvatska radiotelevizija, Prisavlje 3, 68419124305, Zagreb	120	5	4,17%	6	5	83,33%
16.	Plinacro d.o.o., Savska 88a, 69401829750, Zagreb	121	5	4,13%	6	2	33,33%

Navedeni broj žalbi odnosi se na postupke javne nabave i postupke davanja koncesija, dok se izneseni broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske za 2024. godinu odnosi samo na javnu nabavu.

PRILOG 2.

Troškovi žalbenog postupka

Stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranki nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku (članak 431. stavak 3. ZJN 2016). To konkretno znači da je u slučaju usvajanja žalbenog zahtjeva naručitelj dužan žalitelju nadoknaditi opravdane troškove, u pravilu, trošak naknade za pokretanje žalbenog postupka i trošak pravnog zastupanja.

U nastavku se daje prikaz naručitelja koji su za postupke javnih nabava u 2024. godini, u odnosu na koje su izjavljene žalbe, platili najveći iznos troškova žalbenog postupka. Ovdje je važno imati na umu kako se radi o naručiteljima koji, u pravilu, provode najviše postupaka javne nabave, pa je time i rizik od nenamjernih nepravilnosti veći. Također, s obzirom na to da se uglavnom radi o nabavama velikih vrijednosti time su i naknade za pokretanje žalbenog postupka, odnosno naknade troškova žalbenog postupka veće. U pojedinim postupcima javne nabave naručitelji često imaju nekoliko žalbi izjavljenih od različitih gospodarskih subjekata pa se time i troškovi žalbenog postupka, u slučaju usvajanja žalbe, multipliciraju.

R.br.	Naručitelj	Ukupan		Ukupna	
		broj postupaka	Ukupna vrijednost postupaka (EUR)	vrijednost kontroliranih postupaka (EUR)	iznos plaćenih troškova (EUR)
1.	Grad Zagreb, Zagreb	1030	1.162.879.422,19	69.449.866,00	115.608,33
2.	Hrvatske vode, Zagreb	123	122.691.554,00	20.932.356,49	85.110,00
3.	Grad Split, Split	121	75.622.054,31	7.215.998,74	70.382,80
4.	Ministarstvo zdravstva, Zagreb	23	318.715.590,50	26.197.050,82	67.852,94
5.	HEP – Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	468	267.978.081,10	19.032.791,31	36.629,09