



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2021.

IZVJEŠĆE O RADU

SADRŽAJ

UVOD	1
1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI.....	3
1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije.....	3
1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije.....	5
1.3. Ljudski potencijali.....	6
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije.....	9
1.5. Javnost rada Državne komisije.....	12
1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne).....	14
2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE	15
2.1. Predmeti u radu	15
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu	15
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi.....	16
2.1.3. Usporedba broja objavljenih postupaka s brojem postupaka u kojima je izjavljena žalba	16
2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2020.	17
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka.....	19
2.3. Broj neriješenih predmeta	20
2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima	21
2.5. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću).....	23
2.6. Struktura odbačaja.....	24
2.7. Struktura odluka u fazi objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi	25
2.8. Analiza postupanja po službenoj dužnosti – primjena ZJN 2016.....	27
2.8.1. Broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (faze)	27
2.8.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda	27
2.9. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma.....	28
2.10. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	28
2.11. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	29

2.12. Novčane kazne	30
2.13. Usmene rasprave	30
2.14. Trajanje žalbenog postupka.....	31
2.15. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka	33
2.16. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka	41
2.17. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija	47
2.17.1. Specifične pogreške ponuditelja:	47
2.17.2. Specifične pogreške naručitelja:	48
2.17.3. Najčešći žalbeni navodi.....	48
2.17.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi	48
2.17.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru	49
2.18. Broj podnesenih optužnih prijedloga	49
2.19. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka.....	50
2.19.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom.....	50
2.20. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima.....	51
2.20.1. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi	51
2.20.1.1. Broj e-Žalbi zaprimljenih u 2021. godini.....	52
2.20.1.2. Trajanje žalbenih postupaka pokenutih e-Žalbom	53
2.20.2. Značajke predmeta javne nabave financirane iz fondova Europske unije	54
2.20.2.1. Trajanje postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije.....	55
2.20.2.2. Struktura žalbenih predmeta financiranih iz fondova Europske unije	56
2.20.2.3. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću).....	57
3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	58
3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije	58
3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2021.	60
4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO	62
4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito.....	63
4.1.1. Strateški pristup razvoju sustava nabave u Republici Hrvatskoj	64
4.1.2. Jačanje tijela državne uprave nadležnog za politku javne nabave	66
4.1.2.1. Upravni nadzor.....	67

4.1.2.2. Sustav edukacije i certifikacije.....	67
4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti	68
4.2.1. Povećanje učinkovitosti i pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite.....	69
4.2.2. Smanjenje finansijskih sredstava za rad Državne komisije	70

UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu: Državna komisija) je specifično, neovisno i samostalno državno tijelo kvazisudbene naravi, nadležno za pružanje pravne zaštite u postupcima javne nabave, dodjele koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

Državna komisija osnovana je 2003. godine, te je od samog osnivanja svoj rad temeljila na tri osnovne vrijednosti: transparentnost, učinkovitost i neovisnost. Ove tri osnovne postavke u radu Državne komisije razvijane su tijekom godina kroz procese digitalne transformacije žalbenog postupka radi postizanja maksimalne transparentnosti, kroz unutarnju digitalnu transformaciju poslovanja s ciljem povećanja učinkovitosti te kroz stalan i kontinuiran rad na poštivanju najviših etičkih načela zaposlenika Državne komisije kako bi se osigurala neovisnost i nepristranost u radu kao pretpostavka učinkovite pravne zaštite u području koje se smatra osobito osjetljivim na korupciju.

Uloga Državne komisije u sustavu javne nabave, dodjele koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno – privatnog partnerstva 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 kroz izvjesnost javne objave odluka Državne komisije u cijelosti. Opće preventivno djelovanje Državne komisije ogleda se i u sprječavanju nepravilnosti u budućim postupcima javne nabave kreiranjem pravne prakse. Državna komisija osim navedenog, kroz podnošenje godišnjih izvješća u okviru obveze da u izvješću navede svoje viđenje i ocjenu stanja u javnoj nabavi općenito i u pravnoj zaštiti ima mogućnost, ali i odgovornost na temelju podataka i uočenih pojavnosti u žalbenim postupcima ukazati na mogućnost dodatnog unapređenja prakse, postupanja i zakonodavnog uređenja u okviru 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 svakodnevno 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.

Državna komisija kao svoju najveću vrijednost uvijek ističe kontinuitet i predanost stručnih kadrova zaposlenih u Državnoj komisiji, koji unatoč sve većem broju i sve većoj složenosti žalbenih predmeta i unatoč nedostatku financijskih sredstava za stručna usavršavanja svojom prednošću i radnim entuzijazmom već nekoliko godina za redom nastoje na najvišoj stručnoj razini obavljati ovaj iznimno zahtjevan posao uz što manje ograničavanje i produljenje trajanja postupka javne nabave. Ostvarenje tog cilja predstavljalo je osobiti izazov i tijekom 2021. godine uslijed izvanrednih okolnosti izazvanih posljedicama pandemije kao i posljedicama potresa koje su zahvatile Hrvatsku. Unatoč svim izazovima, a zahvaljujući predanom i ustrajnom radu zaposlenika Državne komisije te zahvaljujući iznimnim naporima koji su posljednjih godina uloženi u digitalizaciju žalbenog postupka kao i digitalizaciju unutarnjeg poslovanja, Državna komisija uspjela je i tijekom 2021. godine, kao i tijekom prethodne 2020. godine ponovno ostvariti iznimne rezultate koji su nadmašili prethodne godine u smislu smanjenja prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta kao i smanjenja broja odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda. Ostvarivanjem ovih rezultata kroz osiguravanje neometanog funkcioniranja pravne zaštite u okviru sustava javne nabave Državna komisija tijekom 2021. godine dala je svoj doprinos smanjenju prepreka za očekivani brzi gospodarski oporavak i investicije.

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. Specifična kvazi-sudbena nadležnost ogleda se u ustroju i u postupanju, kao i obvezatnosti odluka Državne komisije.

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 Hrvatskome saboru izvješće o svome radu, a na zahtjev Hrvatskoga sabora, obvezna je izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana. Sastavni dio godišnjeg izvješća su podaci i analize o žalbenim predmetima u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

S obzirom na temeljitost i dubinu uvida u primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj: 120/16., dalje: ZJN 2016) te posebno postupovnih odredbi o pravnoj zaštiti, sastavni dio Izvješća o radu Državne komisije sadržava i ocjenu o stanju u javnoj nabavi, koja se odnosi, kako na postupak javne nabave, tako i na postupak pravne zaštite te institucionalni okvir javne nabave.

1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije

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

Državna komisija se sastoji od članova Državne komisije te stručnih službi.

Državna komisija se, u užem smislu, sastoji od devet članova od kojih je jedan predsjednik, dva zamjenika predsjednika te šest članova, koji su u specifičnom statusu 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. Radno pravni status članova Državne komisije je uređen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 41/21.), kojim su propisana prava i obveze članova Državne komisije, osiguran kontinuitet rada tijela, precizno utvrđen početak i završetak mandata, dodane su odredbe vezane za prestanak mandata po sili zakona te se propisuje javni poziv kao način odabira kandidata koje će Vlada Republike Hrvatske predložiti Hrvatskome Saboru. Navedene izmjene i dopune Zakona o Državnoj komisiji rezultat su i višegodišnjeg ukazivanja Državne komisije u Izvješćima o radu na pod normiranost kao i nedostatke postojećeg zakonodavnog rješenja. Usvojene izmjene i dopune doprinose transparentnosti i učinkovitosti rada Državne komisije, a imaju i odgovarajući antikoruptivni učinak s obzirom na to da se precizno uređuju prava članova Državne komisije za vrijeme i po isteku mandata. Navedenim izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji također je otklonjen i koruptivni rizik, koji je proizlazio iz neuređenog statusa članova Državne komisije, a na koji je Državna komisija ukazivala u svojim ranijim Izvješćima o radu.

Kao jedna od ključnih institucija u sustavu javne nabave, Državna komisija je dužna služiti javnom interesu i osigurati najviše standarde integriteta. Državna komisija stoga stavlja odgovornost, transparentnost i najviše etičke standarde u središte svog postupanja. Pridržavanje ovih načela važno je za vjerodostojnost i autentičnost Državne komisije kao i povjerenje građana u sustav pravne zaštite općenito, ali i u Državnu komisiju kao instituciju. Profesionalna etika i visoki standardi ponašanja ključni su preduvjeti za očuvanje ugleda Državne komisije. Stoga je Državna komisija koncem 2021. godine izradila prijedlog Etičkog kodeksa za sve zaposlenike Državne komisije, na koji je Vlade Republike Hrvatske dala suglasnost 3. lipnja 2022., sukladno odredbi članka 35. Etičkog kodeksa državnih službenika („Narodne novine“, broj: 40/11. i 13/12.). Etički kodeks sadržava posebne odredbe specifične za zaposlenike Državne komisije, uvažavajući djelokrug, nadležnost, specifičnosti poslova i značaj Državne komisije.

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

1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije

Sredstva za rad Državne komisije se osiguravaju u Državnom proračunu, a obuhvaćaju sredstva za plaće, sredstva za materijalne rashode i sredstva za 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 u javnoj nabavi (prema odredbama ZJN 2016) izravno se uplaćuje u Državni proračun i prihod je Državnog proračuna.

Ukupan plan za 2021. godinu iznosio je 10.722.308,00 kuna. Od tog iznosa za plaće je planirano 8.551.236,00 kuna, za materijalne rashode 1.972.875,00 kuna, za financijske rashode planirano je 950,00 kuna i za nabavu nefinancijske imovine planirano je 197.247,00 kune.

Ukupno izvršenje iznosi 10.643.477,42 kuna ili 99,26% plana.

Za plaće odnosno rashode za zaposlene, planirano je 8.551.236,00 kuna, a izvršenje je 8.538.361,85 kuna ili 99,85%.

Za materijalne troškove planirano je 1.972.875,00 kuna, a izvršenje je 1.910.172,00 kuna ili 96,82%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 38,76% odnosi se na zakupnine i najamnine gdje je najveća stavka zakup poslovnog prostora. Za nabavu nefinancijske imovine u okviru materijalnih troškova planirano je 197.247,00 kuna, od čega je izvršeno 194.943,53 kuna ili 98,83%, pretežito za nabavu tehničke opreme te adaptacije aplikacija koje omogućuju rad u postupcima u kojima je izjavljena e-Žalba i pretraživanje pravne prakse Državne komisije.

U 2021. godini je s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćen iznos od 17.292.805,92 kuna u Državni proračun, što predstavlja povećanje u odnosu na 2020. godinu od 8%.

Iz navedenog je razvidno da je s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka, u Državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 6.570.497,92 kuna više sredstava od sredstava planiranih za rad Državne komisije za 2021. godinu.

1.3. Ljudski potencijali

Struktura i broj zaposlenih u Državnoj komisiji uređen je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu.

U 2021. godini u Državnoj komisiji su bile ukupno zaposlene 34 osobe. Iz navedenog proizlazi da ukupna popunjenost radnih mjesta iznosi 70,83% (34 od 48 radnih mjesta predviđenih Uredbom o unutarnjem ustrojstvu).

Svi članovi Državne komisije su osobe sa završenim diplomskim sveučilišnim studijem. Veći udio među članovima zauzimaju žene (77,77%).

U Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima na dan 31. prosinca 2021. godine je ukupno zaposleno 15 državnih službenika, svi sa završenim diplomskim sveučilišnim 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 – 13 državnih službenica (86,67%).

U Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima na dan 31. prosinca 2021. godine je ukupno zaposleno 6 državnih službenika, svi sa završenim diplomskim sveučilišnim studijem pravne struke i položenim pravosudnim ispitom. Veći udio među državnim službenicima raspoređenim na radna mjesta u Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima zauzimaju žene – 4 državne službenice (66,67%).

I u 2021. godini se nastavio rad u okolnostima koje je nosila pandemija bolesti COVID-19, koja je u jednom dijelu godine značajnije pogodila i zaposlenike Državne komisije. Međutim, prilagodbom organizacije rada i radnih procesa te zahvaljujući nesebičnoj predanosti svih zaposlenika Državne komisije, i u 2021. godini se nastavilo uredno i pravodobno obavljanje poslova iz nadležnosti i djelokruga Državne komisije. Dodatni dokaz izvrsnosti ljudskih potencijala Državne komisije se očituje i u činjenici što je unatoč većem broju žalbi u 2021. godini skraćen rok rješavanja za 11%, a u 2022. godinu je prenesen najmanji broj neriješenih predmeta u odnosu na prethodne godine. Naime, u dijelu predmeta zaprimljenih, mahom, u prosincu nije moguće donijeti odluku u godini u kojoj su zaprimljeni budući da dokumentaciju spisa nije moguće kompletirati zbog zakonom propisanih rokova te se stoga njihovo rješavanje prenosi u iduću godinu.

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. 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. Stoga je Državna komisija predana kontinuiranom i dosljednom usavršavanju i unaprjeđenju kvalitete znanja svojih stručnih osoba koje sudjeluju u postupku donošenja odluka.

Usprkos novonastaloj situaciji, Državna komisija je ostala posvećena stalnom stručnom usavršavanju svojih zaposlenika. U 2021. godini, do ožujka 2021. godine, Državna komisija je aktivno sudjelovala u Programu cjeloživotnog stručnog usavršavanja Pravosudne akademije te su stručni savjetnici – specijalisti i članovi Državne komisije pohađali radionice iz upravnog prava te raznih vještina vezanih za obavljanje stručnih poslova. Također, sudjelovali su i u odgovarajućim programima Državne škole za javnu upravu i Hrvatskog ureda za osiguranje. Zahvaljujući zalaganju Državne komisije i razumijevanju članova Upravnog vijeća Pravosudne akademije, zaposlenicima Državne komisije je u prosincu 2021. ponovno omogućeno sudjelovanje u Programu cjeloživotnog stručnog usavršavanja Pravosudne akademije.

Dvoje stručnih savjetnika – specijalista je u 2021. uspješno diplomiralo na akademskom studiju: „International Master in Public Procurement Management“, koji se odvijao na Pravnom fakultetu, Sveučilišta u Beogradu u suradnji sa Sveučilištem Tor Vergata u Rimu. Uključujući dvoje savjetnika – specijalista koji su diplomirali u 2021. godini, uz potporu Državne komisije i osigurane stipendije Europske banke za obnovu i razvoj, ukupno je do sada na navedenom studiju diplomiralo 6 stručnih savjetnika – specijalista.

Edukacija se tijekom 2021. 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.

Iako je u 2021. godini smanjen broj edukacija na kojima su sudjelovali zaposlenici Državne komisije, što zbog manjeg broja edukacija koje su se održavale uopće, što zbog nedovoljnih financijskih sredstava Državne komisije, Državna komisija je nastojala educirati svoje

zaposlenike kroz redovitu tjednu internu razmjenu znanja i iskustava. Takvom obliku edukacije značajno je doprinijela i Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima, koja pravodobno i iscrpno sve zaposlenike Državne komisije upoznaje s pravnim shvaćanjima Suda Europske unije, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud), Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Kako ukupna vrijednost javne nabave čini 18,99% BDP¹ jasno je kako javna nabava može biti jedan od čimbenika gospodarskog razvoja ukoliko se kroz nju može osigurati kvaliteta i najbolja vrijednost za novac. Stoga, a prepoznajući važnost uloge Državne komisije u cjelokupnom sustavu javne nabave, Vlada Republike Hrvatske je u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti za 2021. – 2026. kao jednu od aktivnosti predvidjela izradu analize radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, SAFU, DKOM). Budući da je Državna komisija, uz Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja i Središnju agenciju za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije jedna od ključnih institucija u sustavu javne nabave, regulirajući svojim odlukama postupanje ostalih sudionika u postupcima javne nabave, nužno je osigurati stručnost, kvalitetu i dostatnost ljudskih potencijala. Provođenjem analize radne opterećenosti osigurat će se objektivna procjena postojećeg stanja radne opterećenosti kao i prijedlozi unaprijeđena poslovnih procesa, potrebnih kompetencija stručnjaka koji obavljaju poslove kontrole postupaka javne nabave kao i procjena i preporuke usavršavanja kadrova s ciljem privlačenja i zadržavanja visokokvalificiranih kadrova, a sve kako bi se unaprijedile usluge iz područja javne nabave i korištenja EU fondova.

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2021. godine:

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije
Predsjednica	1	1
Zamjenici predsjednice	2	2

¹ Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Uprava za trgovinu i politiku javne nabave, Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj, 2021.

Ostali članovi Državne komisije	6	6
Tajništvo	2	5
Pododsjek Pisarnica	2	4
Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima	15	22
Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	6	8
Ukupno:	34	48

Činjenica da zaposlenici DKOM-a (članovi i državni službenici) imaju višegodišnji staž u instituciji u trajanju od gotovo 9 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 94% čine osobe sa VSS (magistri struke).

1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije u prvom se redu ostvaruje kroz promptno obavljanje poslova iz nadležnosti i djelokruga ovoga državnog tijela. Naime, kontrola postupaka javne nabave, s posljedicom poništenja odluka i/ili postupaka za koje se utvrdi da su provedeni suprotno zakonu, sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako, između ostaloga, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja. Istovremeno, ono ostvaruje i preventivnu funkciju kojom se sprječava nastanak nezakonitih radnji i štete.

Prepoznajući 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 Državne komisije. Naime, sukladno važećim propisima Državna komisija ovlaštena je postupati, odnosno nadležna je za kontrolu samo onih postupaka javne nabave u kojima je

žalbu izjavila jedna od ovlaštenih osoba iz članka 401. ZJN 2016, odnosno Državna komisija nije ovlaštena pokretati žalbene postupke i kontrolirati zakonitost postupaka i odluka naručitelja i drugih sudionika postupaka javne nabave po službenoj dužnosti. Provodeći žalbeni postupak Državna komisija postupa 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, otklanjanja i otkrivanja 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 djelovati kao antikoruptivni element prema sudionicima postupaka 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 punom obliku, dakle s nazivima stranaka. To postupak pravne zaštite čini predvidivim i transparentnim te predstavlja najznačajniji antikorupcijski učinak rada Državne komisije. Važnost javne objave odluka na web 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, pa i zakonitost odluka Državne komisije s obzirom na to da je za svaku odluku koja je osporena pred Visokim upravnim sudom objavljena i presuda tog suda.

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 aplikacije koja osigurava prikupljanje podataka o žalbenom postupku i postupku javne nabave te statističkih podataka, a radi utvrđivanja svih činjenica. Kroz navedenu aplikaciju nadziru se sve aktivnosti koje se odvijaju na pojedinom žalbenom predmetu te je i na taj način osigurana transparentnost rada i sprječava se bilo kakva mogućnost netransparentnog postupanja. Isto je i pretpostavka objektivnosti postupka odlučivanja i mogućnosti praćenja stanja i pojava, kako u žalbenim postupcima, tako i u postupcima javne nabave, što su ujedno i podaci o kojima se izvješćuje Hrvatski sabor.

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

Sadržaj ovog Izvješća o radu, u dijelu ocjene stanja u javnoj nabavi koja uključuje analize nedostataka pravnog okvira, kako u postupcima javne nabave, tako i u postupcima pravne zaštite te u institucionalnom dijelu, omogućava zakonodavcu korekcije pravnog okvira, što također ima svojevrstan antikorupcijski učinak.

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.

Državna komisija je tijekom 2020. i 2021. godine bila aktivni sudionik u izradi Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine. U okviru navedene Strategije, Državna komisija je kao nositelj predložila, u okviru svoje nadležnosti, aktivnosti za Akcijski plan od 2022. do 2024. godine.

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.

Državna komisija je tijekom 2021. godine nastavila kontinuiranu suradnju i komunikaciju s nadležnim državnim odvjetništvima u cilju otkrivanja kaznenih djela iz područja javne nabave. Naime, Državna komisija ukoliko primijeti da u određenom postupku javne nabave postoji sumnja na počinjenje kaznenog djela o istome 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.

1.5. Javnost rada Državne komisije

Transparentnost i javna dostupnost rada Državne komisije misija je koja osigurava i objektivnost i predvidivost u radu Državne komisije.

Javnost rada osigurana je zakonskom odredbom po kojoj se odluke Državne komisije dostavljaju javnom objavom te internom odlukom da je Upisnik žalbenih predmeta dnevno ažuran, objavljen na mrežnoj stranici Državne komisije, na adresi: www.dkom.hr. Na ovaj način osigurava se maksimalna razina transparentnosti rada Državne komisije.

Istovremeno, mogućnost javnog uvida u rad Državne komisije smanjuje potrebu zahtjeva za pravo na pristup informacijama. U 2021. godini zaprimljena su 3 zahtjeva za pristup informacijama, što je za 50,00% manje nego u prethodnoj godini, od kojih su sva 3 riješena u 2021. godini.

Službena mrežna stranica Državne komisije www.dkom.hr sadrži relevantne informacije vezane za sustav pravne zaštite u javnoj nabavi kao i za rad Državne komisije, a na istoj se adresi nalaze i iscrpne upute o žalbenom postupku. Podizanjem rada na najvišu moguću razinu transparentnosti, kroz objavljivanje svih relevantnih podataka, informacije o radu ovoga državnoga tijela postale su dostupne u cijelosti.

Dostava odluka javnom objavom na mrežnoj stranici i dalje pridonosi znatnoj financijskoj uštedi u radu Državne komisije, osobito kada se ima na umu da u pojedinom postupku sudjeluje i više stranaka, gdje svima treba dostaviti odluku, pod jednakim uvjetima.

Pored odluka Državne komisije, stupanjem na snagu ZJN 2016, koji propisuje objavu odluka u upravnim sporovima na internetskoj stranici Državne komisije bez anonimizacije, Državna komisija na naslovnici mrežne stranice na jednak način kao i vlastite odluke objavljuje i presude Visokog upravnog suda donesene u pojedinim žalbenim predmetima.

Državna komisija, pored navedenog, na svojoj mrežnoj stranici objavljuje najznačajnije presude Suda Europske unije, kao i najznačajnije presude Visokog upravnog suda, kojima se značajnije utječe na praksu Državne komisije.

Uz navedeno, Državna komisija objavljuje značajnije odluke Državne komisije kojima se utječe na primjenu ZJN 2016 u praksi ili ukazuje na određene specifičnosti u primjeni ZJN 2016. Kao daljnji doprinos pravnoj sigurnosti i predvidivosti rada Državna komisija, također samoinicijativno, objavljuje i pravna shvaćanja, usvojena na sjednici Državne komisije, a kojima se ujednačava postupanje i praksa Državne komisije. Navedenim postupanjem, Državna komisija je na određeni način široj javnosti omogućila kontrolu svog rada, uzimajući u obzir da je pravno shvaćanje doneseno na sjednici Državne komisije obvezujuće za sva vijeća i članove Državne komisije.

Pored izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti, Državna komisija putem svoje mrežne stranice izvještava javnost o drugim aktivnostima koje provodi kao i događanjima na kojima sudjeluje.

Navedeno ukazuje da je mrežna stranica Državne komisije važan izvor informacija za sudionike postupaka javne nabave, kako u pogledu informacija vezanih uz sam žalbeni postupak tako i u pogledu pravne prakse Državne komisije, kojom se sudionici postupaka javne nabave rukovode prilikom provođenja postupaka javne nabave.

1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)

U 2021. godini, tijekom koje je i dalje rad bio organiziran u okolnostima pandemije bolesti COVID-19, Državna komisija je u smanjenom opsegu sudjelovala u aktivnostima izvan Državne komisije. Potrebni sastanci su se, uglavnom, odvijali preko online platformi.

Međutim, i u 2021. godini Državna komisija je nastavila s radom na jačanju suradnje s komparativnim tijelima u drugim državama članicama kroz sudjelovanje u ekspertnoj grupi revizijskih tijela u javnoj nabavi na razini EU, pod vodstvom Europske komisije, DG GROW. Tijekom 2021. godine održao se sastanak ekspertne grupe, također, preko platforme za online sastanke. Na sastanku se raspravljalo o aktualnim temama vezanim za rad i odlučivanje revizijskih tijela. Na sastanku je predstavljen prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stranim subvencijama kojima se narušava unutarnje tržište. Također se raspravljalo i o funkcioniranju revizijskih tijela u okviru pandemije te utjecaju pandemije na rad i učinkovitost revizijskih tijela.

Tijekom 2021. godine delegacija Nacionalnog vijeća za rješavanje žalbi, prvostupanjskog revizijskog tijela u javnoj nabavi i Nacionalnog ureda za središnju javnu nabavu iz Rumunjske boravila je u petodnevnom studijskom posjetu u Državnoj komisiji. Kolegama iz Rumunjske je prezentiran sustav javne nabave u Republici Hrvatskoj i sustav pravne zaštite u javnoj nabavi, pri čemu je istaknuta e-žalba kao primjer dobre prakse digitalizacije žalbenog postupka u Europskoj uniji. Također je predstavljen Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske, a kolege su upoznate s razvojem digitalne javne nabave u Republici Hrvatskoj te zadnjim rezultatima Republike Hrvatske, koje je Europska komisija u rujnu 2019. godine objavila u Single Market Scorebord 2019, gdje je Republika Hrvatska u području javne nabave po prvi puta od ulaska u Europsku uniju označena kao „zelena“ odnosno osobito uspješna uzimajući u obzir određene indikatore unutar sustava nabave. U okviru posjeta održani su sastanci i radionice s predstavnicima Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja i Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu tijekom kojih se govorilo o razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj, a prezentirana je i najbolja praksa Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu. Kao i tijekom sastanaka i suradnje s drugim komparativnim tijelima i ovaj put se pokazalo da je razmjena znanja, iskustva i dobrih praksi važan element rada revizijskih tijela za njihov daljnji stručni razvoj.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave 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 tijekom 2021. 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 sudjelovanjem u svojstvu stručnjaka na projektu čime oni ujedno imaju mogućnost svoja znanja i stručno iskustvo prenijeti kolegama u drugim zemljama.

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2021. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 1273 žalbena predmeta, od kojih je 97 prenesenih iz 2020. godine te 1176 novo zaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2020.*	97
Zaprimljene žalbe u 2021.	1176

Ukupno	1273
---------------	-------------

* Predmeti preneseni iz 2020. godine nisu riješeni u 2020. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine (112 predmeta je zaprimljeno u prosincu 2020. godine) i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije bilo moguće kompletirati te se nije moglo niti pristupiti rješavanju žalbi u 2020. godini.

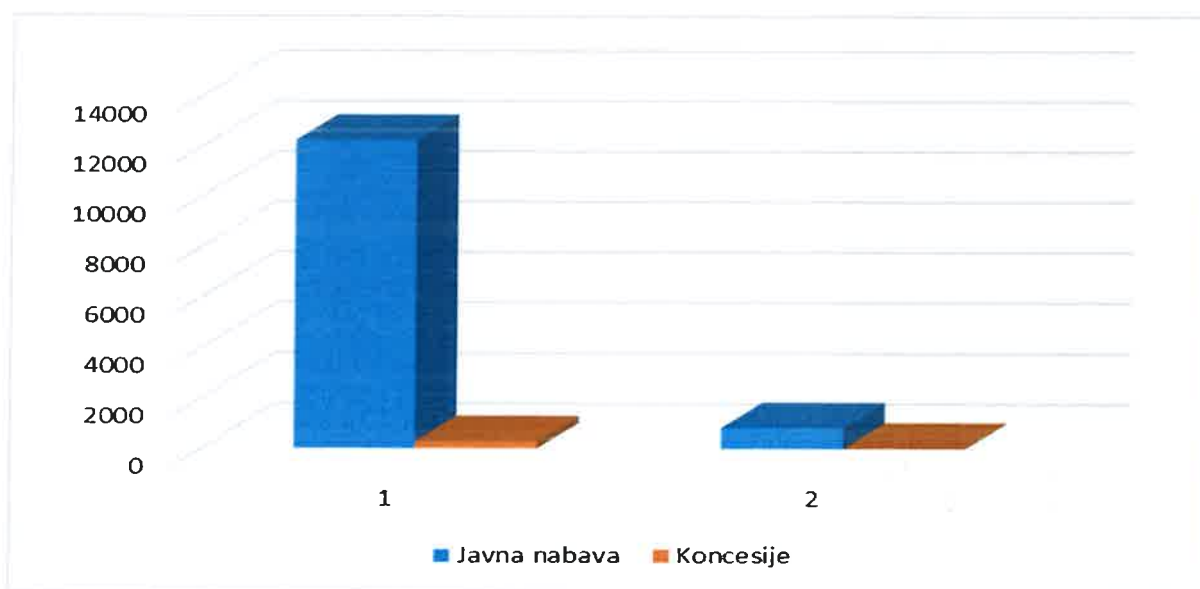
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi

Vrsta	Broj	%
Javna nabava	1157	98,38
Koncesije	19	1,62%
Javno-privatno partnerstvo	0	0
Ukupno	1176	100

Žalbe se u prevladavajućem broju slučajeva izjavljuju u postupcima javne nabave, svega 1,62% u postupcima davanja koncesija, dok u postupcima odabira javno-privatnog partnera tijekom 2021. 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 2021. (EOJN)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2021.	%
Javna nabava	12214	825	6,75
Koncesije	281	16	5,69



U 2021. godini Državna komisija **kontrolirala je 6,75% od ukupnog broja postupaka javne nabave**, što predstavlja neznatno smanjenje u odnosu na prethodnu 2020. godinu (7,23%). Ovdje je potrebno napomenuti da je tijekom 2021. godine uočeno povećanje ukupnog broja postupaka javne nabave koji su objavljeni u EOJN RH za 8,16% u odnosu na broj postupaka objavljen 2020. godine, a što može biti jedan od pokazatelja pokretanja gospodarskih aktivnosti nakon pandemije bolesti COVID-19.

U 2021. godini Državna komisija kontrolirala je 5,69% od ukupnog broja postupaka davanja koncesija što predstavlja neznatno smanjenje u odnosu na prethodnu 2020. godinu (6,67%).

2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2021.

Tijekom 2021. godine u Državnoj komisiji zaprimljeno je 1176 žalbi. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred ovim državnim tijelom (1273), prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi je iznosio 106 predmeta.

Godina	Zaprimljene žalbe	Usporedba s prethodnom godinom	
2014	1315	-	-
2015	1137	15./14.	-13,54 %

2016	1135	16./15.-	-0,18 %
2017	945	17./16.	-16,74 %
2018	1170	18./17.	+23,80%
2019	1209	19./18.	+3,33%
2020	1089	20./19.	-9,92%
2021	1176	21./20.	+7,99%

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

Međutim, u 2018. godini dolazi ponovno do značajnog povećanja broja žalbenih predmeta i to za 23,80% u odnosu na prethodnu godinu što se može pripisati logičnoj posljedici primjene ZJN 2016. Naime, ZJN 2016 je stupio na snagu 1. siječnja 2017. godine što znači da je tek u 2018. godini, nakon što se ustalila praksa i postigao određeni stupanj pravne sigurnosti te nakon što je otvoren put provjere postupka po službenoj dužnosti, zabilježen veći priljev žalbi. Veći priljev žalbi nastavljen je i u 2019. godini.

U 2020. godini došlo je do blagog smanjenja broja zaprimljenih žalbenih predmeta za 9,92%. Međutim, treba napomenuti ranije izneseni podatak o ukupnom smanjenju broja postupaka javne nabave koji su objavljeni u EOJN RH, a u kojem kontekstu je zapravo došlo do povećanja udjela postupaka javne nabave koji su bili predmet kontrole pred Državnom komisijom.

U 2021. godini ponovno je povećan broj zaprimljenih žalbenih predmeta za 7,99%, što može ukazivati na ponovno snažnije pokretanje gospodarskih aktivnosti nakon pandemije.



2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	JPP	Ukupno	%
1.	Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	756	13	-	769	65,39
2.	Objava i DON, Izmjena DON	372	5	-	377	32,06
3.	Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	9	0	-	9	0,77
4.	Otvaranje ponuda	6	1	-	7	0,59
5.	Ostalo*	14	0	-	14	1,19
6.	Ukupno	1157	19	-	1176	100

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



U 2021. godini od ukupnog broja zaprimljenih žalbi, na dokumentaciju o nabavi izjavljeno je njih 32,06% što predstavlja blagi porast u odnosu na 2020. godinu (30,49%). I dalje se radi o velikom broju žalbi na dokumentaciju o nabavi, u velikoj mjeri i zbog jedinstvene naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna, neovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave.

Kontrola postupka javne nabave u 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.

2.3. Broj neriješenih predmeta

Zaprimljeni predmeti u 2021.	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
1176*	1110	66*
100%	94,38%	5,61%

*U 2021. godini je ukupno u radu bilo 1273 predmeta, budući da je 97 predmeta preneseno iz 2020. godine.

*Na dan 31. prosinca 2021. godine 66 predmeta nije riješeno, najvećim dijelom zaprimljenih krajem godine (94 žalbe u mjesecu prosincu), a čije se rješavanje nastavilo u 2022. godini unutar zakonom određenih rokova.

U 2021. godini smanjen je broj žalbenih predmeta čije je rješavanje preneseno u 2022. godinu za 31,96% u odnosu na 2020. godinu kada je rješavanje 97 žalbenih predmeta preneseno u sljedeću godinu. Naime, u dijelu predmeta zaprimljenih, mahom u prosincu 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. Navedeni podatak ukazuje na iznimno visok stupanj ažurnosti rada Državne komisije posebice imajući u vidu povećanje ukupnog broja zaprimljenih žalbenih predmeta (za 7,99% u odnosu na 2020. godinu), čija se složenost nije smanjivala. Također, ovdje je nezanemariv pozitivan utjecaj e-žalbe s obzirom na to da se podnesci dostavljaju kroz sustav e-Žalba i dostava je izvršena isti dan pa se samim time skraćuje vrijeme razmjene podnesaka i kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta.

2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima

Ukupan broj predmeta u radu u 2021. godini (1273), sastoji se od prenesenih predmeta iz 2020. godine (97), te zaprimljenih u 2021. godini (1176).

Za potrebe ovog izvješća, analiziraju se zaprimljeni i riješeni predmeti u 2021. godini, njih 1110, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2021. godinu (66).

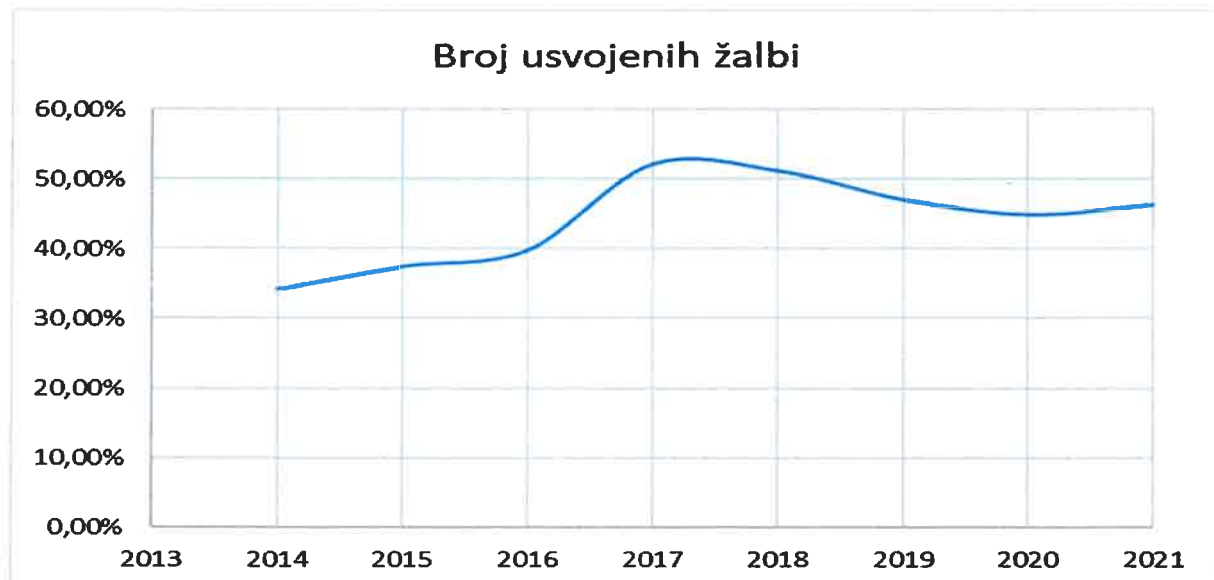
Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	515	46,40
Žalba se odbija	361	32,52
Žalba se odbacuje	197	17,75
Obustava postupka	36	3,24

Ostalo	1	0,09
UKUPNO	1110	100



I dalje je nastavljen trend visokog postotka usvajanja žalbi (46,40%) u odnosu na 2020. (44,96%), a koji u različitoj mjeri rezultira poništavanjem odluke, postupka ili radnje naručitelja.

U promatranom razdoblju prisutan je relativno visok postotak žalbenih predmeta u kojima je žalba odbačena - ukupno 17,75%. Navedeni postotak predstavlja neznatno povećanje u odnosu na 2020. godinu kada je žalba odbačena u 16,63% slučajeva.



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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	132	25,63
Odluka o odabiru	334	64,85
Odluka o poništenju	43	8,35
Postupak	6	1,17
UKUPNO	515	100



U 2021. godini u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru (64,85%). Međutim, ovdje valja uzeti u obzir kako je najveći broj izjavljenih žalbi, njih 65,39%, izjavljeno upravo na odluku o odabiru, odnosno odluku o poništenju.

U 2021. godini svega šest podnesenih žalbi rezultirale su poništenjem čitavog postupka javne nabave što predstavlja znatno smanjenje u odnosu na 2019. godinu (kad je bilo 21 poništeni postupak) što je rezultiralo smanjenjem potrebe da se postupci javne nabave pokreću iznova nakon odluke Državne komisije. Također, navedeno ukazuje na smanjenje osobito bitnih

povreda postupka javne nabave koje za posljedicu imaju poništenje postupka javne nabave. Smanjenje poništenih postupaka javne nabave je u uzročno-posljedičnoj vezi s brojem usvojenih žalbi u fazi dokumentacije o nabavi, budući da osobito bitne povrede postupka javne nabave, koje su sankcionirane i otklonjene u toj fazi postupka, ne mogu imati za posljedicu poništenje postupka javne nabave u fazi žalbe na odluku o odabiru. Također, navedeno ukazuje i na sve veću razinu stručnosti i znanja na strani naručitelja i ponuditelja u petoj godini primjene ZJN 2016.

2.6. Struktura odbačaja

U 2021. godini doneseno je ukupno 197 rješenja kojima se žalba odbacuje, što predstavlja 17,75% od ukupno riješenih predmeta. Navedeni postotak predstavlja povećanje u odnosu na 2020. godinu kada je žalba odbačena u 16,63% slučajeva. Od ukupnog broja odbačenih žalbi tijekom 2021. godine najveći broj se odnosi na žalbe izjavljene u fazi dokumentacije o nabavi (44,67%) i odluke o odabiru (46,70)%.

Faza	Broj	%
Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	92	46,70
Objava i DON, Izmjena DON	88	44,67
Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	5	2,54
Otvaranje ponuda	2	1,02
Ostalo*	10	5,08
UKUPNO	197	100

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



Kada se podaci o odbačenim žalbama analiziraju u odnosu na faze postupka nabave, uočava se da je gotovo podjednak udio odbačenih žalbi u fazi žalbe na dokumentaciju o nabavi (osnovnu dokumentaciju i izmjene) i u fazi žalbe na odluku o odabiru/poništenju.

U odnosu na 2020. godinu kada su odbačene 72 žalbe izjavljene na dokumentaciju o nabavi, u 2021. godini odbačeno je 88 žalbi izjavljenih na dokumentaciju o nabavi, što predstavlja podjednak broj odbačenih žalbi izjavljenih na dokumentaciju o nabavi uzme li se u obzir povećanje broja žalbi zaprimljenih u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu.

2.7. Struktura odluka u fazi objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi

U 2021. godini zaprimljeno je 377 žalbi koji se odnose na fazu objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi. Od navedenog broja u 2021. godini riješeno ih je 358. U najvećem broju slučajeva žalba se usvaja (37,71%).

Vrsta odluka u fazi Objave i DON, Izmjena DON	Broj	%
Žalba se usvaja	135	37,71
Žalba se odbija	122	34,08
Žalba se odbacuje	88	24,58
Obustava postupka	13	3,63
UKUPNO	358	100

Žalbe izjavljene u fazi objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi sprečavaju nastavak postupka javne nabave. S obzirom na velik broj odbačaja i obustava u ovoj fazi u prethodnim godinama kao i velik broj žalbi izjavljenih neposredno pred otvaranje ponuda, Državna komisija je u Izvješćima o radu za 2019. i 2020. godinu ukazivala na postojanje mogućnosti da pojedini gospodarski subjekti žalbe na dokumentaciju ne ulažu s ciljem da ostvare pravnu zaštitu od nezakonitog postupanja naručitelja, već iskorištavaju mogućnost zaustavljanja postupka nabave izjavljivanjem žalbe u cilju odugovlačenja postupka ili kako bi izvršili pritisak na naručitelja. Državna komisija je ocjenila kako ovakve situacije mogu dovesti do okolnosti u kojim su pojačano izraženi koruptivni rizici te je ukazala na potrebu da se zakonskim izmjenama omogući naručiteljima da postupak nabave ne zaustavljaju odnosno da se javno otvaranje ponuda ne odgađa u slučaju da je izjavljena žalba očito nepravodobna, smatrajući da bi se na ovaj način spriječio dio zlouporaba na žalbu. Nadležno ministarstvo je prepoznalo važnost navedene preporuke te je, sukladno tome, na javno savjetovanje upućen Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZJN 2016 koji sadrži zakonske izmjene u tom smjeru.

2.8. Analiza postupanja po službenoj dužnosti – primjena ZJN 2016

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

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, tijekom 2021. godine utvrdila postojanje osobito bitnih povreda iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 13 odluka.

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

Predmet žalbe	2019.	2020.	2021.
Dokumentacija o nabavi	21	2	3
Izmjena dokumentacije o nabavi	1	2	0
Odluka o odabiru / poništenju	53	13	10
Otvaranje i propuštanje	1	0	0
Ostalo	0	0	0
UKUPNO	76	17	13

Usporedbom broja odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda postupka javne nabave u 2021. godini (13 odluka) s brojem odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda postupka javne nabave u 2019. godini (76 odluka) i 2020. godini (17 odluka), razvidno je da je broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda značajno smanjen. Navedeno je pokazatelj povećanja stručnosti i razine znanja sudionika postupaka javne nabave.

2.8.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, utvrdila postojanje osobito bitne povrede iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 13 odluka, pri čemu su u određenim odlukama pojedini žalbeni navodi odgovarali utvrđenim osobito bitnim povredama.

Osobito bitna povreda	2019.	2020.	2021.
Kraći rok za dostavu ponuda	3	3	0
Ispravak obavijesti nije poslan na objavu	0	0	0
Rok za dostavu ponuda nije produljen	2	1	0
Kriterij za odabir ponude	0	0	0
Obvezne osnove za isključenje	44	10	4
Pregovori i izmjena ponude	0	0	1
Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta	36	5	8
UKUPNO	85	19	13

Usporedba prezentiranih statističkih podataka o broju utvrđenih osobito bitnih povreda sa statističkim podacima o broju utvrđenih osobito bitnih povreda iz prethodnih godina pokazuje kontinuirani trend smanjenja ukupnog broja bitnih povreda.

2.9. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2021. godini nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Nije izjavljena niti jedna žalba na izmjenu ugovora o javnoj nabavi.

2.10. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2021. godini zaprimljeno je 48 prijedloga za određivanje privremene mjere, s prosječnim vremenom donošenja odluke o istom od dva dana što predstavlja skraćenje prosječnog

vremena donošenja odluke u odnosu na 2019. godinu za jedan dan, dok je u 2020. godini odlučivano također u roku od dva dana.

Prijedlog za određivanje privremene mjere		Broj
Broj prijedloga o kojima je odlučeno u 2021., od čega:		48
	Odbijenih	4
	Odbačenih	16
	Usvojenih prijedloga	16
Ostalo (riješeno na drugi način) *		12
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH PRIJEDLOGA		48

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

U 2021. godini je podneseno 48 prijedloga za određivanje privremene mjere ili 12% više prijedloga u odnosu na 2020. godinu.

U 2021. godini 16 prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbačeno, a 4 prijedloga su odbijena. U 16 žalbenih predmeta prijedlozi su usvojeni.

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

U 2021. godini zaprimljeno je 17 zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma, koji su riješeni u prosječnom vremenu od jednog dana što predstavlja skraćenje prosječnog vremena donošenja odluke u odnosu na 2020. godinu za jedan dan ili 50 %, što ujedno predstavlja maksimalno skraćenje roka rješavanja.

Zahtjev za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi		Broj
Broj zahtjeva o kojima je odlučeno u 2021., od čega:		17
	Odbijenih	8
	Odbačenih	-
	Usvojenih zahtjeva	2
Ostalo (riješeno na drugi način) *		7
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH ZAHTJEVA		17

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

U 2021. godini je podneseno 17 zahtjeva za odobrenje nastavka postupka javne nabave ili 41% manje zahtjeva u odnosu na 2020. godinu.

U 8 žalbenih predmeta zahtjev je odbijen, a u 2 žalbena predmeta su zahtjevi usvojeni.

2.12. Novčane kazne

Prema odredbama članka 429. ZJN 2016, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2021. godini sukladno odredbama navedenog članka Zakona, nije izrečena niti jedna novčana kazna, s obzirom na to da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti za izricanje.

2.13. Usmene rasprave

Sukladno članku 427. ZJN 2016, stranke žalbenog postupka mogu predložiti održavanje usmene rasprave pred Državnom komisijom, radi razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. U 2021. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u jedanaest (11) žalbenih predmeta. Nije usvojen niti jedan i nije održana niti jedna usmena rasprava.

Održavanje usmene rasprave bi, u načelu, odužilo postupak pravne zaštite u kojem je postupanje Državne komisije ograničeno vremenskim rokom. Po svojoj pravnoj prirodi postupak pred Državnom komisijom ostvaruje se u kontroli zakonitosti dokumentacije, koju je, obzirom na izričitu obavezu osiguranja tereta dokaza, dužna osigurati stranka. Obzirom 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 kojega Državna komisija ima namjeru ciljano, u specifičnim žalbenim postupcima razvijati u narednom razdoblju.

U tom smislu, a kako bi se omogućilo brzo i učinkovito sazivanje i održavanje usmene rasprave, u slučajevima kada se to pokaže svrsishodno i potrebno, Državna komisija je kao jedan od prijedloga dopune važećeg Zakona o javnoj nabavi predložila određivanje kraćeg roka za dostavu poziva na raspravu (5 dana prije održavanja usmene rasprave), a koji prijedlog je prihvaćen i uvršten u Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, koji je trenutno u postupku donošenja.

2.14. Trajanje žalbenog postupka

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

Sukladno 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 taj podatak daje u ovom Izvješću.

Trajanje žalbenog postupka	2019.	2020.	2021.
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	16	13	12
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	34	30	27
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	27	26	23

I u 2021. godini nastavljen je trend skraćivanja roka odlučivanja Državne komisije.

Vrijeme od kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke, iznosi 12 dana što predstavlja dodatno skraćanje roka u odnosu na 2020. godinu kada je isti iznosio 13 dana. Ujedno je prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke skraćeno sa 30 na 27 dana, dok je prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke skraćeno je s 26 na 23 dana.

Navedeni rezultati ukazuju na iznimnu izvrsnost ljudskih potencijala Državne komisije posebice imajući u vidu rast broja žalbenih predmeta u 2021. godini bez smanjenja kvalitete donesenih odluka, što je vidljivo iz podataka o značajnom smanjenju broja odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda.

U Izvješću o radu za 2020. godinu Državna komisija je ukazala na dugotrajnost žalbenih postupaka u kojima su izjavljene žalbe bez žalbenih navoda (opis nepravilnosti i obrazloženje) te je ukazano na potrebu intervencije u postojeći zakonodavni okvir radi sprječavanja takvog postupanja. Nadležno ministarstvo je uvažilo navedeni prijedlog te ga je uvrstilo u Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi.

2.15. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka

U sljedećoj tablici se nalazi prikaz broja žalbenih predmeta u odnosu na naručitelje koji su imali 5 i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom u 2021. godini. Tablica prikazuje broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u odnosu na broj zaprimljenih žalbi, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2021. godini.

red.br.	Naručitelj	Ukupan broj postupaka javne nabave objavljenih u EOJN u 2021.	Broj postupaka 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.	HP-Hrvatska pošta d.d., Jurišićeva 13, 87311810356, Zagreb	130	10	7,69%	11	8	72,73%
2.	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Kupaska 4, 13148821633, Zagreb	201	26	12,93%	39	19	48,72%
3.	Grad Zagreb, Trg Stjepana Radića 1, 61817894937, Zagreb	649	38	5,85%	48	29	60,42%
4.	Brodsko-posavska županija, Petra Krešimira IV br. 1, 27400987949, Slavonski Brod	10	2	20,00%	5	5	100,00%

5.	Hrvatske autoceste d.o.o., Širolina 4, 57500462912, Zagreb	310	28	9,03%	50	23	46,00%
6.	Agencija za obalni linijski pomorski promet, Antofagaste 6, 27735395987, Split	7	5	71,43%	10	1	10,00%
7.	Hrvatski zavod za zapošljavanje, Radnička cesta 1, 91547293790, Zagreb	57	8	14,03%	19	10	52,63%
8.	Grad Pula-Pola, Forum 1, 79517841355, Pula- Pola	30	6	20,00%	7	4	57,14%
9.	Grad Split, Obala kneza Branimira 17, 78755598868, Split	58	6	10,34%	7	4	57,14%
10.	Grad Vukovar, Dr. Franje Tuđmana 1, 50041264710, Vukovar	25	4	16,00%	7	2	28,57%
11.	Hrvatske šume d.o.o., Ulica kneza Branimira 1, 69693144506, Zagreb	134	11	8,21%	22	14	63,64%

12.	Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ulica grada Vukovara 78, 53969486500, Zagreb	33	4	12,12%	5	3	60,00%
13.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Hercegovačka 8, 56826138353, Split	37	6	16,22%	9	4	44,44%
14.	Šibensko-kninska županija, Trg Pavla Šubića I br. 2, 99395814920, Šibenik	6	3	50,00%	5	1	20,00%
15.	Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Vinogradska 29, 84924656517, Zagreb	55	5	9,09%	10	6	60,00%
16.	Hrvatska elektroprivreda d.d., Ulica grada Vukovara 37, 28921978587, Zagreb	69	14	20,29%	26	8	30,77%
17.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Ulica grada Vukovara 37, 46830600751, Zagreb	316	34	10,76%	41	19	46,34%

17.	HEP-Proizvodnja d.o.o., Ul. grada Vukovara 37, 09518585079, Zagreb	151	14	9,27%	19	5	26,32%
18.	KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Dolac 14, 80805858278, Rijeka	43	5	11,63%	9	2	22,22%
19.	Hrvatske ceste d.o.o., Vončinina 3, 55545787885, Zagreb	201	35	17,41%	42	20	47,62%
20.	Splitsko- dalmatinska županija, Domovinskog rata 2, 40781519492, Split	31	3	9,68%	10	4	40,00%
21.	Klinički bolnički centar Zagreb, Kišpatićeva 12, 46377257342, Zagreb	219	15	6,85%	20	13	65,00%
22.	Hrvatske vode, Ulica grada Vukovara 220, 28921383001, Zagreb	143	16	11,19%	27	14	51,85%
23.	Hrvatska radiotelevizija, Prisavlje 3, 68419124305, Zagreb	109	9	8,26%	12	9	75,00%
24.	Opća bolnica Zabok i Bolnica hrvatskih veterana, Braćak 8, 34938158599, Zabok	12	3	25,00%	6	2	33,33%

25.	Gradski prijevoz putnika d.o.o., Cara Hadrijana 1, 96779488329, Osijek	3	3	100,00%	5	1	20,00%
26.	Klinički bolnički centar Osijek, J.Huttlera 4, 89819375646, Osijek	91	4	4,39%	6	2	33,33%
27.	Komunalno poduzeće d.o.o., Ulica Drage Grdinića 7, 87214344239, Križevci	7	3	42,86%	6	1	16,67%
28.	Jadrolinija, Riva 16, 38453148181, Rijeka	100	5	5,00%	13	12	92,31%
29.	Državna geodetska uprava, Gruška 20, 84891127540, Zagreb	30	9	30,00%	16	4	25,00%
30.	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Radnička 80, 85828625994, Zagreb	26	6	23,08%	7	5	71,43%
31.	HŽ-Infrastruktura d.o.o., Mihanovićeve 12, 39901919995, Zagreb	99	11	11,11%	24	13	54,17%

32.	Ministarstvo poljoprivrede, Ulica grada Vukovara 78, 76767369197, Zagreb	41	4	9,76%	7	6	85,71%
33.	Klinički bolnički centar Split, Spinčićeva 1 , 51401063283, Split	147	4	2,72%	5	3	60,00%
34.	Zagrebačka županija, Ulica grada Vukovara 72/IV, 07132269553, Zagreb	27	1	3,70%	7	4	57,14%
35.	Klinički bolnički centar Rijeka, Krešimirova 42, 40237608715, Rijeka	167	8	4,79%	8	6	75,00%
36.	Đakovački vodovod d.o.o., Bana Josipa Jelačića 65, 04829242916, Đakovo	9	4	44,44%	6	2	33,33%
37.	Grad Sisak, Rimska 26, 08686015790, Sisak	26	5	19,23%	7	6	85,71%
38.	Ministarstvo unutarnjih poslova, Ul. grada Vukovara 33, 36162371878, Zagreb	159	6	3,77%	8	2	25,00%
39.	Plinacro d.o.o., Savska cesta 88, 69401829750, Zagreb	81	5	6,17%	5	2	40,00%

40.	Opća bolnica Varaždin, Ivana Meštrovića 1, 59638828302, Varaždin	58	4	6,90%	5	1	20,00%
41.	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Ulica Ivana Lučića 8/II, 17683204722, Zagreb	13	3	23,08%	9	1	11,11%
42.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Prisavlje 14, 22874515170, Zagreb	23	5	21,74%	8	1	12,50%
43.	Ministarstvo zdravstva, Ksaver 200a, 88362248492, Zagreb	23	3	13,04%	7	5	71,43%
44.	Istarska županija, Dršćevka 3, 90017522601, Pazin	21	4	19,05%	7	3	42,86%
45.	Primorsko- goranska županija, Adamićeva 10, 32420472134, Rijeka	24	3	12,50%	5	3	60,00%

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 2021. godinu odnosi samo na javnu nabavu.

Stranka na čiji je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranki nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku (čl. 431. st. 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 tijekom 2021. godine 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 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.

Red.br.	Naručitelj	Ukupan broj postupaka	Ukupna vrijednost postupaka	Ukupna vrijednost kontroliranih postupaka	Ukupan iznos plaćenih troškova
1.	Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	310	3.060.217.624,00	1.364.439.803,75	552.031,23
2.	Hrvatske ceste d.o.o. Zagreb	201	3.464.521.100,00	749.949.750,00	550.250,01
3.	Hrvatske vode, Zagreb	143	1.032.750.161,86	152.183.811,00	463.812,50
4.	Grad Zagreb	649	6.332.434.169,50	910.641.580,71	450.250,00
5.	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb	201	1.766.866.687,28	373.210.228,97	422.342,75

2.16. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka

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

Red.br.	Žalitelj	Broj izjavljenih žalbi u 2021.	Žalba se usvaja	Žalba se odbija	Žalba se odbacuje	Obustava
1.	Elektrocentar Petek d.o.o., Etanska cesta 8, , 17491977848, Ivanić-Grad	13	5	7	1	0
2.	Printshop d.o.o., Grgura Budislavića 135, 53605605523, Zadar	6	4	2	0	0
3.	Birodom d.o.o., Hojnikova 19, 47794513055, Zagreb	7	5	2	0	0
4.	Ingpro d.o.o., Žitnjačka cesta 23A, 93205229945, Zagreb	6	6	0	0	0
5.	Trames d.o.o., Šipčine 2, 80480322314, Dubrovnik	17	10	4	3	0

6.	Veritas Esco d.o.o., Mejaši 2A, 13010985803, Split	7	4	3	0	0
7.	Mipek d.o.o., Industrijska cesta 14, 07285361673, Križ	8	2	4	2	0
8.	Tehno-Elektro d.o.o., Augusta Cesarca 3, 11657560751, Đakovo	11	5	4	2	0
9.	Sigurnost d.o.o., Gundulićeva ulica 5, 77306500476, Osijek	5	2	3	0	0
10.	Strabag d.o.o., Petra Hektorovića 2/VII, 74971361430, Zagreb	6	3	1	2	0
11.	Narodne novine d.d., Savski gaj XIII. put broj 6, 64546066176, Zagreb	10	5	3	1	1

12.	SGM Informatika d.o.o., Grge Novaka 22A, 09168707993, Split	11	7	3	0	1
13.	Medical Intertrade d.o.o., Dr. Franje Tuđmana 3, 04492664153, Sveta Nedelja	14	10	4	0	0
14.	Dalekovod d.d., Marijana Čavića 4, 47911242222, Zagreb	11	5	3	1	1
15.	Građevinski laboratorij d.o.o., Lovranska 8, 79462283630, Osijek	6	2	2	2	0
16.	Siemens Healthcare d.o.o., Heinzelova 70/A, 97824531898, Zagreb	7	4	2	1	0
17.	A1 Hrvatska d.o.o., Vrtni put 1, 29524210204, Zagreb	7	3	3	0	1

18.	Medika d.d., Capraška 1, 94818858923, Zagreb	7	5	2	0	0
19.	Ramić-Trade d.o.o., Put starog sela 11, 39960448656, Podstrana	15	12	2	1	0
20.	Slavonija bus d.o.o., Novi Grad 26a (Općina Oprisavci), 84931084664, Novi Grad	12	6	4	2	0
21.	Sanac d.o.o., Dugoselska ulica 1D, 99410889025, Rugvica	7	4	3	0	0
22.	Securitas Hrvatska d.o.o., Oreškovićeve 6n/2, 33679708526, Zagreb	6	5	0	0	1
23.	Almes d.o.o., Blažići 20a, 39322256656, Viškovo	6	3	3	0	0

24.	Siemens d.d., Heinzelova 70a, 12673471493, Zagreb	7	2	3	2	0
25.	Institut IGH d.d., Janka Rakuše 1, 79766124714, Zagreb	13	10	2	1	0
26.	Mobilita Evolva d.o.o., Froudova 5, 49776278191, Zagreb	13	10	3	0	0
27.	Insepo d.o.o., Karamanov prilaz 2, 92528715879, Zagreb	7	4	3	0	0
28.	Algebra d.o.o., Maksimirska 58A, 24919984448, Zagreb	6	3	1	2	0
29.	Cadcom d.o.o., 11. Trokut 5, 10073644499, Zagreb	7	1	1	3	2

30.	Medius d.o.o., Đenović bb, Herceg Novi, Crna Gora	6	2	2	2	0
31.	Ekonerg d.o.o., Koranska ulica 5, 71690188016, Zagreb	6	5	0	0	1
32.	Geoprojekt d.d., Sukoišanska 43, 25623466485, Split	9	5	3	0	1
33.	IGH Business Advisory Services d.o.o., Janka Rakuše 1, 21740013729, Zagreb	6	4	2	0	0
34.	King ICT d.o.o., Buzinski prilaz 10, 67001695549, Buzin	6	4	1	0	1
35.	Magnum Supra d.o.o., Vukovarska 36, 38176145202, Dubrovnik	6	2	1	3	0

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

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

Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija, u većem dijelu se ponavljaju iz godine u godinu.

U žalbenim postupcima vođenima ispred Državne komisije mogu se izdvojiti slijedeći najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe:

- neusklađenost dokumentacije o nabavi s pozitivnim zakonskim rješenjima (ponajviše u dijelu koji se odnosi na opis predmeta nabave, tehničke specifikacije, kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta te kriterije za odabir ponude);
- propusti naručitelja prilikom pregleda i ocjene ponuda;
- neusklađenost ponude odabranog ponuditelja s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi;
- nepravilna primjena odredbi o (na)dopuni, razjašnjenju/objašnjenju, upotpunjavanju ponuda te dostavi nužnih informacija ili dokumentacije;
- povreda načela javne nabave;
- nezakonitost odluke o poništenju postupka javne nabave.

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija

Za potrebe ovog izvješća, najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija podijelit ćemo na one počinjene od strane ponuditelja (2.17.1. Specifične pogreške ponuditelja) i one počinjene od strane naručitelja (2.17.2. Specifične pogreške naručitelja).

2.17.1. Specifične pogreške ponuditelja:

- 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);
- upotpunjavanje i razjašnjavanje ponude protivno zakonskim ograničenjima (izmjena ponude)

2.17.2. Specifične pogreške naručitelja:

- nejasna, dvojbeni i kontradiktorna dokumentacija o nabavi;
- 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;
- propisivanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta kojima se prelaze minimalne razine sposobnosti;
- nepravilno određivanje kriterija za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude);
- odstupanje od uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi prilikom pregleda i ocjene ponuda;
- propusti naručitelja prilikom utvrđivanja (ne)postojanja osnova za isključenje;
- nepravilna primjena odredbi o dopuni i razjašnjenju ponude (članak 293. i 263. ZJN 2016)
- netransparentnost pregleda i ocjene ponuda (netransparentnost analitičkog prikaza traženih kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta i dostavljenih dokumenata te netransparentnost analize valjanih ponuda prema kriteriju za odabir ponude).

2.17.3. Najčešći žalbeni navodi

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

2.17.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi

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

- opis predmeta nabave i tehničke specifikacije, u kontekstu pogodovanja određenom gospodarskom subjektu ili ograničenja tržišnog natjecanja odnosno stvaranja neopravdanih prepreka nadmetanju;
- propisani uvjeti i dokazi sposobnosti (posebice u dijelu tehničke i stručne sposobnosti);

- propisani kriteriji za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude);
- nejasna, dvojbeni i kontradiktorna dokumentacija o nabavi;
- propisani rok za dostavu ponuda i produljenje roka
- tehničke specifikacije formulirane protivno zakonskim odredbama (upućivanje na određenu marku, jednakovrijednost, kriteriji za ocjenu jednakovrijednosti);
- propisani uvjeti i zahtjevi koji moraju biti ispunjeni sukladno posebnim propisima ili stručnim pravilima.

2.17.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru

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

- (ne) udovoljavanje tehničkim specifikacijama predmeta nabave;
- (ne) udovoljavanje uvjetima tehničke i stručne sposobnosti;
- (ne) udovoljavanje (ostalim) uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi
- primjena članaka 263. i 293. ZJN 2016 (instituti dopune i razjašnjenja/objašnjenja ponude);
- primjena odredbi o oslanjanju gospodarskog subjekta na sposobnost drugih subjekata;
- pregled i ocjena ponuda u odnosu na kriterij za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude) – nepravilnost bodovanja;
- primjena instituta izuzetno niske ponude;
- dokazivanje (ne) postojanja osnova za isključenje.

2.18. Broj podnesenih optužnih prijedloga

Zakon o Državnoj komisiji, u članku 3. stavak 4. određuje nadležnost Državne komisije za podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane tim Zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Državna komisija tijekom 2021. godine nije podnijela niti jedan optužni prijedlog za prekršaj.

2.19. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka

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

Iznos naknade	Za procijenjenu vrijednost nabave
5.000,00 kuna	do 750.000,00 kuna
10.000,00 kuna	od 750.000,01 do 1.500.000,00 kuna
25.000,00 kuna	od 1.500.000,01 do 7.500.000,00 kuna
45.000,00 kuna	od 7.500.000,01 do 25.000.000,00 kuna
70.000,00 kuna	od 25.000.000,01 do 60.000.000,00 kuna
100.000,00 kuna	višu od 60.000.000,00 kuna

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

Prihodi od naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćuju se u Državni proračun. U 2021. godini u Državni je proračun, s osnove naknade za pokretanje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno 17.292.805,92 kuna, što je za 61,28% više od proračuna Državne komisije za 2021. godinu.

Proračunski prihodi s ove osnove su u porastu u odnosu na 2020. godinu.

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

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

2.20. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima

Od ostalih relevantnih pokazatelja u žalbenim predmetima u 2021. godini potrebno je istaknuti učinke primjene sustava e-Žalba te značajke žalbenih predmeta javne nabave financiranih iz fondova Europske unije i strateških investicija kao i strukturu takvih postupaka.

2.20.1. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi

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

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

U četvrtoj godini mogućnosti izjavljivanja e-žalbe primijećen je daljnji rast broja žalbi izjavljenih putem međusobno povezanih informatičkih sustava Državne komisije i Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (sustav e-Žalba). Od ukupnog broja izjavljenih žalbi njih 62,07% je izjavljeno kroz sustav e-Žalba, što predstavlja rast od 7,80% u odnosu na prethodnu godinu.

Prednosti sustava e-Žalbe su prvenstveno skraćanje roka odlučivanja Državne komisije, pa je tako rok od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u postupcima u kojima je izjavljena e-Žalba skraćen za 13 dana, što je iznimno veliko skraćanje uzimajući u obzir da Državna komisija odlučuje u izuzetno kratkim rokovima.

Nadalje, značaj e-Žalbe je još više došao do izražaja u 2020. i 2021. godini koje su obilježene pandemijom bolesti COVID-19. Naime, mogućnost izjavljivanja žalbe digitalno u obliku e-Žalbe, omogućila je ostvarivanje prava na žalbu bez potrebe neposrednog dolaska u Državnu komisiju ili kod ovlaštenog pružatelja poštanskih usluga, što je osobito značajno bilo u situacijama kada je tijekom pandemije velik broj gospodarskih subjekata pribjegavao tzv. radu od kuće odnosno radu na izdvojenom mjestu rada. Osim toga, dodatna prednost sustava e-Žalbe sastoji se u postizanju dodatnih ušteda, ne samo za Državnu komisiju, već i za same

stranke žalbenog postupka budući da se sva daljnja komunikacija Državne komisije sa strankama žalbenog postupka u tim predmetima odvija kroz modul e-Žalbe u EOJN RH.

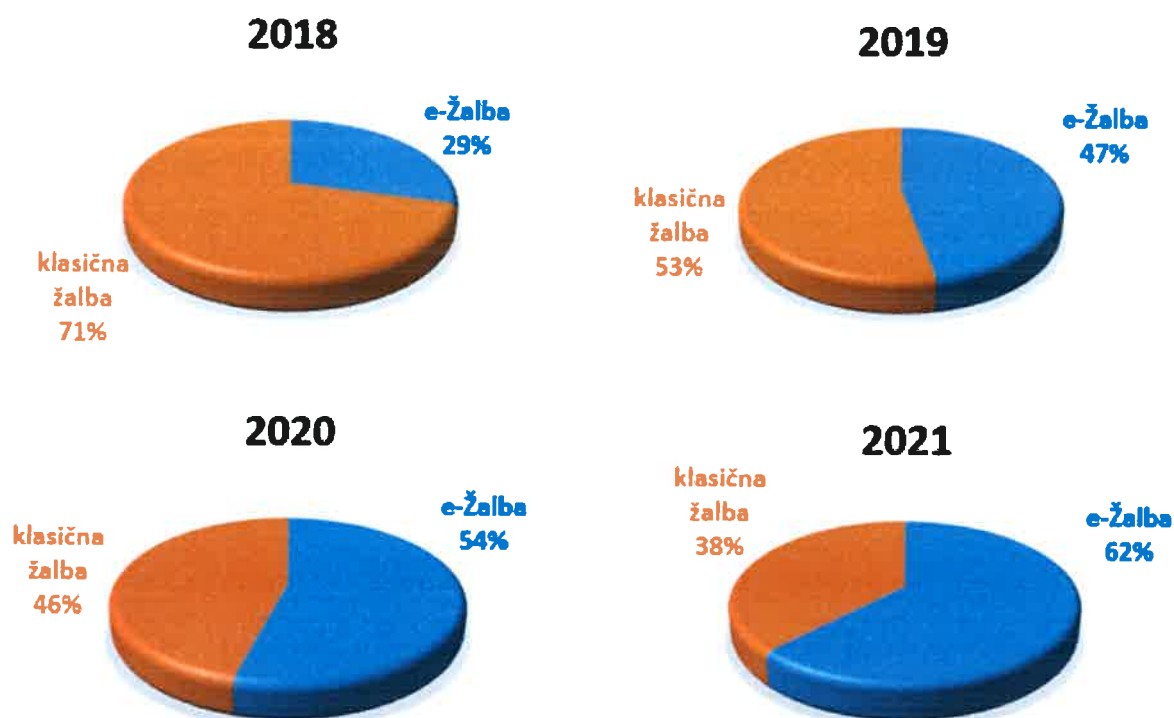
Sustav e-Žalbe je značajno olakšao svakodnevni rad Državne komisije zato što u postupcima u kojima je žalba izjavljena u obliku e-Žalbe, svi podnesci u žalbenom postupku dostavljaju se putem EOJN RH te se na taj način cjelokupan spis žalbenog postupka (žalba, zaključci Državne komisije kao i očitovanja stranaka sa svim prilogima) nalazi u okviru modula e-Žalba u EOJN RH te istima zaposlenici Državne komisije zaduženi za rad na predmetu mogu pristupiti udaljeno u bilo kojem trenutku, pristupom na EOJN RH, što olakšava rad Državne komisije.

Sustav e-Žalba dodatno omogućava automatsko preuzimanje podataka koji se odnose na postupak javne nabave, stranke postupka te žalbene navode u internu aplikaciju Državne komisije u obradivom obliku, što omogućava daljnji rad po zaprimljenoj žalbi gotovo bez papira. Navedeno pridonosi učinkovitosti rada Državne komisije i smanjenju administrativnog opterećenja zaposlenika Državne komisije koji su zaduženi za rad na žalbenom predmetu te olakšava i ubrzava cjelokupni rad na predmetu uključujući izradu rješenja.

2.20.1.1. Broj e-Žalbi zaprimljenih u 2021.

Vrsta postupka	Ukupan broj zaprimljenih žalbi	Broj zaprimljenih e-Žalbi	%
Javna nabava	1157	730	63,09
Koncesije	19	-	-
Javno-privatno partnerstvo	-	-	-
Ukupno	1176	730	62,07

Prikaz rasta trenda izjavljivanja žalbi putem sustava e-Žalba od 1. siječnja 2018. godine do kraja 2021. godine iz kojeg je vidljiv konstantan rast broja žalbi izjavljenih kroz sustav e-Žalba.



2.20.1.2. Trajanje žalbenih postupaka pokrenutih e-Žalbom

Razdoblje	e-Žalba (broj dana)	Svi postupci (broj dana)
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	7	12
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	14	27
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	12	23

Iz tablice je razvidno da je prosječno trajanje žalbenog postupka od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba **kraće za 13 dana** u odnosu na isto to razdoblje u ostalim predmetima zaprimljenim u 2021. godini.

Iako u početku skromno, može se zaključiti da se tijekom godina postigao očekivani učinak izjavljivanja e-Žalbe na ukupno trajanje žalbenog postupka. Ovi izvrsni rezultati su poticaj Državnoj komisiji za daljnje unaprjeđenje poslovnih procesa s posebnim naglaskom na daljnju digitalizaciju žalbenog postupka. U tom smjeru idu i predložene izmjene i dopune ZJN 2016 koje predviđaju e-Žalbu kao obvezni i isključivi način izjavljivanja žalbe u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira javno-privatnog partnera, a što je također bio jedan od prihvaćenih prijedloga Državne komisije.

2.20.2. Značajke predmeta javne nabave financiranih iz fondova Europske unije

	Broj objavljenih postupaka u 2021. (EOJN)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2021.	%
Svi postupci	12214	825	6,75
Postupci financirani iz EU fondova	1753	332	18,94

Ukupan broj postupaka javne nabave, kojima je prva objava objavljena u 2021. godini je 12.214. Od toga broja, 1.753 postupaka javne nabave su financirana iz fondova Europske unije. Državna komisija je tijekom 2021. godine kontrolirala 332 postupaka financirana iz fondova Europske unije (18,94%).

U 2021. godini došlo je do povećanja broja postupaka javne nabave financiranih iz fondova Europske unije koji su bili predmet žalbenog postupka ispred Državne komisije. Tako je u 2020. godini kontrolirano 16,23% tih postupaka, dok je u 2021. godini kontrolirano njih

18,94%. 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 sufinancirani iz fondova Europske unije, pored navedenog postupanja uloga Državne komisije ima i dodanu vrijednost - sprječavanje izricanja financijskih korekcija čime se dodatno štite proračunska sredstva.

Iz navedenih podataka jasno je vidljivo kako je došlo do značajnog povećanja žalbenih postupaka u kojima su kontrolirani postupci javne nabave sufinancirani sredstvima iz fondova Europske unije, i to za 42,49%. Također se uočava i povećanje postupaka javne nabave sufinanciranih sredstvima iz fondova Europske unije u ukupnom broju objavljenih postupaka javne nabave.

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

Razdoblje	Fondovi EU (broj dana)	Svi postupci (broj dana)	Fondovi EU (broj dana)	Svi postupci (broj dana)
	2020	2020	2021	2021
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	11	13	6	12
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	25	30	12	27
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	23	26	11	23

U pogledu prosječnog trajanja postupaka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije valja napomenuti da je u 2021. godini **za 13 dana skraćen prosječan rok** od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u odnosu na iste predmete u 2020. godini kada je taj rok iznosio 25 dana.

Ovdje je potrebno napomenuti da brzina rješavanja predmeta, koliko god bila važna, osobito kod postupaka koji su financirani iz fondova Europske unije ne smije dovesti do smanjenja kvalitete odluka Državne komisije, pa je u tom smislu važno istaknuti da je tijekom 2021. godine znatno smanjen broj odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda. Napominje se da se podaci u gornjoj tablici odnose na sve žurne predmete koji se vode pred Državnom komisijom.

Žurni predmeti su žalbeni postupci koji se vode sukladno 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 vezane uz financiranje 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 koji se u cijelosti ili u dijelu financiraju sredstvima Europske unije te skraćivanje roka rješavanja u tim predmetima pridonosi ukupnom skraćenju trajanja postupaka javne nabave što je bitno, budući da je ugovaranje u takvim postupcima vezano uz kratke rokove.

2.20.2.2. Struktura žalbenih predmeta financiranih iz fondova Europske unije

U 2021. godini Državna komisija je zaprimila ukupno 1176 žalbi, od toga 332 žalbe koje se odnose na postupak javne nabave financiran iz fondova Europske unije.

Za potrebe ovog Izvješća, analiziraju se predmeti koji su zaprimljeni i riješeni u 2021. godini, a koji su financirani iz fondova Europske unije, odnosno njih 312.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	131	41,98
Žalba se odbija	102	32,69
Žalba se odbacuje	69	22,12
Obustava postupka	10	3,21
UKUPNO	312	100

Državna komisija je postupajući po žalbama u postupcima javne nabave financiranim iz fondova Europske unije u 102 žalbena predmeta žalbu odbila, što predstavlja 32,69% ukupno izjavljenih žalbi u tim postupcima. Uspoređujući s podacima iskazanim u Izvješću o radu za 2020. godinu u 2021. godini se uočava blagi porast od 2% u odnosu na usvojene žalbe.

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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	25	19,08
Odluka o odabiru	92	70,23
Odluka o poništenju	13	9,92
Postupak	1	0,77
UKUPNO	131	100

U pogledu poništavajućih odluka, vidljivo je da Državna komisija u najvećem dijelu poništava odluku o odabiru (70,23%) i poništava dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću (19,08%), dok je u jednom slučaju poništila cjelokupan postupak javne nabave. Iz navedenih podataka je razvidno da je odluka Državne komisije kojom se usvaja žalba iznimno iziskivala potrebu provođenja cjelokupnog postupka javne nabave ispočetka, već je učinak odluke vraćanje postupka naručitelju radi ispravljanja utvrđenih nezakonitosti u fazi pregleda i ocjene ponuda (ako je riječ o poništenju odluke o odabiru) odnosno izmjene nezakonitog dijela dokumentacije o nabavi i nastavak postupka (ako je riječ o poništenju dijela dokumentacije o nabavi).

Okolnost da je Državna komisija iznimno, samo u jednom žalbenom postupku poništila čitav postupak nabave, izuzetno je važno i radi skraćivanja ukupnih rokova trajanja postupaka nabave koji su financirani iz fondova Europske unije, obzirom da je u ovim postupcima nabave povlačenje sredstava iz fondova Europske unije vezano i za ugovaranje u određenim

rokovima. Otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, neovisno o tome je li poništena odluka ili postupak javne nabave, ima za posljedicu otklanjanje eventualnih financijskih korekcija od strane nadležnih tijela.

3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

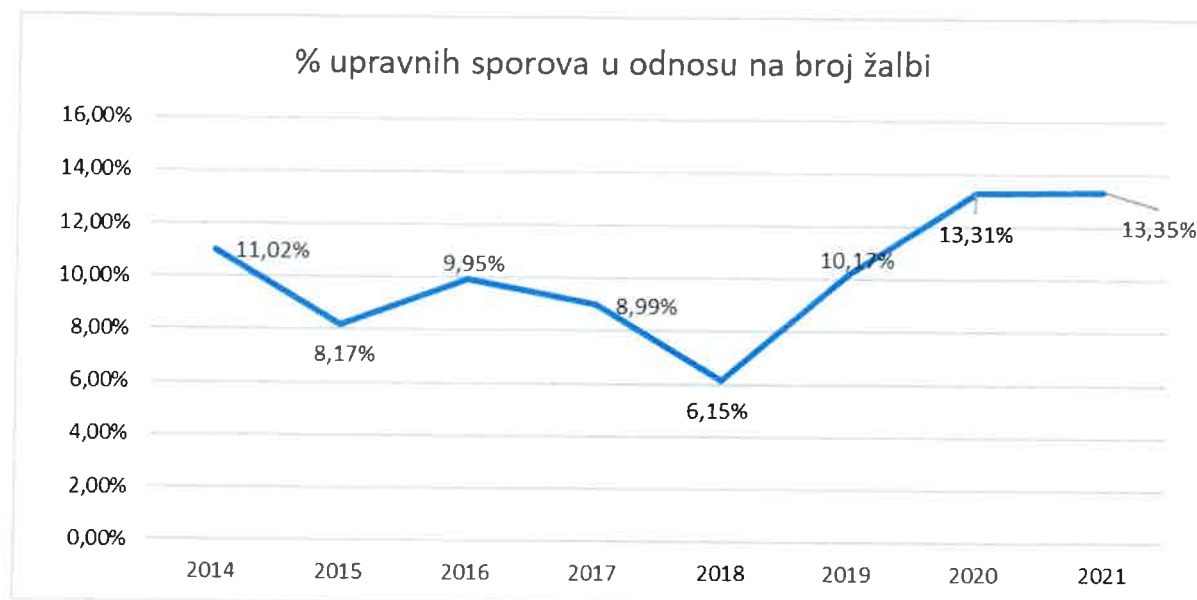
U 2017. godini Visoki upravni sud, temeljem članka 434. stavak 1. ZJN 2016, postao je nadležan odlučivati u prvom stupnju u upravnom sporu protiv odluka Državne komisije.

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

3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije

Godina	Broj žalbi	Broj upravnih sporova	%
2021	1176	157	13,35
2020	1089	145	13,31
2019	1209	123	10,17
2018	1170	72	6,15
2017	945	85	8,99
2016	1135	113	9,95
2015	1137	93	8,17

2014	1315	145	11,02
------	------	-----	-------



U 2021. godini nastavljen je trend povećanja broja upravnih sporova, koji je posljedica preuzimanja nadležnosti Visokog upravnog suda za odlučivanje o tužbama na odluke Državne komisije te moguće percepcije o povećanoj efikasnosti suda u donošenju odluka. Nizak broj upravnih sporova u 2018. godini moguća je posljedica zastoja pravne zaštite pred Visokim upravnim sudom koja je trajala od donošenja ZJN 2016 do 5. veljače 2019. godine. Nakon 2018. godine jasno je vidljiv trend kontinuiranog povećanja postotka odluka Državne komisije koje su osporene pred Visokim upravnim sudom što može dodatno ukazivati na povećanje povjerenja sudionika postupaka koje kontrolira Državna komisija u brzo i efikasno ostvarivanje prava na zaštitu pred upravnim sudom, a uzimajući u obzir da su do 2019. godine, odnosno do trenutka dok nije profunkcionirala pravna zaštita pred Visokim upravnim sudom, sporovi protiv odluka Državne komisije trajali i po nekoliko godina.

3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2021.

U nastavku se navodi struktura odluka Visokog upravnog suda u odnosu na odluke Državne komisije iz 2021. godine.

Odluke Visokog upravnog suda		
Vrsta odluke	Broj	%
Tužba se odbija	138	87,90
Tužba se odbacuje	7	4,46
Obustava upravnog spora	4	2,55
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	7	4,46
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	1	0,64
UKUPNO	157	100

Podaci pokazuju da je tijekom 2021. godine iznimno 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, je potvrđen odlukama kojima se tužba odbija, tužba odbacuje i obustavlja upravni spor (94,90%). Ako se uzme u obzir ukupan broj odluka koje je Državna komisija donijela za žalbene predmete iz 2021. godine (1176), treba napomenuti da je od tog ukupnog broja iznimno mali udio odluka poništen od strane Visokog upravnog suda (0,68%).

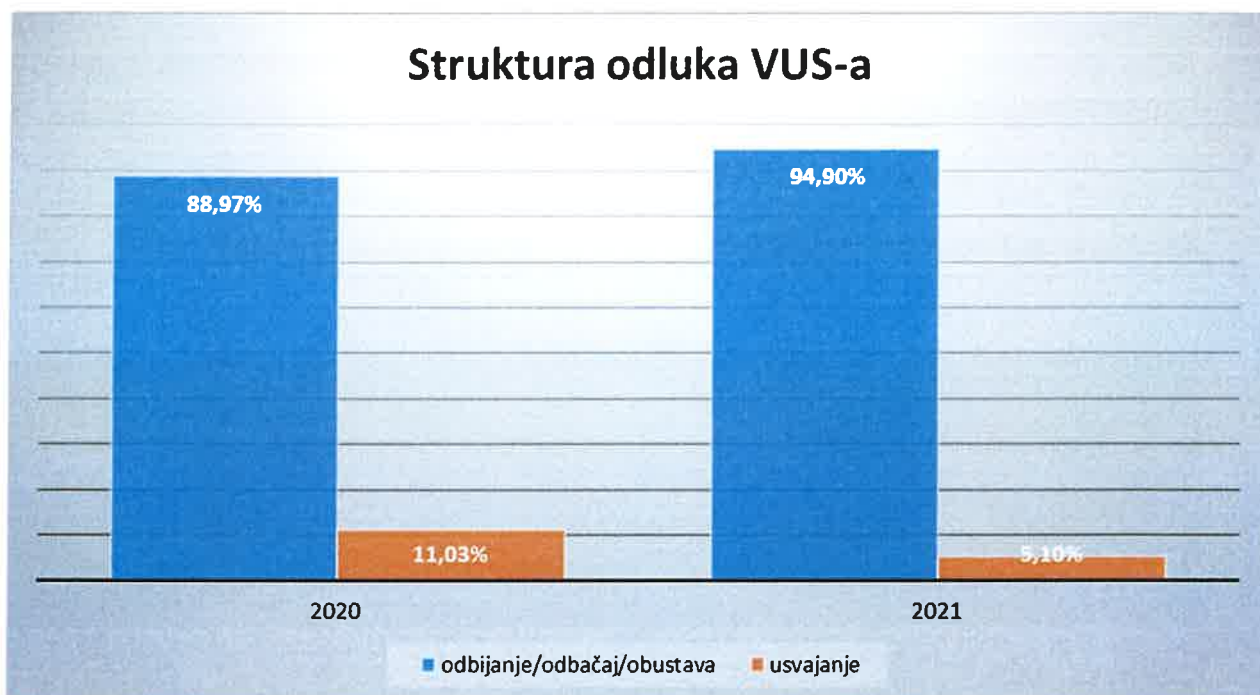
U nastavku se nalazi usporedni prikaz podataka o upravnim sporovima u 2021. godini s podacima o upravnim sporovima u 2020. godini. Navedeni usporedni prikaz se razlikuje od podataka iz Godišnjeg izvješća Državne komisije za 2019. godinu, budući da su u Godišnjem izvješću za 2019. prikazani podaci koji se odnose na sve presude koje su zaprimljene u 2019.

godini, a koje se odnose na odluke Državne komisije iz različitih godina (dakle, podaci o svim presudama zaprimljenim u razdoblju od 1. siječnja 2019. godine do 31. prosinca 2019.).

Na navedeni način su iskazivani podaci i u ranijim godišnjim izvješćima Državne komisije, budući da su upravni sporovi, prije nego je Visoki upravni sud započeo odlučivati u prvom stupnju prema ZJN 2016 trajali i po nekoliko godina.

Budući da sada Visoki upravni sud rješava predmete u znatno kraćem roku, moguće je iskazivanje podataka s obzirom na godinu klase predmeta Državne komisije.

Odluke Visokog upravnog suda - usporedni prikaz				
Vrsta odluke	2020		2021	
	Broj	%	Broj	
Tužba se odbija	116	80,00	138	87,90
Tužba se odbacuje	10	6,90	7	4,46
Obustava upravnog spora	3	2,07	4	2,55
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	16	11,03	7	4,46
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	-	-	1	0,64
UKUPNO	145	100	157	100



Podaci pokazuju znatno smanjenje broja odluka Državne komisije poništenih od strane Visokog upravnog suda u 2021. u odnosu na 2020. godinu, odnosno povećanje broja odluka Državne komisije potvrđenih odlukama kojima se tužba odbija, tužba odbacuje i obustavlja upravni spor.

4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

Sukladno Zakonu o Državnoj komisiji obavezan sadržaj izvješća o radu Državne komisije je i ocjena stanja u pravnoj zaštiti i ocjena stanja u javnoj nabavi. Na ovaj način 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 kako bi se postojeći sustav javne nabave i zakonski okvir dodatno unaprijedio.

Državna komisija je u Izvješću o radu za 2020. godinu iznijela određene prijedloge za unapređenje sustava pravne zaštite s ciljem smanjenja slučajeva zlouporabe žalbenog postupka, a sve kako bi se onemogućilo da pojedini gospodarski subjekti, bez stvarne namjere da ostvare pravnu zaštitu od nezakonitog postupanja naručitelja, izjavljivanjem žalbi u vremenskom periodu neposredno pred otvaranje ponuda, instrument pravne zaštite koriste za ostvarenje nekih drugih ciljeva u odnosu na postupak javne nabave. Ujedno je u nekoliko posljednjih izvješća o radu Državna komisija ukazivala na pozitivne učinke e-Žalbe i predlagala uvođenje izjavljivanja žalbe na ovaj način kao obveze, a ne samo mogućnosti. Ovi prijedlozi Državne komisije, na koje je ukazivano u izvješćima prethodnih godina, uvršteni su u Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi koji je u trenutku izrade ovog Izvješća o radu u postupku donošenja pa se u tom smislu ovi prijedlozi neće ponovno iznositi u ovom Izvješću s obzirom na to da je svrha tih prijedloga ostvarena.

4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

Kao i tijekom 2020. godine, i u 2021. godini sustav javne nabave pa i sam sustav pravne zaštite bili su izloženi velikim izazovima vezanim za posljedice pandemije bolesti COVID 19, ali i za posljedice razornih potresa koji su pogodili područje Republike Hrvatske. Iz tih razloga važno je napomenuti da je cjelokupno izvješće Državne komisije za 2021. godinu, pa tako i dio koji se odnosi na ocjenu stanja u javnoj nabavi i dalje potrebno promatrati osobito u kontekstu navedenih izvanrednih okolnosti.

U petoj godini primjene ZJN 2016 može se konstatirati da se primjena instituta koji su uvedeni predmetnim zakonom ustalila. Vidljivi su određeni pozitivni učinci koji su posljedica novih instituta u zakonu, a isto tako i određeni nedostaci zakonskog okvira sustava javne nabave te je u doglednoj budućnosti potrebno razmotriti mogućnost sveobuhvatnijeg osvježanja zakonskog okvira u cilju pojednostavljenja pojedinih instituta koji su se u praksi pokazali problematičnima. U tom smislu Državna komisija uputila je u 2021. godini nadležnom ministarstvu niz prijedloga za zakonska unapređenja sustava.

Pri ocjeni stanja u javnoj nabavi koju u svom izvješću iznosi Državna komisija potrebno je dodatno napomenuti 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 2021. godini iznosio 6,75% od ukupnog broja postupaka javne nabave objavljenih u EOJN RH pa se zaključci izneseni u ocjeni stanja u ovom Izvješću temelje isključivo na ocjeni postupaka koji su bili predmet kontrole pred Državnom komisijom.

Radi pravilnog uvida u stanje javne nabave općenito, Državna komisija napominje da postupak javne nabave u užem smislu, koji sukladno odredbama ZJN 2016 započinje objavom poziva na dostavu ponuda u EOJN RH, a završava izvršnošću odluke o odabiru ili odluke o poništenju, predstavlja samo jedan dio procesa javne nabave u širem smislu koji započinje planiranjem javne nabave, a završava praćenjem izvršenja ugovora/okvirnog sporazuma.

Prema viđenju Državne komisije sustav javne nabave valja 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. Stoga, i u ovoj ocjeni stanja, s obzirom na to da nisu uočeni značajniji pomaci u odnosu na prethodne godine, smatramo nužnim ponovno istaknuti potrebu daljnjeg razvoja sustava javne nabave, te se u tom smislu u nastavku navode određena područja u odnosu na koje se, temeljem postupaka koji su vođeni povodom žalbi pred Državnom komisijom ocjenjuje da postoji potreba da se na njih obrati posebna pažnja. Radi se o sljedećim područjima:

- strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj i
- jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave.

4.1.1. Strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj

Kao što je navedeno i u prethodnom godišnjem izvješću o radu Državne komisije, razvoj i održavanje jednom uspostavljenog učinkovitog, transparentnog i efikasnog sustava javne nabave trajni je zadatak. Državna komisija je u izvješćima tijekom prethodnih godina ukazivala na okolnost da Europska komisija već dvije godine za redom objavljuje Single Market Scorebord u kojem Republiku Hrvatsku u području javne nabave označava kao

„zelenu“. Navedeno znači da je na temelju analize više pokazatelja koji se odnose na postupke javne nabave ocijenjeno da je stanje javne nabave u Republici Hrvatskoj zadovoljavajuće što predstavlja najbolju od tri moguće ocjene stanja. Time se Republika Hrvatska svrstala među mali broj zemalja ocijenjenih kao „zelene“ prema navedenim kriterijima. Upravo ovi podaci postavljaju pred dionike sustava javne nabave odgovornost da ulože dodatne napore kako bi se uspostavljani sustav javne nabave održao u toku s novim politikama i smjernicama u području javne nabave kao i pripadajućim alatima koji se razvijaju u okviru Europske unije. 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.

Fokus i percepcija javnosti vezano za javnu nabavu koncentrira se u onom dijelu postupka javne nabave koji je predmet kontrole pred Državnom komisijom, dok se često zanemaruje da proces javne nabave u širem smislu započinje planiranjem nabave što obuhvaća, između ostalog, istraživanje tržišta, određivanje tehničkih specifikacija, uvjeta sposobnosti i sl., a završava izvršenjem ugovora o javnoj nabavi.

Kroz planiranje javne nabave velikim se dijelom osigurava ostvarivanje načela „najbolje vrijednosti za novac“ u kasnijim fazama postupka, međutim ovaj dio procesa nabave u širem smislu relativno je zanemaren. Tijekom žalbenih postupaka često se može primijetiti da određeni postupci javne nabave nisu pomno pripremljeni, da naručitelji možda nisu proveli kvalitetno istraživanje tržišta, što dovodi do manjkavosti tehničkih specifikacija, uvjeta izvršenja ugovora i nejasnog definiranja dokumentacije o nabavi, a što može rezultirati konačno nabavljenim predmetom nabave za koji je upitno zadovoljava li potrebe naručitelja i predstavlja li najbolju vrijednost za novac. Tijekom rada na žalbenim predmetima može se zaključiti da bi adekvatno planiranje i odgovarajuća priprema postupaka svakako smanjila potrebu za čestim izmjenama dokumentacije o nabavi nakon početka postupka nabave te samim time i smanjila broj potencijalnih žalbi kojima se postupci zaustavljaju, što dodatno utječe na skraćivanje ukupnog vremena potrebnog za provođenje postupka javne nabave i ugovaranje. Ovo je osobito važno u postupcima javne nabave financiranim iz europskih sredstava u kojima je ugovaranje u određenom vremenskom okviru preduvjet povlačenja sredstava.

Državna komisija, kao i u Izvješću o radu za 2020. godinu napominje da je u tom smislu potrebno poduzeti dodatan napor u cilju razmatranja zauzimanja strateškog pristupa daljnjem

razvoju 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 razvoja, moderniziranja i diferenciranja sustava izobrazbe i usavršavanja stručnjaka u javnoj nabavi, u cilju adekvatne profesionalizacije javnih naručitelja kako bi se smanjile pogreške i nepravilnosti u postupcima javne nabave kao i financijske korekcije u postupcima financiranim iz Europskih fondova. Definiranjem osnovnih ciljeva daljnjeg razvoja sustava javne nabave osigurao bi se kontinuitet i održivost jednom postavljenih ciljeva i mjera razvoja sustava javne nabave i ključnih institucija u okviru tog sustava kao i usklađeno i sustavno djelovanje svih dionika u okviru sustava u smjeru ostvarenja zadanih ciljeva.

4.1.2. Jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave

Kroz nekoliko posljednjih izvješća o radu Državna komisija ukazuje na nužnost jačanja tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave (sada Uprava za trgovinu i politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja) kao ključnog tijela u sustavu javne nabave koje je odgovorno za kreiranje daljnjeg razvoja sustava javne nabave.

Nakon što je tijekom 2020. godine uslijed spajanja dvaju ministarstava, dotadašnja Uprava za politiku javne nabave postala Sektor za politiku javne nabave, smanjen je predviđeni broj izvršitelja u okviru te ustrojstvene jedinice. S obzirom na to da izneseno viđenje Državne komisije o potrebi daljnjeg intenzivnog rada na razvoju sustava javne nabave, kao i u Izvješću o radu za 2021. godinu, ponovno se ukazuje na potrebu da se žurno ojačaju kapaciteti Sektora za politiku javne nabave te iznađu načini privlačenja adekvatnih stručnih kadrova na navedene pozicije, kako bi se osigurala stručna podrška svim dionicima sustava javne nabave te dovoljna razina stručnosti kao i kapacitiranost za pravovremeno provođenje velikog broja zadaća koje su obuhvaćene nadležnošću ustrojstvenih jedinica unutar Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja zaduženih za politiku javne nabave.

Uprava za trgovinu i politiku javne nabave, osim za razvoj sustava, nadležna je i odgovorna za dva vrlo važna aspekta u okviru sustava javne nabave, a to su: upravni nadzor postupaka javne nabave i sustav edukacije svih sudionika postupaka javne nabave.

4.1.2.1. Upravni nadzor

Kao što je već istaknuto u ovom Izvješću, Državna komisija povodom žalbi kontrolirala je tijekom 2021. godine svega 6,75% provedenih postupaka javne nabave. U tom smislu uloga upravnog nadzora koji provodi Sektor 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.

Dok je sam postupak javne nabave, koji predstavlja javnu nabavu u užem smislu (koji započinje slanjem poziva na dostavu ponuda, a završava izvršnošću odluke o odabiru), pod najvećim povećalom javnosti i podložen najvećem stupnju kontrole i transparentnosti kroz mogućnost izjavljivanja žalbe Državnoj komisiji, s druge strane, izvršenje samih ugovora o javnoj nabavi i dalje ostaje izvan fokusa aktivnosti kontrolnih tijela.

Iako postoji mogućnost osporavanja izmjena ugovora o javnoj nabavi pred Državnom komisijom, ovakve su žalbe iznimno rijetke pa tako tijekom 2021. godine nije izjavljena niti jedna žalba usmjerena na poništenje izmjene ugovora.

Kako bi se osigurala adekvatna kontrola i ovog dijela procesa javne nabave potrebno je žurno ojačati administrativne kapacitete Sektora za politiku javne nabave koji, osim ovlasti pokretanja prekršajnih postupaka, ima i ovlast izjavljivanja žalbi pred Državnom komisijom u javnom interesu.

4.1.2.2. Sustav edukacije i certifikacije

Iz podataka navedenih u ovom Izvješću, a pogotovo iz dijela podataka koji govore o visokom udjelu žalbi koje su tijekom 2021. godine ocijenjene kao osnovane (47%) vidljivo je da su naručitelji i dalje suočeni s poteškoćama u primjeni ZJN 2016 te se prema mišljenju ovog državnog tijela pogreške naručitelja mogu prevenirati učestalijim i pojačanim upravnim nadzorom, ali i sustavnom edukacijom.

Iako je sustav edukacije i certifikacije sudionika postupaka javne nabave jedan od cjenjenijih u državama članicama EU, te se u mnogim dokumentima Europske komisije spominje kao

primjer dobre prakse u području profesionalizacije na strani naručitelja, istovremeno je nužno još jednom ukazati na potrebu da se sustav nadogradi radi jačanja i unapređenja stručnog znanja i kapaciteta stručnjaka zaduženih za pripremu i provođenje postupaka javne nabave, kao i da se postojeći sustav certificiranja uskladi s najnovijim alatima koji su razvijeni u okviru Europske unije (npr. ProcurCompEU– the European competency framework for public procurement professionals).

Potreba za jačanjem edukacije osobito je naglašena kod postupaka financiranih sredstvima fondova Europske unije, s obzirom na to da pogreške naručitelja kod takvih postupaka rezultiraju značajnim financijskim korekcijama, čime se multiplicira negativan financijski učinak na proračunska sredstva.

Državna komisija u svojim je prethodnim izvješćima ukazivala na potrebu nastavka horizontalne suradnje svih tijela koja vrše određenu ulogu kontrole zakonitosti provođenja postupaka javne nabave vezano za dodjelu sredstava iz fondova Europske unije, a vodeći pritom računa da takva suradnja ne ugrozi neovisnost navedenih tijela u provođenju svojih zadaća. Državna komisija ponovno naglašava važnost ovakve suradnje, kako bi se spriječilo neujednačeno tumačenje zakonskih odredbi i u tom smislu podigla razina pravne sigurnosti.

4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti

Kao što je već navedeno, Državna komisija je u prethodnim izvješćima iznijela čitav niz prijedloga za unapređenje pravne zaštite, a koji su prijedlozi najvećim dijelom usmjereni na uvođenje e-žalbe kao obveznog načina izjavljivanja žalbe, kako bi se dodatno ubrzali žalbeni postupci i smanjile zlouporabe, kao i na druge manje izmjene u pravilima žalbenog postupka koje bi mogle velikim dijelom spriječiti zlouporabe žalbenog postupka. S obzirom na to da su svi izneseni prijedlozi uvršteni u Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi koji je upućen u proceduru donošenja, Državna komisija u ovom Izvješću neće ponavljati iznesene prijedloge.

Tijekom 2021. godine, u okolnostima pandemije, a zahvaljujući iznimnim naporima zaposlenika Državne komisije te visokom stupnju digitalizacije postupaka nabave, samog žalbenog postupka kao i internih procesa unutar Državne komisije, sustav pravne zaštite je, kao i prethodnih godina, funkcionirao bez značajnijih problema.

Iz prethodno izloženih podataka vidljivo je da tijekom 2021. godine (nakon jednogodišnjeg pada broja izjavljenih žalbi tijekom 2020. godine) ponovno dolazi do povećanja broj žalbi i to za oko 8% u odnosu na 2020. godinu.

Osim povećanja broja izjavljenih žalbi tijekom 2021. godine potrebno je napomenuti da se u odnosu na sadržaj izjavljenih žalbi i dalje uočava vidljivi 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 Europske unije i sl.).

U daljnjem dijelu ovog Izvješća posebno se razrađuju dva ključna elementa koja Državna komisija želi naglasiti u svojoj ocjeni stanja u pravnoj zaštiti tijekom 2021. godine:

- povećanje učinkovitosti i pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite
- smanjenje sredstava za rad Državne komisije

4.2.1. Povećanje učinkovitosti i pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite

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

Sukladno ZJN 2016 Državna komisija dužna je donijeti odluku u roku od 30 dana od predaje uredne žalbe.

Državna komisija u posljednjih nekoliko godina, zahvaljujući iznimnom radnom angažmanu zaposlenika kao i dodatnoj digitalizaciji internih procesa uspjela je ostvariti iznimne rezultate u smislu kontinuiranog skraćivanja prosječnog roka rješavanja žalbenih predmeta.

Tako je u 2020. godini prosječno vrijeme rješavanja žalbenih predmeta skraćeno na 26 dana od zaprimanja uredne žalbe, dok je taj rok u 2021. godini dodatno skraćen na 23 dana, unatoč povećanju broja žalbenih predmeta od 8%. Ujedno, u 2020. i 2021. godini dodatno je skraćeno prosječno trajanje žalbenih predmeta koji su označeni kao žurni (postupci financirani iz EU fondova, strateški investicijski projekti, postupci nabave za potrebe obrane i sigurnosti) pa je tako prosječan rok rješavanja u tim predmetima u 2020. godini skraćen na 23

dana od dana zaprimanja uredne žalbe, dok je u 2021. godini isti rok još dodatno skraćen na prosječno 11 dana, što su u danim okolnostima zbilja iznimni rezultati.

Ovdje je potrebno napomenuti da navedeno kontinuirano skraćenje prosječnog vremena rješavanja žalbenih predmeta nije utjecalo na kvalitetu donesenih odluka, a što je vidljivo iz broja odluka Državne komisije koje su poništene povodom tužbi podnesenih Visokom upravnom sudu.

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 2020. i 2021. godine uloženi su dodatni napor da se odluke Državne komisije dodatno usklade sa stajalištima Visokog upravnog suda, što je vidljivo i iz podataka o broju poništenih odluka Državne komisije od strane Visokog upravnog suda koji pokazuju da je tijekom 2020. godine od ukupnog broja odluka u žalbenim predmetima zaprimljenih u 2020. godini iznimno mali broj odluka poništen od strane Visokog upravnog suda – samo 1,47%, dok je u 2021. godini taj broj dodatno smanjen na 0,68%. Navedeno doprinosi povećanju pravne sigurnosti i povjerenja sudionika postupaka javne nabave u efikasnost i 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.

4.2.2. Smanjenje financijskih sredstava za rad Državne komisije

Iako je Državna komisija kroz pokazane rezultate rada, osobito u posljednjih nekoliko godina opravdala svoju ulogu „čuvara zakonitosti“ u postupcima javne nabave i kroz svoj rad ostvarila smisao institucije koja ima preventivno i korektivno antikorupcijsko djelovanje, financijska sredstva koja se na godišnjoj razini osiguravaju za rad Državne komisije su tijekom 2021. godine drastično smanjena.

Tako je tijekom 2021. godine za stručna usavršavanja zaposlenika osigurano 50.000,00 kn, što predstavlja 0,47 % proračuna Državne komisije odnosno 0,29% od iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka u Državni proračun Republike Hrvatske. Tijekom 2021. godine za ulaganja u računalne programe je osigurano 92.324,00 kn, što predstavlja

0,86% proračuna Državne komisije odnosno 0,53% od iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka u Državni proračun Republike Hrvatske. Dakle, radi se o neznatnim iznosima u odnosu na iznose koji se na godišnjoj razini uprihode na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Dodatno se napominje da je ulaganje u stručno usavršavanje zaposlenika i održavanje postojećih računalnih programa, ali i ulaganje u daljnji razvoj digitalizacije žalbenog procesa pretpostavka za održavanje postignutih rezultata u radu Državne komisije. Državna komisija je specijalizirana institucija koja djeluje u području preventivne antikorupcijske politike te je kao takva određena u Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine („Narodne novine“, broj: 120/21.). U Strategiji je, kao posebni cilj, određeno „Jačanje antikorupcijskih potencijala u sustavu javne nabave“ s posebnim naglaskom na kapacitete Državne komisije.

Istaknuta je i potreba osnaživanja institucionalnog ustroja i učinkovitosti Državne komisije jačanjem i unaprjeđenjem stručne i antikorupcijske edukacije članova i državnih službenika te unaprjeđenjem i formiranjem sustava integriteta u javnoj upravi **jačanjem stručnosti edukacijama** u odgovarajućim obrazovnim i drugim institucijama na području Europske unije.

Nakon 18 godina rada Državne komisije jasno je vidljiva potreba stalne dodatne izobrazbe i usavršavanja stručnih osoba u području javne nabave, koje nužno moraju imati odgovarajuće kvalifikacije, izobrazbu, vještine i iskustvo potrebno za njihovu razinu odgovornosti. Naime, zaposlenici Državne komisije odlučuju o zakonitosti provedenih postupaka javne nabave za vrlo široki spektar roba, radova i usluga pa je u tom smislu nužno njihovo kontinuirano usavršavanje u različitim područjima. Državna komisija, kao kvazi-sudbeno tijelo i autoritet u području javne nabave, je kreator pravne prakse u području javne nabave i svojim odlukama značajno utječe na provođenje postupaka javne nabave, ne samo izravno donoseći odluke u konkretnim postupcima javne nabave, već i posredno na način da su njene odluke izvor znanja prilikom provođenja postupaka javne nabave na koji se svi sudionici postupaka oslanjaju. Stoga je nužno kontinuirano i dosljedno raditi na, ne samo održavanju, već i na daljnjem unaprijeđenju kvalitete znanja osoba koje sudjeluju u postupku pravne zaštite. Pravo javne nabave nužno je gledati kroz prizmu direktiva EU, kojima je to područje normirano, pri tome uvažavajući i učeći iz dobrih praksa drugih komparativnih tijela u EU. Stoga se vrlo često kvalitetne edukacije za stručnjake iz područja javne nabave odvijaju upravo izvan granica Republike Hrvatske, što naravno znači i veće troškove tih edukacija. Bez kontinuiranog ulaganja u kompetencije, znanja i vještine stručnih službi Državne komisije u različitim

područjima na koje se odnose postupci javne nabave (osiguranje, medicinska oprema, građevinski radovi, računalna oprema i slično), u okruženju u kojem stranke žalbenog postupka ulažu značajna sredstva kako bi argumentirale svoje pozicije u ovom suženom pravnom području, vrlo se teško može osigurati održavanje učinkovitosti i kvalitete rada na postignutoj razini.

U kontekstu smanjenja financijskih sredstava za rad Državne komisije potrebno je skrenuti pozornost na okolnost da se tijekom posljednjih godina, na ime naknada za pokretanje žalbenog postupka u državni proračun redovno godišnje uprihodi daleko veći iznos od ukupnih sredstava koja se na godišnjoj razini osiguravaju za rad Državne komisije. Tako je primjerice u 2020. godini, na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka uprihodoeno u državni proračun 16.016.391,52 kuna, dok je u 2021. godini uprihodoeno 17.292.805,92 kuna.

Dakle, s obzirom na značaj i ulogu Državne komisije u održavanju dinamike gospodarskih aktivnosti i velikih infrastrukturnih projekata u planiranim i predviđenim rokovima, kao i ulogu koju pravodobno i učinkovito rješavanje žalbi ima na povlačenje sredstava iz fondova EU i sprječavanje financijskih korekcija u projektima financiranim europskim sredstvima potrebno je napomenuti da, ukoliko se u narednim godinama ne osiguraju adekvatna financijska sredstva za rad Državne komisije, utoliko nije izvjesno da će se postignuta učinkovitost rada i kvaliteta odluka moći održati na postignutoj razini.

KLASA: 026-03/22-01/1

URBROJ: 354-04/1-22-1

U Zagrebu, 15. lipnja 2022.

