



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2022.

IZVJEŠĆE O RADU

SADRŽAJ

UVOD	1
1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI.....	4
1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije	4
1.1.1. Radnopravni status članova Državne komisije	5
1.1.2. Etičko postupanje Državne komisije.....	6
1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije.....	7
1.3. Ljudski potencijali.....	8
1.3.1. Edukacija i usavršavanje stručnih kadrova	9
1.3.2. Analiza radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, DKOM, SAFU)	11
1.3.3. Unutarnje ustrojstvo i struktura Državne komisije.....	14
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije	15
1.4.1. Djelovanje Državne komisije u okviru Strategije sprječavanja korupcije	17
1.4.2. Analiza korupcijskih rizika u žalbenim postupcima	18
1.4.2.1. Smanjenje udjela kontroliranih postupaka javne nabave	18
1.4.2.2. Izvršenje ugovora	20
1.4.3. Suradnja Državne komisije s drugim državnim tijelima u području antikorupcije	21
1.5. Javnost rada Državne komisije.....	22
1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne).....	23
1.7. Izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi	25
2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE.....	28
2.1. Predmeti u radu	28
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu	28
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi.....	28
2.1.3. Usporedba broja objavljenih postupaka s brojem postupaka u kojima je izjavljena žalba	29
2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih žalbi za razdoblje 2014.-2022.....	30
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka.....	32
2.3. Broj neriješenih predmeta	34
2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima	35

2.5. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću).....	37
2.6 Struktura odbačaja.....	38
2.7. Analiza postupanja po službenoj dužnosti – primjena ZJN 2016	39
2.7.1. Broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (faze)	40
2.7.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda	41
2.8. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma	41
2.9. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	42
2.10. Odluke o zahtjevima za odobrenje nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	42
2.11. Novčane kazne	43
2.12. Usmene rasprave	43
2.13. Trajanje žalbenog postupka.....	44
2.13.1. Komparativni prikaz trajanja žalbenog postupka u odnosu na druge zemlje članice EU	46
2.14. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija.....	48
2.15. Broj podnesenih optužnih prijedloga	49
2.16. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka	50
2.17. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima	51
2.17.1. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi.....	51
2.17.2. Značajke predmeta javne nabave financiranih iz fondova Europske unije.....	53
2.17.2.1. Trajanje postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije.....	54
2.17.2.2. Struktura žalbenih predmeta financiranih iz fondova Europske unije	55
2.17.2.3. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću).....	55
2.17.3. Značajke predmeta javne nabave vezanih uz obnovu zgrada oštećenih potresom	56
2.17.3.1. Struktura odluka u žalbenim predmetima vezanim uz obnovu zgrada oštećenih potresom.....	59
3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	60

3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije.....	61
3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2022.....	62
4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO.....	66
4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito	66
4.1.1. Strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.....	68
4.1.2. Jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave.....	69
4.1.2.1. Upravni nadzor.....	70
4.1.2.2. Sustav edukacije i certifikacije.....	71
4.1.3. Povećanje razine transparentnosti u postupcima jednostavne nabave.....	72
4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti	73
4.2.1. Daljnje unaprjeđenje zakonskog okvira pravne zaštite	74
4.2.2. Povećanje učinkovitosti i pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite.....	75
4.2.3. Nedostatna financijska sredstva za rad Državne komisije.....	76
Prilog 1. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka.....	80
Prilog 2. Troškovi žalbenog postupka.....	87
Prilog 3. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka.....	89

UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu: Državna komisija) osnovana je 2003. godine kao 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.

Osim spomenutih nadležnosti koje je Državna komisija imala od samog osnivanja, tijekom 2021. godine temeljem Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije („Narodne novine“, broj 102/20., 10/21. i 117/21., dalje: Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom) te pravilnika koji je donesen na temelju tog zakona, Državna komisija dobila je i nadležnost za odlučivanje o žalbama u postupcima provedenima sukladno spomenutom pravilniku.

Sukladno temeljnim postavkama direktiva koje uređuju područje pravne zaštite, Državna komisija svoj rad temelji na tri osnovne vrijednosti: transparentnost, učinkovitost i neovisnost. Tijekom godina Državna komisija dodatno je razvijala ove tri osnovne postavke i to 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.

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

Uloga Državne komisije 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, u okviru obveze da u godišnjim izvješćima o radu 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.

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

Upravo tijekom 2022. godine Državna komisija je završila značajnu fazu digitalizacije žalbenog postupka koja je počela 2018. godine uvođenjem mogućnosti za izjavljivanje žalbe putem međusobno povezanih informatičkih sustava Državne komisije i Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (sustav e-Žalba). Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 114/22.), upravo na temelju prijedloga koje je Državna komisija iznosila u svojim godišnjim izvješćima o radu, uvedena je obvezna elektronička žalba kao jedini način izjavljivanja žalbe. Ova zakonska izmjena pretpostavka je daljnjih aktivnosti na digitalizaciji žalbenog postupka koji su započeti već u trenutku sastavljanja ovog izvješća (tijekom prve polovice 2023. godine) u obliku priključivanja Državne komisije sustavu e-Pristojba, čime se omogućuje plaćanje naknade za pokretanje žalbenog postupka putem Elektroničkog oglasnika javne nabave. Na ovaj način stvorene su pretpostavke za daljnju, potpunu digitalizaciju žalbenog postupka.

Državna komisija kao svoju najveću vrijednost uvijek ističe kontinuitet i predanost stručnih kadrova zaposlenih u Državnoj komisiji, koji unatoč 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.

Unatoč svim izazovima te unatoč činjenici da je od rujna 2022. godine radila u nepunom sastavu (obzirom na ne imenovanje novog člana nakon isteka mandata dosadašnjem), 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 2022. godine, kao i tijekom prethodnih 2020. i 2021. godine ponovno ostvariti iznimne rezultate u smislu prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta kao i dodatnog 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 2022. godine dala je svoj doprinos smanjenju prepreka za očekivani brzi gospodarski oporavak i investicije te neometano provođenje projekata obnove zgrada oštećenih u potresu kao i projekata predviđenih Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. – 2026. godine.

Kroz godišnje izvješće o radu za 2022. godinu Državna komisija iznosi detaljne statističke podatke o svom radu, ali i ocjenu stanja u javnoj nabavi općenito te ocjenu stanja u području pravne zaštite ukazujući pritom na određene mogućnosti za daljnja unapređenja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.

1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI

Državna komisija je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. 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. i 114/22, 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.

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.

1.1.1. Radnopravni status članova Državne komisije

Državna komisija se, u užem smislu, sastoji od devet članova od kojih je jedan predsjednik, dva zamjenika predsjednika te šest članova, koji su u specifičnom statusu zato što su imenovani na mandat od pet godina od strane Hrvatskoga sabora, a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, s unaprijed propisanim uvjetima za imenovanje i razlozima za razrješenje te statusom dužnosnika samo u smislu propisa kojim je uređeno sprječavanje sukoba interesa, ali ne i prema propisu kojim su uređene obveze i prava državnih dužnosnika. Temeljna funkcija članova Državne komisije jest donošenje odluka u postupcima pravne zaštite. Radnopravni status članova Državne komisije uređen je Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13., 127/13., 74/14., 98/19. i 41/21.), kojim su propisana prava i obveze članova Državne komisije, osiguran kontinuitet rada tijela, precizno utvrđen početak i završetak mandata, prestanak mandata po sili zakona te se propisuje javni poziv kao način odabira kandidata koje će Vlada Republike Hrvatske predložiti Hrvatskome Saboru.

Usvojene izmjene i dopune Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave iz 2021. godine svakako su doprinijele 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.

Iako je navedenim zakonodavnim rješenjem na zadovoljavajući način riješeno pitanje statusa i određenih materijalnih prava članova Državne komisije, i dalje ostaje sporno pitanje obračuna i visine plaće članova Državne komisije s obzirom na važeće propise koji su se pokazali manjkavim i neusklađenim s trenutnom situacijom na tržištu.

Naime, plaće članova Državne komisije uređene su Odlukom Vlade Republike Hrvatske o plaći članova Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“ broj 77/13.), kojom su propisani koeficijenti te osnovica za izračun plaće članova, i to prema osnovici za obračun plaće državnih dužnosnika utvrđenoj 2013. godine.

S obzirom na trenutnu situaciju i potrebu usklađenja svih plaća u državnim tijelima i javnim službama, koja obaveza jasno proizlazi iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. u dijelu koji se odnosi na reformu sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama, radi čega je potrebno provesti analizu plaća odnosno osigurati preduvjete da se plaće koje se

isplaćuju u državnim tijelima i javnim službama mogu usporediti (njihovi koeficijenti), ovime se ukazuje i na potrebu usklađenja plaća članova Državne komisije.

Ono što je bitno za napomenuti je da se plaće članova Državne komisije nisu mijenjale od 2013. godine, iako je u navedenom periodu uspoređujući prosječnu mjesečnu neto plaću za 2013. godinu (5.515,00 kn) u odnosu na prosječnu mjesečnu neto plaću za 2022. godinu (7.653,00 kn) došlo do porasta prosječne mjesečne neto plaće za više od 38%.

Nadalje, statistički pokazatelji o radu Državne komisije, a koji se navode u izvješću za svaku godinu, pokazuju izvanredne rezultate rada kao i skraćanje rokova odlučivanja u žalbenim postupcima, što sve govori u prilog izuzetno visokoj radnoj etici i entuzijazmu zaposlenika Državne komisije. Međutim, potrebno je i dalje zadržati visok profesionalni nivo članova Državne komisije, što sa postojećim odlukom kojom je regulirana plaća članova Državne komisije, a koja se nije mijenjala od 2013. godine, može biti ozbiljno dovedeno u pitanje. Iz istog razloga postoji potencijalna opasnost slabog odaziva na javni poziv za popunjavanje slobodnih radnih mjesta članova Državne komisije čime se dovodi u pitanje funkcioniranje Državne komisije.

1.1.2. Etičko postupanje Državne komisije

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 za 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 Vlada Republike Hrvatske dala suglasnost 3. lipnja 2022. godine, 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 te skup etičkih načela nužnih za uspješno obnašanje poslova članova, državnih službenika i namještenika Državne komisije radi ostvarenja: najviših vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske – vladavine prava, ustavnosti i

zakonitosti i etike, zaštite ljudskih prava i sloboda, neovisnosti, nepristranosti, stručnosti, jednakosti i dostojanstva službene dužnosti zaposlenika Državne komisije, jačanja svijesti o osobnoj i profesionalnoj odgovornosti, savjesnosti i učinkovitosti u obnašanju službene dužnosti zaposlenika Državne komisije, stalnog razvijanja i unapređivanja međuljudskih odnosa zaposlenika Državne komisije, kao i odnosa prema sudionicima žalbenih postupaka, promicanja etičkih načela, zakonitog i pravodobnog pružanja pravne zaštite i radi jačanja povjerenja javnosti u pravednost i učinkovitost u obavljanju poslova zaposlenika Državne komisije.

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 2022. godinu iznosio je 10.771.024,00 kuna. Od tog iznosa za plaće je planirano 8.412.699,00 kuna, za materijalne rashode 2.184.825,00 kuna, za financijske rashode planirano je 2.500,00 kuna i za nabavu nefinancijske imovine planirano je 171.000,00 kune.

Ukupno izvršenje iznosi 10.280.449,74 kuna ili 95,45% plana.

Za plaće odnosno rashode za zaposlene, planirano je 8.412.699,00 kuna, a izvršenje je 8.201.328,13 kuna ili 97,49%.

Za materijalne troškove planirano je 2.184.825,00 kuna, a izvršenje je 1.978.678,67 kuna ili 90,56%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 36,35% odnosi se na zakupnine i najamnine, gdje je najveća stavka zakup poslovnog prostora. Od 2.500,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke, izvršenja nije bilo.

Za nabavu nefinancijske imovine u okviru materijalnih troškova planirano je 171.000,00 kuna, od čega je izvršeno 100.442,94 kuna ili 58,74%, 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 2022. godini je s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćen iznos od 13.237.922,91 kuna u Državni proračun, što predstavlja smanjenje od 23% u odnosu na 2021. godinu.

Iz navedenog je razvidno da je s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka u Državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 2.466.898,91 kuna više sredstava od sredstava planiranih za rad Državne komisije za 2022. godinu.

1.3. Ljudski potencijali

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

U 2022. godini do 31. kolovoza u Državnoj komisiji su bile ukupno zaposlene 34 osobe. Počevši od 1. rujna 2022. godine pa do kraja godine u Državnoj komisiji su bile zaposlene 33 osobe. Ukupna popunjenost radnih mjesta iznosi 68,75% (33 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 (75%).

Predsjednika, zamjenika predsjednika i ostale članove Državne komisije imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske na razdoblje od pet godina s mogućnošću još jednog imenovanja. Sukladno članku 8. stavcima 2. i 5. Zakona o Državnoj komisiji, Vlada Republike Hrvatske dužna je prije isteka mandata člana Državne komisije predložiti Hrvatskom saboru razrješenje člana Državne komisije kojem ističe mandat i imenovanje novoga ili reizbor člana Državne komisije, a u postupku predlaganja članova Državne komisije Vlada Republike Hrvatske objavljuje javni poziv za odabir kandidata kojeg će Vlada Republike Hrvatske predložiti Hrvatskom saboru za člana Državne komisije.

Tijekom 2022. godine jednoj članici Državne komisije istekao je mandat, dok na njeno mjesto još uvijek nije imenovan novi član odnosno članica. Navedena činjenica utječe na redovno obavljanje zakonom propisane nadležnosti Državne komisije u zakonom propisanim

rokovima te postoji opravdana bojazan da će se rokovi odlučivanja produžiti, a što bi svakako valjalo izbjeći, posebice imajući u vidu značajno povećanje broja žalbenih predmeta koji se odnose na obnovu potresom zahvaćenih područja kao i predmeta koji se odnose na postupke nabave usko vezane za Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.

U Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima na dan 31. prosinca 2022. godine je ukupno zaposleno 16 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 (81,25%).

U Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima na dan 31. prosinca 2022. godine je ukupno zaposleno 5 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 (80%).

1.3.1. Edukacija i usavršavanje stručnih kadrova

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, a što je nastavljeno i u 2022. godini.

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

Državna komisija je i u 2022. godini nastavila sa specijaliziranim obrazovanjem svojih stručnih kadrova te je jedna stručna savjetnica-specijalistica upućena na akademski studij: „International Master in Public Procurement Management“, koji se odvijao na Sveučilištu Tor Vergata u Rimu u online okruženju. 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 7 stručnih savjetnika – specijalista.

Edukacija se tijekom 2022. 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 2022. godini smanjen broj edukacija na kojima su sudjelovali zaposlenici Državne komisije, 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.

1.3.2. Analiza radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, DKOM, SAFU)

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.

Stoga je, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja provelo otvoreni postupak javne nabave za nabavu usluge Analize radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, SAFU i DKOM). Za predmetnu uslugu Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja je sklopilo Ugovor o javnoj nabavi s „Erste & Young Savjetovanje d.o.o. Zagreb“.

Analiza radnog opterećenja ključnih institucija u sustavu javne nabave provedena je kroz četiri faze koje su međusobno povezane i nadopunjuju se. Spomenute faze uključivale su analizu akata koje definiraju unutarnje ustrojstvo, prikupljanje različitih podataka o zaposlenima, izradu popisa poslova i zadaća pojedinih radnih mjesta te provođenja intervjua s djelatnicima i voditeljima pojedinih ustrojstvenih jedinica. U konačnici su korigirane i ujednačene procjene vremena potrebnog za obavljanje popisanih procesa i zadaća u okviru svakog radnog mjesta i izrađen je izračun potrebnog broja ljudi za svaku instituciju.

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

Rezultat analize je Izvješće i prijedlog akcijskog plana². U odnosu na Državnu komisiju temeljem provedene analize je zaključeno kako nije uočen prostor za značajniji napredak u procedurama postupanja s obzirom da su procedure već sad jasno definirane i organizirane.

U okviru provedene analize dana je analiza poslovnih procesa, analiza radnog opterećenja djelatnika, analiza potrebnih kapaciteta za obavljanje poslova i analiza politike zadržavanja kadrova i ocjenjivanja rada djelatnika. U odnosu na svako analizirano područje dane su konkretne preporuke za unapređenje i konkretne aktivnosti unapređenja.

U odnosu na provedenu analizu poslovnih procesa dane su preporuke uvođenja novog radnog mjesta stručnog savjetnika koji bi preuzeo dio administrativnih poslova vezanih uz pregled predmeta i praćenje rokova te ustrojavanje voditeljskih mjesta na razini odjela koji bi preuzeli dio koordinacije i praćenja poslova, a u cilju smanjenja administrativnog opterećenja Voditelja Službe kako bi se umanjio rizik da uslijed povećanog broja žalbenih predmeta koji su u obradi dođe do propusta u poštivanju rokova ili ispravnoj ocjeni statusa žalbenog predmeta. U odnosu na Stručnu službu za rješavanje u žalbenim postupcima, a s obzirom na sve veću složenost žalbenih predmeta, ali i značajno unaprjeđenje rezultata rada koje službenici Državne komisije postižu, zaključeno je kako na poslovima rješavanja u žalbenim postupcima rade iskusni i stručni službenici te je iz tog razloga preporučena izmjena Pravilnika o unutarnjem redu, i to na način da se poveća broj izvršitelja na radnom mjestu višeg stručnog savjetnika – specijalista uz istovremeno smanjenje broja izvršitelja na radnom mjestu stručnog savjetnika – specijalista. Vezano za Stručnu službu za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima, u okviru koje se obavljaju dva značajna i zahtjevna poslovna procesa – praćenje prakse i ujednačavanje postupanja Državne komisije te postupanje u sudskim postupcima, a s obzirom na to da oba poslovna procesa zahtijevaju specifičan angažman i zasebne vještine službenika, preporučeno je da se trenutni poslovi podijele na dvije organizacijske jedinice: Stručna služba za praćenje prakse i Stručna služba za postupanje u sudskim postupcima.

2

http://www.javnabavna.hr/userdocsimages///Izvje%C5%A1%C4%87e%20i%20prijedlog%20akcijskog%20plana_Analiza%20radnog%20optere%C4%87enja_MINGOR_DKOM_SAFU_zavr%C5%A1no_16112022.pdf

U odnosu na provedenu analizu radnog opterećenja djelatnika zaključeno je kako je dovoljno sistematiziranih radnih mjesta, ali je potrebno dio stručnih savjetnika – specijalista promovirati na upražnjena radna mjesta viših stručnih savjetnika – specijalista. Popunjavanjem upražnjenih radnih mjesta iskusnim savjetnicima koji zadovoljavaju sve uvjete, otvorit će se prostor da se zaposle novi službenici na radnom mjestu stručnog savjetnika – specijalista. Kako bi se izbjeglo kontinuirano povećano radno opterećenje, dane su preporuke vezano za potreban broj službenika. Povećanjem broja službenika koji rade na rješavanju u žalbenim predmetima, ali i dodatnim službenicima koji bi bili raspoređeni na poslove Stručne službe za praćenje prakse i Stručne službe za postupanje u sudskim postupcima doći će do rasterećenja savjetnika. U analizi je u tom smislu istaknuto da je zbog svega navedenoga, a uzimajući u obzir ulogu Državne komisije, ali i značaj koji postupanje Državne komisije ima na zaštitu javnih sredstava i financijskih interesa Europske unije, potrebno povećati sredstva koja se iz Državnog proračuna osiguravaju za rad Državne komisije, a kojima bi se osigurao dovoljan iznos za ukupno povećanja rashoda za plaće službenika.

U odnosu na potrebne kapacitete za obavljanje poslova navedeno je kako službenici i članovi Državne komisije moraju biti vrsni stručnjaci u području javne nabave i kao tvorcima pravne prakse u tom području, redoviti programi usavršavanja nisu adekvatan način usavršavanja. Zaposlenima u Državnoj komisiji (i članovima i službenicima u Stručnim službama) potrebni su visokospecijalizirani programi u specifičnim tematskim područjima, a koji su često dostupni isključivo u inozemstvu. Za navedene edukacije i programe potrebno je podmiriti troškove kotizacija i inozemnog putovanja, za što Državna komisija nema dovoljno sredstava. Ukoliko se želi osigurati trajno usavršavanje i članova i službenika Državne komisije, koje će više odgovarati stvarnim potrebama, svakako je potrebno povećati sredstva dodijeljena Državnoj komisiji za ovu svrhu.

U odnosu na politiku zadržavanja kadrova i ocjenjivanja rada djelatnika dane su konkretne preporuke koje bi trebale doprinijeti tome da se kvalitetni zaposlenici zadrže na radnom mjestu i motiviraju za daljnji rad i ostvarenje dobrih radnih rezultata.

*Zaključno se može reći kako je u slučaju Državne komisije najveći izazov i slijedom toga najvažnije preporuke **osiguravanje dostatnih edukacija** za specifične potrebe Državne komisije, ali i kontinuirano **osiguranje dostatnih financijskih sredstava** koji su pretpostavka za učinkovito funkcioniranje institucije na razini koja se zahtjeva od ključnog tijela u sustavu pravne zaštite.*

Analizom radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, DKOM, SAFU) prihvaćeni su prijedlozi za unaprjeđenje kroz preporuke te je svaka institucija, uvažavajući iste izradila konačni akcijski plan – Final Roadmap. Ovdje je važno naglasiti kako Državna komisija unatoč velikom entuzijazmu i nastojanju da ispuni sve aktivnosti predviđene akcijskim planom nije u mogućnosti to učiniti bez osiguranja dodatnih financijskih sredstava.

1.3.3. Unutarnje ustrojstvo i struktura Državne komisije

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2022. godine:

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije
Predsjednica	1	1
Zamjenici predsjednice	2	2
Ostali članovi Državne komisije	5	6
Tajništvo	2	5
Pododsjek Pisarnica	2	4
Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima	16	22
Stručna služba za praćenje prakse i	5	8

postupanje u sudskim postupcima		
Ukupno:	33	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 ovog državnog tijela. Naime, kontrola postupaka javne nabave, s posljedicom poništenja odluka i/ili postupaka za koje se utvrdi da su provedeni suprotno zakonu, izravno sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako, između ostaloga, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja. Istovremeno, ono ostvaruje i preventivnu funkciju kojom se sprječava nastanak nezakonitih radnji i štete.

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 eksponirani, 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, odnosno bez izjavljene žalbe.***

Provodeći žalbeni postupak Državna komisija postupala 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.

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 kontrolu zakonitosti rada Državne komisije.

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

Nadalje, cjelokupno postupanje sa žalbama i spisima žalbenih predmeta odvija se uz pomoć 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.

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.

1.4.1. Djelovanje Državne komisije u okviru Strategije sprječavanja korupcije

Državna komisija je tijekom 2020. i 2021. godine bila aktivni sudionik u izradi Strategije sprječavanja 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. Akcijski plan je donesen u srpnju 2022. godine i u njemu su sadržane tri aktivnosti u kojima je Državna komisija nositelj aktivnosti i dvije aktivnosti u kojima je sunositelj. Jedna od aktivnosti u Akcijskom planu je i donošenje Etičkog kodeksa za državne službenike i dužnosnike Državne komisije, a koju aktivnost je Državna komisija ispunila u lipnju 2022. godine kada je uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske donijela Etički kodeks Državne komisije.

Također jedna od aktivnosti u Akcijskom planu je i izrada analize korupcijskih rizika u žalbenim postupcima u okviru izvješća o radu Državne komisije, koja se daje dalje u ovom izvješću pod točkom 1.4.2.

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.

1.4.2. Analiza korupcijskih rizika u žalbenim postupcima

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

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

1.4.2.1. Smanjenje udjela kontroliranih postupaka javne nabave

Brza i učinkovita pravna zaštita jedan je od ključnih elemenata u sustavu javne nabave koji je usmjeren prevenciji i suzbijanju koruptivnih aktivnosti.

Iz tog razloga ovdje se ukazuje potrebnim, u okviru analize korupcijskih rizika, upozoriti na kontinuirano opadanje udjela postupaka nabave koji su predmetom kontrole pred Državnom

komisijom. Ovaj zaključak vidljiv je iz podataka koji se dobivaju usporedbom broja objavljenih postupaka javne nabave u EOJN RH u odnosu na broj žalbenih postupaka koji su pokrenuti pred Državnom komisijom.

Tako je prema dostupnim podacima u 2020. godini udio kontroliranih postupaka javne nabave iznosio 7,23%, u 2021. godini taj broj je pao na 6,75%, dok je u 2022. godini došlo do dodatnog pada na 4,75%.

Dakle, od ukupne vrijednosti ugovora o javnoj nabavi koji iznose više od 46 milijardi kuna svega 5-6% vrijednosti bilo je predmetom kontrole pred Državnom komisijom. Dodatno, prema očekivanjima i trendovima koji se nastavljaju u prvom kvartalu 2023. godine (u trenutku izrade ovog izvješća), ovaj broj bi u 2023. godini mogao biti još manji, između ostalog i radi povećanih naknada za pokretanje žalbenog postupka koje su uvedene izmjenama i dopuna ZJN 2016.

Obzirom na ukazane trendove, ovdje je potrebno podsjetiti i na ovlast Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja da sami pokrenu žalbeni postupak ukoliko smatraju da je u pojedinim postupcima potrebno utvrditi nezakonitosti postupka radi zaštite javnih interesa. U posljednjih 10 godina ove ovlasti od strane spomenutih tijela nisu korištene. Korištenje ove ovlasti od strane spomenutih tijela zasigurno bi pridonijelo smanjenju rizika od korupcije u onim postupcima nabave u kojima zbog određenih razloga gospodarski subjekti nisu zainteresirani za ulaganje žalbe ili si primjerice radi visokih žalbenih naknada ne mogu priuštiti izjavljivanje žalbe u postupcima iznimno visoke procijenjene vrijednosti nabave.

Kada govorimo o područjima koja su u osobitom riziku od korupcije nužno je spomenuti postupke jednostavne nabave. Sukladno ZJN 2016, radi se o postupcima čija je vrijednost manja od 26.540,00 eura za nabavu robe i usluga, te manja od 66.360,00 eura za nabavu radova. U tim postupcima nije moguće koristiti pravnu zaštitu u obliku žalbe pred Državnom komisijom, pa na taj način gotovo 2,7 milijardi eura godišnje ostaje izvan područja kontrole tijela u sustavu pravne zaštite, a što predstavlja široko područje pogodno za različite oblike koruptivnog djelovanja.

Osim pravne zaštite koja se ostvaruje putem nadležnosti Državne komisije u sustavu javne nabave postoje dodatni mehanizmi kontrole na koje je potrebno ukazati.

Prije svega, radi se o zakonskoj ovlasti Sektora za politiku javne nabave pri Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja kao središnjem državnom tijelu za politiku javne nabave da provodi upravni nadzor nad provedbom Zakona o javnoj nabavi. Upravni nadzor po svojoj prirodi predstavlja čak i snažniji mehanizam kontrole zakonitosti iz razloga što njegovo provođenje nije isključivo vezano za prekluzivne žalbene rokove u kojima se pred Državnom komisijom može osporavati zakonitost postupka te nije ograničeno žalbenim navodima i pravilima o teretu dokazivanja u kontradiktornom žalbenom postupku. Osim toga, za razliku od nadležnosti Državne komisije koja je usko ograničena u najvećem dijelu na period od objave poziva na dostavu ponuda do izvršnosti odluke o odabiru, ovlasti tijela koje provodi upravni nadzor nad zakonitošću postupanja naručitelja daleko su opsežnije.

Međutim, u okviru analize korupcijskih rizika potrebno je ukazati na iznimno mali obim postupaka nabave koji su predmet upravnog nadzora. Naime, prema statističkim podacima iskazanim u Statističkim izvješćima o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj upravni nadzor provodi se u vrlo malom broju postupaka javne nabave (u manje od 2% postupaka).

U tom smislu, smanjenje udjela postupaka nabave koji su predmetom kontrole pred Državnom komisijom, vrlo malen udio postupaka nad kojima se provodi upravni nadzor kao i daljnje zapostavljanje bilo kakve mogućnosti kontrole u sustavu jednostavne nabave, uz kontinuirano povećanje vrijednosti ugovora koji se godišnje dodjeljuju kroz jednostavnu nabavu, u svojoj ukupnosti povećavaju udio ugovora kojima se javna sredstva dodjeljuju bez ikakve efektivne kontrole, a što može voditi većem riziku od koruptivnih aktivnosti.

1.4.2.2. Izvršenje ugovora

Osim velikog udjela postupaka nabave koji nisu zahvaćeni kontrolom zakonitosti od strane Državne komisije, potencijalne korupcijske rizike vidimo i u nedostatku sustavne kontrole nad izvršenjem ugovora o javnoj nabavi.

Izvršenje ugovora dio je procesa nabave u širem smislu nad kojim postoji najmanje nadzora. Upravo iz tog razloga ovaj dio procesa nabave (uz fazu pripreme dokumentacije o nabavi) oduvijek je najpodložniji koruptivnim rizicima. Naime, kako su tijekom razvoja sustava nabave u Republici Hrvatskoj jačali kontrolni i nadzorni mehanizmi koji se odnose na sam

postupak nabave, koruptivni rizici „preselili“ su se u faze postupka koje nisu u toj mjeri podložne kontroli nadzornih tijela.

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

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

1.4.3. Suradnja Državne komisije s drugim državnim tijelima u području antikorupcije

Državna komisija je tijekom 2022. 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.

U cilju unaprjeđenja suradnje, tijekom 2022. godine potpisan je Sporazum o suradnji Državne komisije i Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja u području zaštite tržišnog natjecanja u postupcima javne nabave na svim tržištima u Republici Hrvatskoj, a s ciljem osiguranja djelotvornog i učinkovitog tržišnog natjecanja, kao i na drugim područjima koja su izravno ili neizravno povezana sa zaštitom tržišnog natjecanja i u vezi su s drugim postupcima iz nadležnosti Državne komisije. Temeljem potpisanog sporazuma održani su prvi sastanci s temom razmjene iskustava i daljnjeg unaprjeđenja suradnje te prve edukacije. Svako ovakvo

povezivanje i umrežavanje državnih tijela u ispunjavanju njihovih nadležnosti doprinosi jačanju pravne sigurnost i zaštite tržišta uz istovremeno omogućavanje širenja tržišta bez kršenja tržišnog natjecanja te uz transparentno i ekonomično trošenje proračunskih sredstava.

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 2022. godini zaprimljena su 3 zahtjeva za pristup informacijama, od kojih su sva 3 riješena u 2022. 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. Financijskim uštedama uvelike je doprinijela mogućnost e-Žalbe budući se sva komunikacija sa strankama odvija putem sustava e-Žalba (međusobno povezani informacijski sustavi Elektroničkog oglasnika javne nabave i Državne komisije).

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 vezi s 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 2022. godini Državna komisija je nastavila s radom na jačanju suradnje s komparativnim tijelima u drugim državama članicama kroz aktivno sudjelovanje u ekspertnoj grupi revizijskih tijela u javnoj nabavi na razini Europske unije, pod vodstvom Europske komisije, DG GROW. Tijekom 2022. godine održala su se dva sastanka ekspertne grupe, u svibnju u Briselu i u studenome u Pragu. Na sastanku se raspravljalo o aktualnim temama vezanim za rad i odlučivanje revizijskih tijela. Na sastancima je, pored uobičajenih stručnih pitanja vezanih uz primjenu direktiva kojima je uređena javna nabava i spornih pitanja koja se javljaju pri odlučivanju revizijskih tijela, poseban naglasak stavljen na razmjenu mišljenja vezano za kršenje Uredbe Vijeća (EU) 2022/576 od 8. travnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira

stanje u Ukrajini (SL L 111, 8.4.2022.; dalje: Uredbu Vijeća (EU) 2022/576 od 8. travnja 2022.). U okvirima sastanka održanog u Pragu iznesena je praksa Državne komisije u odnosu na primjenu Uredbe Vijeća (EU) 2022/576 od 8. travnja 2022.

U cilju unaprjeđenja učinkovitosti, djelotvornosti i transparentnosti sustava pravne zaštite u javnoj nabavi, a polazeći od uspješne suradnje revizijskih tijela u javnoj nabavi na razini Europske unije, dana 28. listopada 2022. godine u Tirani potpisan je Memorandum o suradnji između revizijskih tijela u javnoj nabavi iz Republike Hrvatske, Republike Slovenije, Republike Albanije, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunjske i Kosova, kojim je uspostavljena Mreža revizijskih tijela u javnoj nabavi jugoistočne Europe. Glavni ciljevi mreže su unaprjeđenje suradnje, razmjena iskustva, stručnih mišljenja i znanja o specifičnim pravnim pitanjima od značaja za rad revizijskih tijela te kvalitetno i učinkovito provođenje zakonskih ovlasti. Mreža je izazvala veliki interes te su želju za priključivanjem ubrzo iskazala i revizijska tijela iz Turske i Moldavije. Ova inicijativa je prepoznata i podržana od strane SIGMA-e (Support for Improvement in Governance and Management; inicijativa OECD-a i EU) kao korisna za razvoj i stručno usavršavanje revizijskih tijela u javnoj nabavi iz zemalja koje nisu članice Europske unije kroz razmjenu iskustava, znanja i najboljih praksa sa revizijskim tijelima iz zemalja članica Europske unije.

Državna komisija je u travnju 2020. godine sklopila sa Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije Ugovor o suradnji u provedbi twinning projekta „Strengthening budget planning, execution and internal control functions“ (twinning broj: MK 18 IPA FI 01 19), a korisnik kojeg projekta su Ministarstvo financija, Uprava za javnu nabavu i Državna žalbena komisija za javnu nabavu Republike Sjeverne Makedonije. Temeljem ovog sporazuma zaposlenici Državne komisije su i tijekom 2022. 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, unaprjeđenja unutarnje organizacije, učinkovitosti, transparentnosti i načina donošenja odluka kao i davanja preporuka za unaprjeđenje 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.

U sklopu navedenog projekta u lipnju 2022. godine delegacija Državne žalbene komisije za javnu nabavu, prvostupanjskog revizijskog tijela u javnoj nabavi i Uprave za javnu nabavu, Ministarstva financija iz Republike Sjeverne Makedonije bila je u studijskom posjetu u Državnoj komisiji. Tijekom posjeta kolegama iz Republike Sjeverne Makedonije je prezentiran sustav pravne zaštite u javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj, pri čemu je istaknuta e-žalba kao primjer dobre prakse digitalizacije žalbenog postupka u Europskoj uniji. Također je predstavljeno unutarnje ustrojstvo Državne komisije te su prezentirani poslovni procesi Državne komisije koji iz godine u godinu doprinose kvaliteti i brzini donošenja odluka Državne komisije kao i naponi koje Državna komisija poduzima kako bi ujednačila svoju pravnu praksu te izvijestila zainteresiranu javnost o ključnim odlukama Državne komisije kao i presudama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Suda Europske unije.

U organizaciji Tijela javne nabave Mađarske, u Budimpešti je u dane 20. i 21. lipnja 2022. godine održan sastanak V4 skupine, Revizijskih tijela u javnoj nabavi. Sastanku su, osim predstavnika Mađarske, Slovačke, Češke i Poljske, nazočili i predstavnici Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, a raspravljalo se o recentim izazovima u javnoj nabavi i postupcima pravne zaštite od čega se mogu izdvojiti kao značajnija pitanja vezana uz izmjene ugovora o javnoj nabavi, razloge isključenja te stratešku javnu nabavu.

U svrhu daljnjeg jačanja međusobne suradnje s ciljem razmjene iskustava u primjeni propisa pravne zaštite u sustavu javne nabave s predstavnicima Ureda za razmatranje žalbi, revizijskog tijela u javnoj nabavi u Bosni i Hercegovini u prosincu 2022. godine održan je radni sastanak vezano uz aktualnosti u provedbi pravne zaštite u sustavu javne nabave u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.

1.7. Izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi

Državna komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu u posljednjih nekoliko godina, u dijelu koji se odnosi na ocjenu stanja u pravnoj zaštiti, ukazivala na određene pojavnosti uočene u žalbenim postupcima, a koje su negativno utjecale na učinkovitost pravne zaštite, odnosno koje su bespotrebno odugovlačile žalbene postupke koji su se vodili pred Državnom komisijom, a čime se ujedno produžilo i trajanje postupaka javne nabave u cjelini. Upravo kako bi se umanjili ovi negativni učinci, Državna komisija je u godišnjim izvješćima o radu

predlagala određene zakonske izmjene koje su u konačnici i usvojene donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 114/22.) koji je stupio na snagu 11. listopada 2022. godine. Novim zakonskim rješenjem uvedene su izmjene koje utječu na ekonomičnost i efikasnost žalbenih postupaka i postupaka javne nabave, a koje su najvećim dijelom upravo posljedica prijedloga Državne komisije.

Bitna izmjena koju je svakako potrebno posebno istaknuti je uvođenje e-žalbe kao isključivog načina podnošenja žalbe čime se nastoji skratiti prosječno trajanje žalbenog postupka i spriječiti zlouporabu prava na žalbu. S obzirom da je Pravilnikom o elektroničkoj žalbi („Narodne novine“, broj 101/17.), kao prijelaznim rješenjem, omogućeno podnošenje e-žalbe, zakonodavac je prepoznavši ovaj alat kao efikasno sredstvo ubrzanja žalbenih postupaka uveo e-žalbu kao jedini i isključivi način izjavljivanja žalbe u postupcima javne nabave. Bitno je istaknuti da se nakon izjavljivanja žalbe u obliku e-žalbe sva daljnja komunikacija među strankama žalbenog postupka odvija putem EOJN RH, čime se izbjegavaju manipulacije sa dostavljanjem podnesaka poštanskim putem i znatno se ubrzava žalbeni postupak.

Nadalje, druga bitna izmjena omogućila je naručiteljima nastavak postupka u slučajevima žalbe na dokumentaciju o nabavi koja nije dopuštena ili je očito nepravodobna. Naime, sukladno ranijem zakonskom rješenju svaka žalba na dokumentaciju o nabavi nužno je rezultirala zaustavljanjem postupka nabave i odgodom javnog otvaranja ponuda, što su žalitelji u određenom broju slučajeva koristili ne za ostvarivanje pravne zaštite od nezakonitog postupanja naručitelja već isključivo kako bi zaustavili postupak javne nabave. Tako se i u slučaju nepravodobnih i nedopuštenih žalbi, dok Državna komisija ne odluči o žalbi, postupak, također, zaustavljao, a naručitelji su bili obvezni nakon završetka žalbenog postupka produžiti rok za dostavu ponuda. Time se ponovno otvarala mogućnost žaliteljima da nepravodobnim žalbama zaustavljaju postupak nabave što je dovodilo do produljenja rokova za dostavu ponuda, a sve skupa do odugovlačenja postupaka javne nabave. Navedeno je predstavljalo osobit problem u postupcima javne nabave koji su financirani iz EU fondova zbog potrebe poštivanja rokova koji su određeni za povlačenje predmetnih sredstava.

Spomenutim izmjenama Zakona o javnoj nabavi, odnosno odredbom prema kojoj nepravodobna i nedopuštena žalba na dokumentaciju o nabavi ne zaustavlja nužno postupak nabave nastoji se odvratiti zlonamjerne žalitelje od izjavljivanja žalbi na dokumentaciju o nabavi s isključivim ciljem da zaustave postupak nabave.

Također, vrlo značajna izmjena odnosi se i na situacije kada žalba ne sadrži žalbene navode, a koju žalbu će sukladno novom zakonskom rješenju Državna komisija moći odbaciti kao neurednu bez pozivanja žalitelja na uređenje žalbe u tom dijelu. Naime, u praksi Državne komisije uočen je određeni broj žalbenih predmeta pojedinih žalitelja, koji su koristeći važeće zakonske odredbe, izjavljivali žalbe bez žalbenih navoda, a Državnu komisija je bila obvezna tražiti uređenje žalbe u tom dijelu. Na taj način produžavao se žalbeni postupak, a time i sam postupak javne nabave. Nadalje, sukladno izmjenama Zakona o javnoj nabavi, Državna komisija više nema obvezu obavještavanja odabranog ponuditelja i natjecatelja o postojanju žalbenog postupka slanjem postupovnog zaključaka već oni dostavljaju svoje očitovanje na žalbu Državnoj komisiji u roku od pet dana od dana dostave obavijesti o zaprimljenoj žalbi. Naime, sustav e-Žalba bez odgode šalje obavijest o zaprimljenoj žalbi strankama žalbenog postupka u njihov siguran elektronički pretinac na poslužitelju EOJN RH te na njihovu adresu elektroničke pošte, a čime se znatno skraćuje vrijeme potrebno za „kompletiranje“ žalbenog predmeta, pa samim time i trajanje žalbenog postupka.

Konačno, značajne promjene odnose se na iznose naknada za pokretanje žalbenih postupaka pa tako više nema fiksne naknade u fazi dokumentacije o nabavi u iznosu od 5.000,00 kuna neovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave, kako je to bilo normirano prethodnim zakonskim rješenjem. Novo zakonsko rješenje propisuje fiksnu naknadu u iznosu od 10.000,00 kuna odnosno 1.320,00 eura za postupke procijenjene vrijednosti do 2 milijuna kuna odnosno do 265.440,00 eura. Naknada u postotnom iznosu, i to 0,5% vrijednosti postupka javne nabave propisana je za nabave do 100 milijuna kuna odnosno do 13.272.000,00 eura, dok je za procijenjenu vrijednost nabave veću od 100 milijuna kuna odnosno veću od 13.272.000,00 eura propisana fiksna naknada u iznosu od 500.000,00 kuna odnosno 66.360,00 eura, što predstavlja maksimalni iznos naknade propisan novim zakonskim rješenjem. Nadalje, članak 430.a, koji propisuje iznose u eurima, stupio je na snagu na dan uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj. Ovdje je potrebno napomenuti da je povećanje žalbenih naknada jedna od izmjena Zakona o javnoj nabavi koja nije predložena od strane Državne komisije. Naime, Državna komisija je kroz svoja godišnja izvješća o radu kontinuirano ukazivala na izniman značaj koji u sustavu pravne zaštite imaju žalbe na dokumentaciju o nabavi kojima se zapravo u vrlo ranoj fazi postupka mogu ispraviti nezakonitosti koje postoje u postupku, a čime se sprječava poništenje cjelokupnog postupka nabave u kasnijim fazama postupka kada ispravljanje tih nedostataka u dokumentaciji o nabavi više nije moguće.

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2022. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 951 žalbeni predmet, od kojih je 66 preneseno iz 2021. godine te 885 novo zaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2021.*	66
Zaprimljene žalbe u 2022.	885
Ukupno	951

* Predmeti preneseni iz 2021. godine nisu riješeni u 2021. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine (93 predmeta su zaprimljena u prosincu 2021. godine) i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije bilo moguće kompletirati te se nije moglo niti pristupiti rješavanju žalbi u 2021. godini.

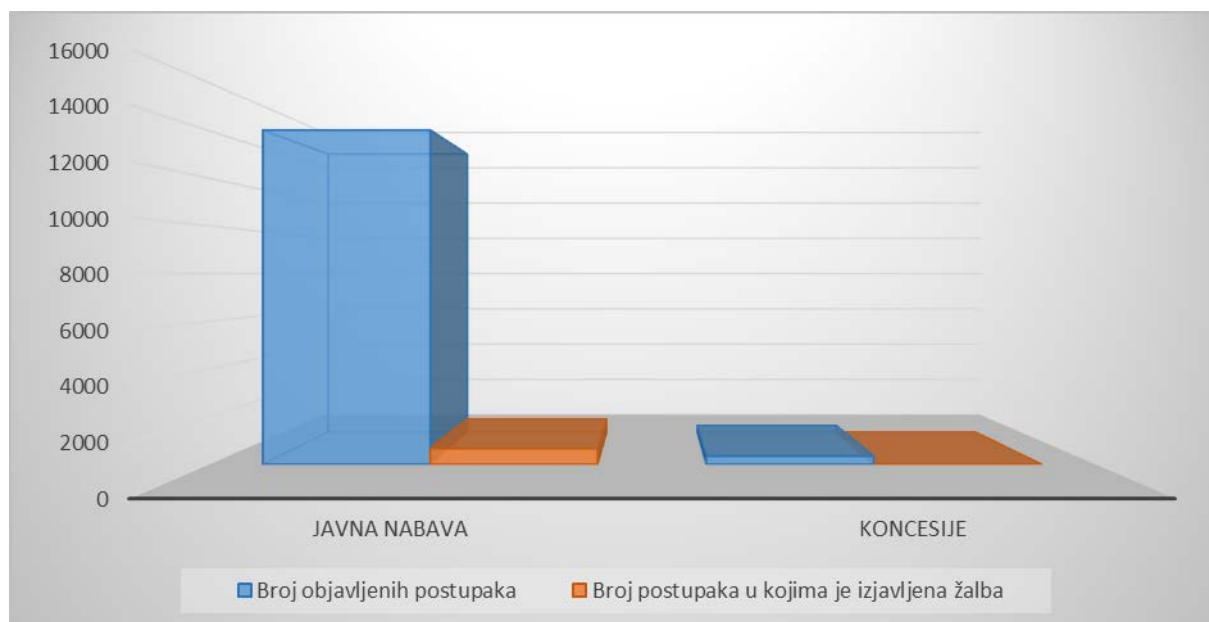
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi

Vrsta	Broj	%
Javna nabava	864	97,63
Koncesije	21	2,37
Javno-privatno partnerstvo	0	0
Ukupno	885	100

Žalbe se u prevladavajućem broju slučajeva izjavljuju u postupcima javne nabave, svega 2,37% u postupcima davanja koncesija, dok u postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva tijekom 2022. 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 2022. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2022.	%
Javna nabava	14.015	667	4,75
Koncesije	343	11	3,21



U 2022. godini Državna komisija **kontrolirala je 4,75% od ukupnog broja postupaka javne nabave**, što predstavlja smanjenje od 2% u odnosu na prethodnu 2021. godinu (6,75%). Ovdje je potrebno napomenuti da je tijekom 2022. godine nastavljen trend povećanja ukupnog

broja postupaka javne nabave koji su objavljeni u EOJN RH za cca 15% u odnosu na broj postupaka objavljenih 2021. godine, a što može biti jedan od pokazatelja nastavka pokretanja gospodarskih aktivnosti nakon pandemije bolesti COVID-19, ali i ubrzanog postupka obnove potresom iz 2020. godine pogođenih područja.

U 2022. godini Državna komisija kontrolirala je 3,21% od ukupnog broja postupaka davanja koncesija što predstavlja smanjenje od cca 3% u odnosu na prethodnu 2021. godinu (5,69%), odnosno svega 8 postupaka davanja koncesija manje koje je Državna komisija kontrolirala.

2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih žalbi za razdoblje 2014.-2022.

Tijekom 2022. godine u Državnoj komisiji zaprimljeno je 885 žalbi. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred ovim državnim tijelom (951), prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi je iznosio 80 predmeta.

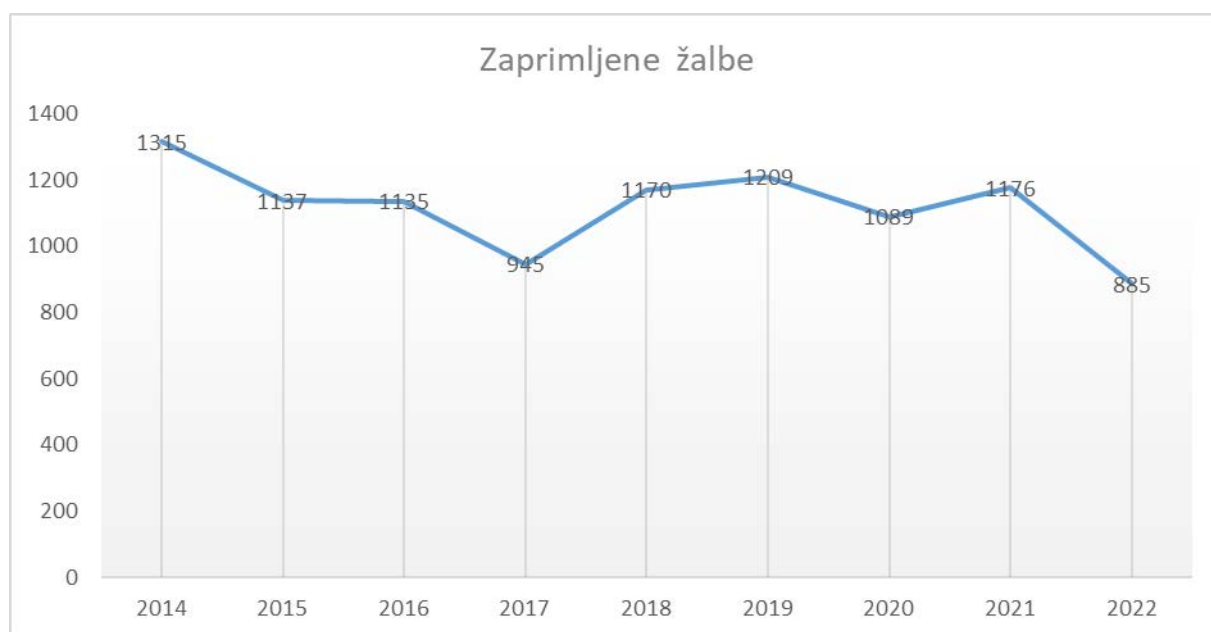
Godina	Zaprimljene žalbe	Usporedba s prethodnom godinom	
2014	1315	-	-
2015	1137	15./14.	-13,54 %
2016	1135	16./15.-	-0,18 %
2017	945	17./16.	-16,74 %
2018	1170	18./17.	+23,80%
2019	1209	19./18.	+3,33%
2020	1089	20./19.	-9,92%
2021	1176	21./20.	+7,99%
2022	885	21./22.	-24,75

Iako broj žalbenih predmeta varira iz godine u godinu, složenost predmeta se kontinuirano povećava, što je moguće posljedica 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.

U 2022. godini došlo je do pada broja žalbenih predmeta od gotovo 25% uz istovremeno povećanje broja ukupno objavljenih postupaka javne nabave u EOJN RH od cca 17%, što predstavlja značajno povećanje s obzirom na veličinu hrvatskog tržišta. Jedan od razloga smanjenja broja žalbi možda leži upravo u povećanju broja objavljenih postupaka radi čega i gospodarski subjekti nalaze „dovoljno posla“ za svoje kapacitete te je samim time natjecanje za svaki posao manje. Značajan udio u ovom trendu zasigurno se može pripisati i građevinskom sektoru zbog većeg broja postupaka nabave koji su tijekom 2022. godine objavljeni u okviru provođenja projekata obnove nakon potresa.

Dodatne razloge za smanjenje broja izjavljenih žalbi vjerojatno je dijelom moguće pronaći i u sve većoj profesionalizaciji stručnjaka koji provode postupke javne nabave pa su i dokumentacije o nabavi kvalitetnije, a greške i nesukladnosti sa ZJN 2016 u postupcima javne nabave manje te gospodarski subjekti ne nalaze osnove za izjavljivanje žalbe.

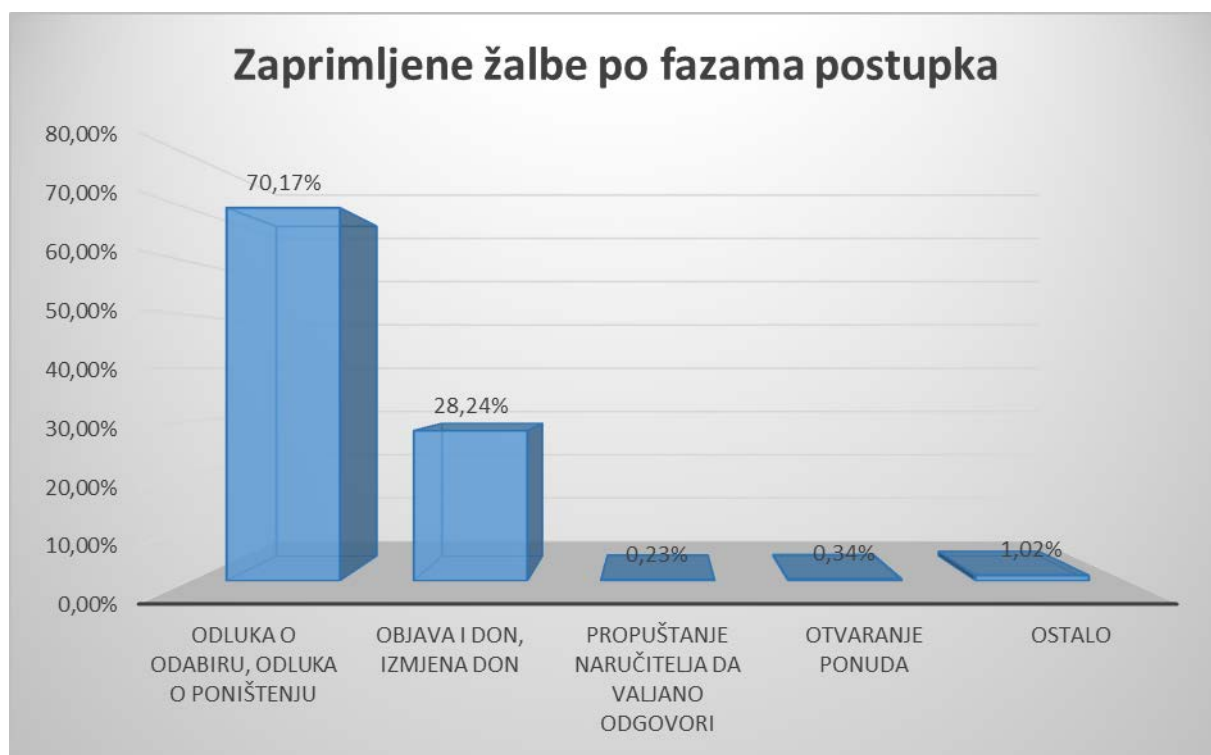
Nadalje, ovom trendu zasigurno pridonosi i činjenica da se u petoj godini primjene ZJN 2016 praksa u pogledu primjene novih instituta ustalila, a pojedini instituti, čija je primjena u početku bila možda dvojbeni, se primjenjuju s više razumijevanja i znanja.



2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	JPP	Ukupno	%
1.	Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	613	8	-	621	70,17
2.	Objava i DON, Izmjena DON	238	12	-	250	28,24
3.	Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	2	0	-	2	0,23
4.	Otvaranje ponuda	2	1	-	3	0,34
5.	Ostalo*	9	0	-	9	1,02
6.	UKUPNO	864	21	-	885	100

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



U 2022. godini od ukupnog broja zaprimljenih žalbi, na dokumentaciju o nabavi izjavljeno je njih 28,24%, što predstavlja pad broja žalbi izjavljenih u ovoj fazi u odnosu na 2021. godinu (32,06%). 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, koja se primjenjivala do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 114/22.) u listopadu 2022. godine.

Novim izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi koje su stupile na snagu 11. listopada 2022. godine, propisani su značajno viši iznosi naknada od 1.320,00 eura do 66.360,00 eura (što predstavlja maksimalni iznos naknade), koji se uplaćuju ovisno o visini procijenjene vrijednosti nabave, međutim, neovisno o fazi postupka javne nabave na koju se izjavljuje žalba. Nadalje, novi viši iznosi naknade primjenjuju se na sve postupke javne nabave pokrenute nakon stupanja na snagu navedenih izmjena Zakona o javnoj nabavi.

S obzirom na značajno povećanje iznosa naknade za pokretanje žalbenog postupka u fazi dokumentacije o nabavi, usporedbom broja žalbi u navedenoj fazi postupka javne nabave, a koje su zaprimljene nakon stupanja na snagu izmjena Zakona o javnoj nabavi, u odnosu na zaprimljene žalbe u istoj fazi u relevantnom razdoblju za prethodnu godinu, uočena je značajna razlika u broju zaprimljenih predmeta.

Naime, u navedenom relevantnom razdoblju za 2021. godinu zaprimljeno je 56 žalbi u fazi dokumentacije/izmjene dokumentacije o nabavi, dok su u istoj fazi postupka javne nabave i za isto razdoblje u 2022. godini, odnosno nakon stupanja na snagu izmjena Zakona o javnoj nabavi, zaprimljene svega 22 žalbe.

Unatoč kratkom promatranom razdoblju (svega nekoliko mjeseci), u kojem se uspoređuje broj žalbi zaprimljenih u fazi dokumentacije, navedena razlika u broju zaprimljenih žalbi može se dovesti u vezu s povećanim iznosima naknada za pokretanje žalbenog postupka (umjesto prije jedinstvenih 5.000,00 kuna), odnosno može biti pokazatelj novog trenda smanjenja broja žalbi općenito, a posebno u fazi dokumentacije o nabavi, što će se u predstojećem razdoblju za 2023. godinu moći pouzdano utvrditi.

Kontrola postupka javne nabave u ranijoj fazi objavljene dokumentacije ili izmjene dokumentacije o nabavi, značajno utječe na kvalitetnije provođenje postupka javne nabave te indirektno i na izbjegavanje određenih nepravilnosti koje za posljedicu imaju financijske korekcije u postupcima financiranim iz fondova Europske unije. Međutim, kontrola u ovoj fazi postupka javne nabave je moguće dovedena u pitanje, odnosno na neki način ograničena budući da su zadnjim izmjenama i dopunama ZJN 2016 povećani iznosi naknade za pokretanje žalbenog postupka, pa se tako i u fazi dokumentacije o nabavi naknada za pokretanje žalbenog postupka plaća u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave odnosno ukinuta je jedinstvena naknada za pokretanje žalbenog postupka.

2.3. Broj neriješenih predmeta

Zaprimljeni predmeti u 2022.	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
885*	827	58*
100%	93,45%	6,55%

*U 2022. godini je ukupno u radu bio 951 predmet, budući da je 66 predmeta preneseno iz 2021. godine.

*Na dan 31. prosinca 2022. godine 58 predmeta nije riješeno, najvećim dijelom zaprimljenih krajem godine (71 žalba u mjesecu prosincu), a čije se rješavanje nastavilo u 2023. godini unutar zakonom određenih rokova.

U 2022. godini smanjen je broj žalbenih predmeta čije je rješavanje preneseno u 2023. godinu za 12% u odnosu na 2021. godinu kada je rješavanje 66 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. Svi preostali predmeti iz 2022. godine su riješeni do sredine veljače 2023. godine.

2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima

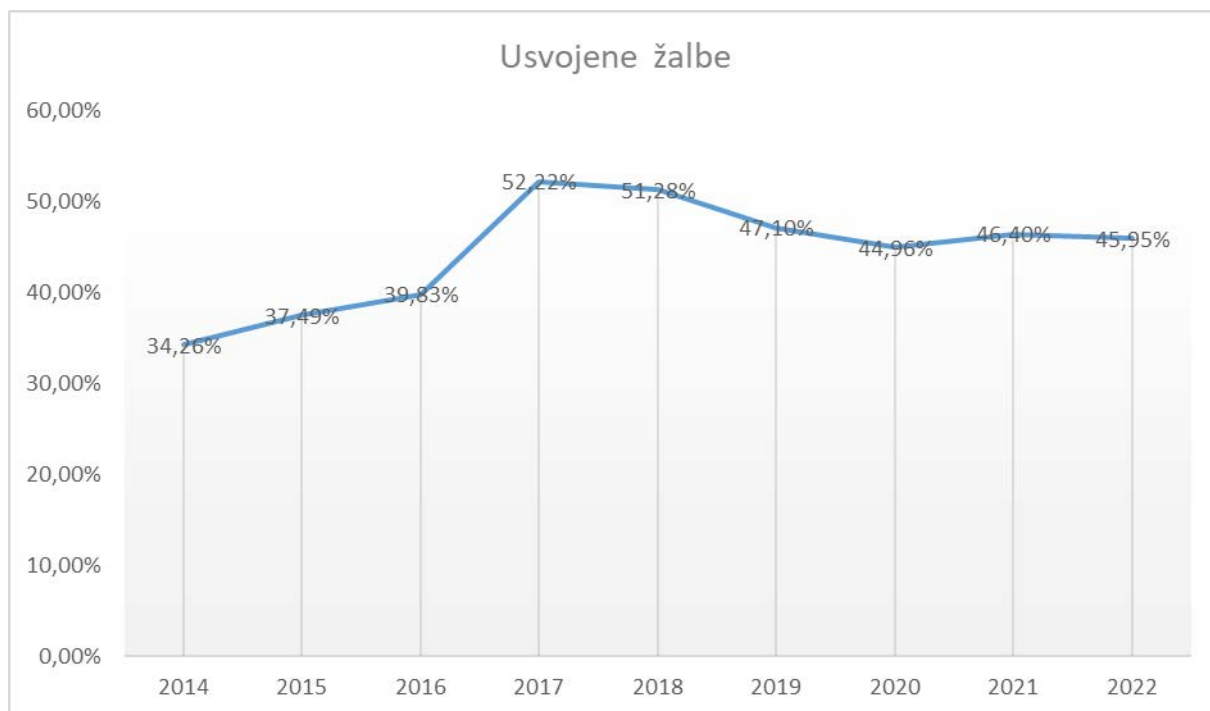
Ukupan broj predmeta u radu u 2022. godini (951), sastoji se od prenesenih predmeta iz 2021. godine (66), te zaprimljenih u 2022. godini (885).

Za potrebe ovog izvješća, analiziraju se zaprimljeni i riješeni predmeti u 2022. godini, njih 827, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2023. godinu (58).

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	380	45,95
Žalba se odbija	273	33,00
Žalba se odbacuje	148	17,90
Obustava postupka	26	3,15
Ostalo	0	0,00
UKUPNO	827	100



I dalje je nastavljen trend visokog postotka usvajanja žalbi (45,95%) u odnosu na 2021. (46,40%), 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 17,90%. Navedeni postotak je gotovo jednak postotku odbačenih žalbi u 2021. godini kada je žalba odbačena u 17,75% slučajeva.



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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	100	26,32
Odluka o odabiru	237	62,37
Odluka o poništenju	32	8,42
Postupak	10	2,63
Ostalo	1	0,26
UKUPNO	380	100



U 2022. godini u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru (62,37%). Međutim, ovdje valja uzeti u obzir kako je najveći broj izjavljenih žalbi, njih 70,17%, izjavljeno upravo na odluku o odabiru, odnosno odluku o poništenju.

U 2022. godini 10 podnesenih žalbi rezultiralo je poništenjem čitavog postupka javne nabave što predstavlja blago povećanje u odnosu na 2021. godinu (kad je bilo 6 poništenih postupaka). Unatoč blagom povećanju u odnosu na 2021. godinu statistički podaci i dalje pokazuju trend smanjenja osobito bitnih povreda postupka javne nabave koje za posljedicu imaju poništenje postupka javne nabave. Trend smanjenja 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 2022. godini doneseno je ukupno 148 rješenja kojima se žalba odbacuje, što predstavlja 17,90% od ukupno riješenih predmeta. U gotovo jednakom postotku žalbe su odbacene i u 2021. godini (17,75%). Od ukupnog broja odbačenih žalbi tijekom 2022. godine najveći broj se odnosi na žalbe izjavljene u fazi dokumentacije o nabavi (38,51%) i odluke o odabiru (56,76)%.

Faza	Broj	%
Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	84	56,76
Objava i DON, Izmjena DON	57	38,51
Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	2	1,35
Otvaranje ponuda	1	0,68
Ostalo*	4	2,70
UKUPNO	148	100

* Žalbe u odnosu na ostale radnje, odluke, postupke, propuštanja radnji i ugovor o javnoj nabavi naručitelja.



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

2.7. 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 2022. godine utvrdila postojanje osobito bitnih povreda iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 16 odluka.

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

Predmet žalbe	2019.	2020.	2021.	2022.
Dokumentacija o nabavi	21	2	3	6
Izmjena dokumentacije o nabavi	1	2	0	0
Odluka o odabiru / poništenju	53	13	10	10
Otvaranje i propuštanje	1	0	0	0
Ostalo	0	0	0	0
UKUPNO	76	17	13	16

Usporedbom broja odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda postupka javne nabave u 2022. godini (16 odluka) s brojem odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda postupka javne nabave u 2019. godini (76 odluka), 2020. godini (17 odluka) i 2021. godini (13 odluka), razvidno je da je broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda i dalje u padu u odnosu na prve godine primjene ZJN 2016. Navedeno je pokazatelj povećanja stručnosti i razine znanja sudionika postupaka javne nabave.

2.7.2. 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 16 odluka, pri čemu su u određenim odlukama pojedini žalbeni navodi odgovarali utvrđenim osobito bitnim povredama.

Osobito bitna povreda	2019.	2020.	2021.	2022.
Kraći rok za dostavu ponuda	3	3	0	0
Ispravak obavijesti nije poslan na objavu	0	0	0	0
Rok za dostavu ponuda nije produljen	2	1	0	0
Kriterij za odabir ponude	0	0	0	0
Obvezne osnove za isključenje	44	10	4	2
Pregovori i izmjena ponude	0	0	1	1
Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta	36	5	8	13
UKUPNO	85	19	13	16

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 u odnosu na prve godine primjene ZJN 2016.

2.8. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2022. godini nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. U 2022. godini izjavljene su četiri žalbe u odnosu na sklapanje ugovora o javnoj nabavi bez prethodno provedenog postupka javne nabave, od kojih su dvije žalbe odbačene, jedna žalba je odbijena, dok je povodom jedne žalbe poništena obavijest o dodijeli ugovora.

2.9. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2022. godini zaprimljeno je 36 prijedloga za određivanje privremene mjere s prosječnim vremenom donošenja odluke o istom od 3 dana.

Prijedlog za određivanje privremene mjere		Broj
Broj prijedloga o kojima je odlučeno:		36
	Odbijenih	4
	Odbačenih	17
	Usvojenih prijedloga	9
Ostalo (riješeno na drugi način) *		6
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH PRIJEDLOGA		36

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

U 2022. godini je podneseno 36 prijedloga za određivanje privremene mjere ili 25% manje prijedloga u odnosu na 2020. godinu.

U 2022. godini 17 prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbačeno, a 4 prijedloga su odbijena. U 9 žalbenih predmeta prijedlozi su usvojeni.

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

U 2022. godini zaprimljeno je 10 zahtjeva za odobrenje nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma, koji su riješeni u prosječnom vremenu od četiri dana.

Zahtjev za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi		Broj
Broj zahtjeva o kojima je odlučeno:		10
	Odbijenih	5
	Odbačenih	-
	Usvojenih zahtjeva	-
Ostalo (riješeno na drugi način) *		5
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH ZAHTJEVA		10

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

U 2022. godini je podneseno 10 zahtjeva za odobrenje nastavka postupka javne nabave ili 41% manje zahtjeva u odnosu na 2021. godinu.

U 5 žalbenih predmeta zahtjev je odbijen, a u 5 žalbenih predmeta su zahtjevi riješeni na drugi način.

2.11. Novčane kazne

Prema odredbama članka 429. ZJN 2016, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2022. godini, sukladno odredbama navedenog članka Zakona, nije izrečena niti jedna novčana kazna, s obzirom na to da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti za izricanje.

2.12. 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 2022. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u

šesnaest (16) žalbenih predmeta. Nije usvojen niti jedan zahtjev i nije održana niti jedna usmena rasprava.

Održavanje usmene rasprave bi, u načelu, odužilo postupak pravne zaštite u kojem je postupanje Državne komisije ograničeno vremenskim rokom. Po svojoj pravnoj prirodi postupak pred Državnom komisijom ostvaruje se u kontroli zakonitosti dokumentacije, 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 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 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 114/22.).

2.13. 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.	2022.
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	16	13	12	13
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	34	30	27	27
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	27	26	23	24

I u 2022. godini nastavljen je trend odlučivanja Državne komisije u iznimno kratkim rokovima uzimajući u obzir kompleksnost postupaka javne nabave i izjavljenih žalbi u istima.

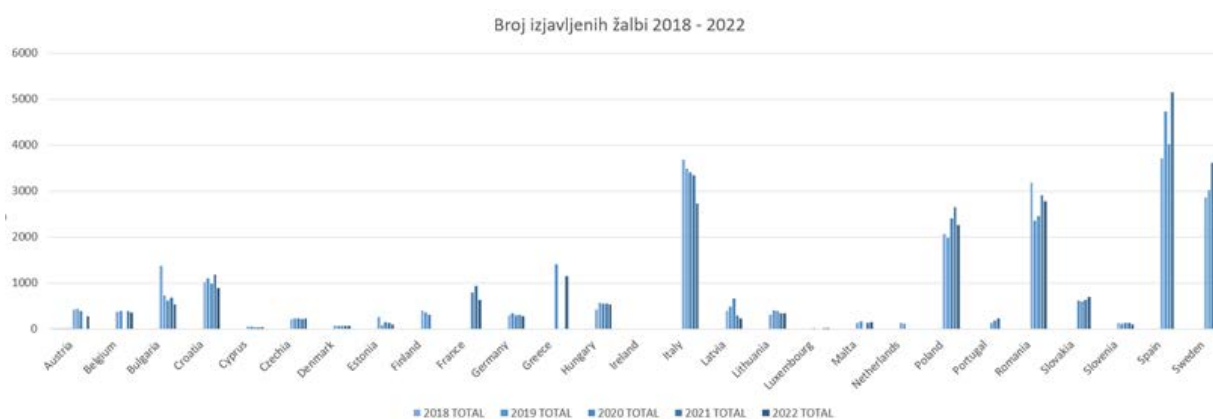
Vrijeme od kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke, iznosi 13 dana. Ujedno je prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke još uvijek održano na 27 dana, dok je prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke 24 dana.

Navedeni rezultati ukazuju na iznimnu izvrsnost ljudskih potencijala Državne komisije. Iako je strankama žalbenog postupka važno donošenje odluke Državne komisije u što kraćem roku, važno je naglasiti kako brzina u odlučivanju ne smije biti na štetu kvalitete odluka Državne komisije. Državna komisija u ovom pogledu održava dobar balans između brzine odlučivanja i kvalitete svojih odluka, što je vidljivo iz podataka o značajnom smanjenju broja odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda.

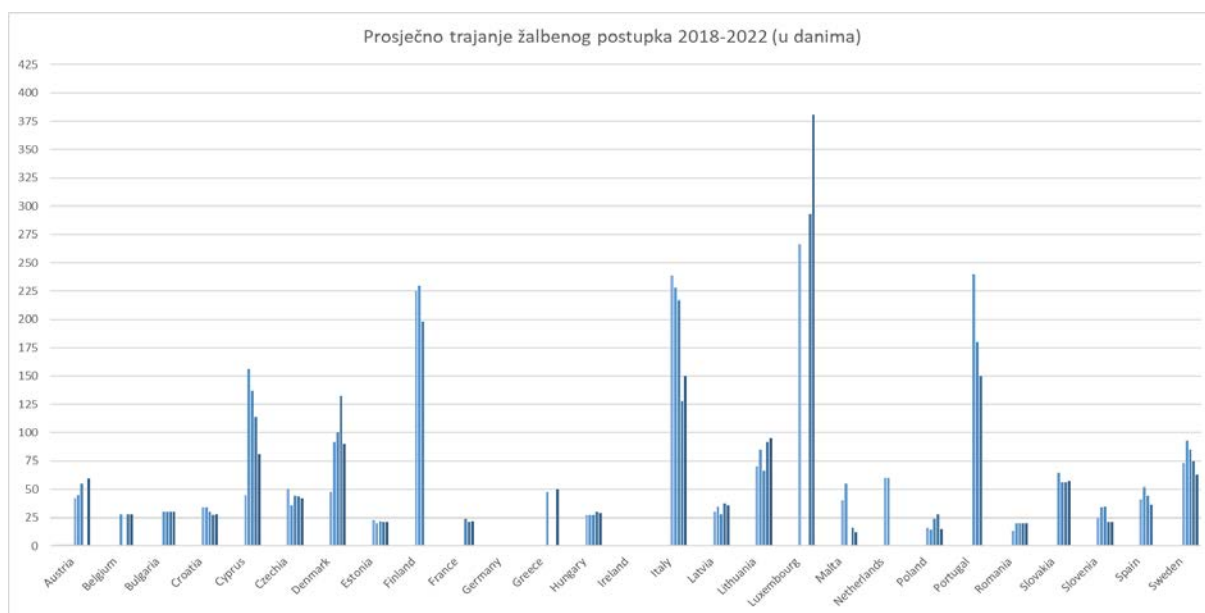
2.13.1. Komparativni prikaz trajanja žalbenog postupka u odnosu na druge zemlje članice EU

Mrežu prvostupanjskih revizijskih tijela u javnoj nabavi na razini EU vodi DG GROW E pri Europskoj komisiji. Uz organizaciju godišnjih sastanaka revizijskih tijela i izvještavanje revizijskih tijela o najnovijoj pravnoj regulativi u području javne nabave i praksi Suda Europske unije, DG GROW E prikuplja i statističke podatke vezane uz žalbene postupke pojedinih zemalja članica, a koji se odnose na broj odluka revizijskih tijela (što odgovara broju izjavljenih žalbi), prosjek trajanja žalbenog postupka te broj odluka revizijskih tijela osporenih pred višom instancom.

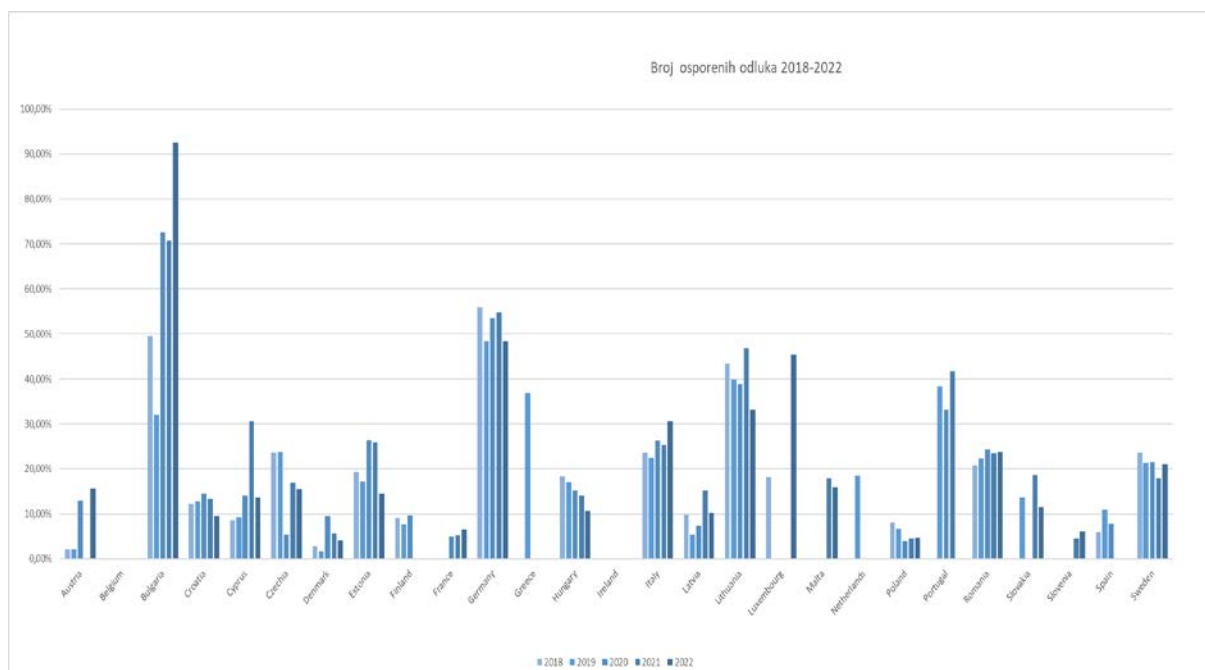
Na sastanku Mreže prvostupanjskih revizijskih tijela u javnoj nabavi održanom 1. lipnja 2023. godine prezentirani su podaci prikupljeni za razdoblje 2018.-2022. Prema podacima za 2022. godinu, Državna komisija je među državama s najviše izjavljenih žalbi uz Grčku, Italiju, Švedsku, Poljsku i Rumunjsku, a koje države imaju značajnije veće tržište od Republike Hrvatske i čija revizijska tijela imaju veći broj zaposlenih.



Usprkos velikom broju žalbi i ograničenim ljudskim resursima, Državna komisija se i vremenom u kojem je donosila odluke u 2022. godini svrstala u sami vrh, dok kraće vrijeme donošenja odluke imaju uglavnom države s neusporedivo manjim brojem izjavljenih žalbi.



Državna komisija se ponovno nalazi u samom vrhu i kada je u pitanju kvaliteta odluka, odnosno broj odluka osporenih pred višom instancom koja je potvrdila zakonitost njenih odluka. Iz svega navedenoga može se zaključiti kako Državna komisija, unatoč ograničenim financijskim mogućnostima i s malim brojem zaposlenih, može ići u korak i biti primjer državama čija su revizijska tijela u znatno boljem položaju u tom pogledu i kod kojih je tradicija javne nabave puno duža. Sve to je zasluga predanosti, motiviranosti i stručnosti zaposlenika Državne komisije.



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

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

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

U 2022. godini vidljiv je trend povećanja žalbenih navoda koji su povezani sa nejasnoćama u dokumentaciji o nabavi u različitim fazama postupka javne nabave, dok je s druge strane vidljiv trend smanjenja žalbenih navoda i nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija, a koji se odnose na tumačenje i primjenu pojedinih instituta iz ZJN 2016. Naime, smanjen je broj žalbenih navoda i utvrđenih nepravilnosti koji se odnose na propuste naručitelja prilikom utvrđivanja (ne)postojanja *obveznih osnova za isključenje* (članak 251. i 252. ZJN 2016; nekažnjavanje i porezi), nepravilnu primjenu odredbi o *dopuni i razjašnjenju ponude* (članak 293. i 263. ZJN 2016) i institut *oslanjanja na sposobnost drugih subjekata* (članak 273. ZJN 2016). Smanjenje broja žalbenih navoda koji se odnose na tumačenje i primjenu pojedinih instituta iz ZJN 2016 može se pripisati već sada dugogodišnjoj primjeni ZJN 2016 te praksi koja se u tom dijelu ustalila.

S druge strane, u žalbenim postupcima vođenima ispred Državne komisije vidljiv je trend povećanja broja žalbenih navoda koji se odnose na propuste naručitelja prilikom utvrđivanja

fakultativnih osnova za isključenje, a posebice onih iz članka 254. stavak 1. točka 3. (težak profesionalni propust), točka 7. (značajni ili opetovani nedostaci tijekom provedbe bitnih zahtjeva iz prethodnog ugovora o javnoj nabavi), točka 8. (ozbiljno pogrešno prikazivanje činjenica) i točka 9. (pokušaj nepropisnog načina utjecaja na postupak odlučivanja javnog naručitelja) ZJN 2016.

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

U 2022. godini, kao i u ranijim godinama, najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, a što rezultira i najčešće utvrđenim nepravilnostima od strane Državne komisije, odnose se na propisivanje *tehničkih specifikacija na način koji neopravdano ograničava tržišno natjecanje, opisivanje predmeta nabave odnosno propisivanje tehničkih specifikacija na način da se pogoduje određenom gospodarskom subjektu, dostavljanje ponude koja nije sastavljena u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi* (ponajviše u pogledu dokazivanja kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, dokazivanja sukladnosti s propisanim tehničkim specifikacijama predmeta nabave te pogreške u izradi troškovnika), *propuste naručitelja prilikom pregleda i ocjene ponuda te pogrešnu primjena odredbi o razlozima za poništenje postupka javne nabave.*

2.15. 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 2022. godine nije podnijela niti jedan optužni prijedlog za prekršaj.

2.16. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka

Do 10. listopada 2022. godine 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.

Od 11. listopada 2022. godine 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
10.000,00 kuna	do 2.000.000,00 kuna
0,5% procijenjene vrijednosti	od 2.000.000,01 do 100.000.000,00 kuna
500.000,00 kuna	veću od 100.000.000,00 kuna

Od 1. siječnja 2023. godine odredbom članka 430.a 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
1.320,00 eura	do 265.440,00 eura
0,5% procijenjene vrijednosti	od 265.440,01 do 13.272.000,00 eura
66.360,00 eura	veću od 13.272.000,00 eura

Prihodi od naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćuju se u Državni proračun. U 2022. godini u Državni je proračun, s osnove naknade za pokretanje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno 13.237.922,91 kuna (1.756.974,25 eura), što je za 22,9% više od proračuna Državne komisije za 2022. godinu.

2.17. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima

Od ostalih relevantnih pokazatelja u žalbenim predmetima u 2022. 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 kao i žalbenih predmeta u postupcima vezanim za obnovu područja oštećenih potresima iz 2020. godine.

2.17.1. 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.

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 značajno skraćen, što je iznimno veliko skraćanje uzimajući u obzir da Državna komisija odlučuje u izuzetno kratkim rokovima.

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.

Pored e-Žalbe, Državna komisija je tijekom 2022. godine u cijelosti digitalizirala žalbene postupke u kojima je izjavljena e-Žalba na način da je, i prije obveze primjene Uredbe o uredskom poslovanju (1. siječnja 2023. godine), otpočela s potpisivanjem odluka i drugih dokumenata kvalificiranim elektroničkim potpisom. Osim usklađenosti s odredbama Zakona o općem upravnom postupku i Uredbe o uredskom poslovanju, dodatna prednost je mogućnost pretraživanja teksta odluka Državne komisije. Opisanim postupanjem žalbeni postupak je u cijelosti digitaliziran, od ulaganja e-Žalbe, komunikacije sa strankama putem sustava e-Žalba, vođenja e-spisa i dostave odluke putem javne objave na web stranici Državne komisije do dostave Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske odgovora na tužbu putem sustav e-Komunikacija.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 114/22.) izjavljivanje e-Žalbe je propisan kao obavezan način izjavljivanja žalbe Državnoj komisiji. Time je Državna komisija u cijelosti digitalizirala svoje postupanje.

2.17.2. Značajke predmeta javne nabave financiranih iz fondova Europske unije

	Broj objavljenih postupaka u 2022. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2022.	%
Svi postupci	14015	667	4,75
Postupci financirani iz EU fondova	1741	189	10,86

Ukupan broj postupaka javne nabave, kojima je prva objava objavljena u 2022. godini je 14.015. Od toga broja, 1.741 postupak javne nabave je financiran iz fondova Europske unije. Državna komisija je tijekom 2022. godine kontrolirala 189 postupka financirana iz fondova Europske unije (10,86%).

U 2022. godini došlo je do smanjenja broja postupaka javne nabave financiranih iz fondova Europske unije koji su bili predmet žalbenog postupka ispred Državne komisije. Tako je u 2022. godini kontrolirano 10,86% tih postupaka, dok je u 2021. 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.

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

Razdoblje	Fondovi EU (broj dana)	Svi postupci (broj dana)
	2022	2022
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	11	13
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	24	27
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	21	24

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 2022. 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 skraćivanju trajanja postupaka javne nabave što je bitno, budući da je ugovaranje u takvim postupcima vezano uz kratke rokove.

2.17.2.2. Struktura žalbenih predmeta financiranih iz fondova Europske unije

U 2022. godini Državna komisija je zaprimila ukupno 885 žalbi, od toga 240 žalbi 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 2022. godini, a koji su financirani iz fondova Europske unije, odnosno njih 222.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	96	43,24
Žalba se odbija	81	36,49
Žalba se odbacuje	37	16,67
Obustava postupka	8	3,60
UKUPNO	222	100

Državna komisija je postupajući po žalbama u postupcima javne nabave financiranim iz fondova Europske unije u 81 žalbenom predmetu žalbu odbila, što predstavlja 36,49% ukupno izjavljenih žalbi u tim postupcima. Uspoređujući s podacima iskazanim u Izvješću o radu za 2021. godinu u 2022. godini je bio gotovo jednak postotak usvojenih žalbi.

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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	26	27,08
Odluka o odabiru	60	62,50
Odluka o poništenju	9	9,38

Postupak	1	1,04
UKUPNO	96	100

U pogledu poništavajućih odluka, vidljivo je da Državna komisija u najvećem dijelu poništava odluku o odabiru (62,50%) i poništava dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću (27,08%), 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 sprječavanje eventualnih financijskih korekcija od strane nadležnih tijela.

2.17.3. Značajke predmeta javne nabave vezanih uz obnovu zgrada oštećenih potresom

Državna komisija je u 2022. godini redovno izvršavala svoju zadaću, tj. nadležnost u rješavanju žalbi izjavljenih u vezi s postupcima nabave roba, usluga i radova radi obnove odnosno uklanjanja zgrada oštećenih odnosno uništenih zbog prirodne nepogode ili katastrofe proglašene na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, a koje je pogođeno potresima 22. ožujka 2020. godine te 28. i 29. prosinca 2020. godine.

Obnova odnosno uklanjanje zgrada oštećenih odnosno uništenih zbog navedene prirodne nepogode ili katastrofe je uređeno Zakonom o obnovi zgrada oštećenih potresom na području

Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije („Narodne novine“, broj 102/20., 10/21. i 117/21., dalje: Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom).

U svrhu provedbe Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom, njegovim člankom 42. propisano je da će se svi postupci nabave čija je procijenjena vrijednost manja od vrijednosti europskih pragova, koje za potrebe postupaka javnih nabava propisuje Europska komisija, provesti po pravilima propisanim pravilnikom, kojim se ujedno propisuju i pravila žalbenog postupka. Ujedno je istim člankom propisano da je za rješavanje o žalbama u postupcima provedenim u skladu s navedenim pravilnikom nadležna Državna komisija. U pitanju je Pravilnik o provedbi postupaka nabave roba usluga i radova za postupke obnove („Narodne novine“, broj 126/21., 19/22. i 132/22., dalje: Pravilnik za postupke obnove).

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

Dakle, Državna komisija je u 2022. godini, u svrhu provedbe Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom, žalbene postupke provodila ili prema odredbama Zakona o javnoj nabavi ili prema odredbama Pravilnika za postupke obnove, ovisno o tome prema kojim pravilima nabave su se proveli sami postupci nabave robe, usluga ili radova.

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

	Broj objavljenih postupaka u 2022. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2022.	%
Pravilnik o provedbi postupaka nabave roba, usluga i radova za postupke obnove	484	24	4,96
Zakon o javnoj nabavi	-*	30	-
UKUPNO	-	54	-

*Nema dostupnih podataka iz EOJN RH

U 2022. godini Državna komisija kontrolirala je 4,96% od ukupnog broja postupaka obnove provedenih prema Pravilniku za postupke obnove, što je gotovo jednako broju ukupno kontroliranih postupaka javne nabave.

Trenutno nije moguće iskazati postotak kontroliranih postupaka obnove provedenih po ZJN 2016 budući da taj podatak nije dostupan iz EOJN RH. Navedeno iz razloga jer naručitelji postupke obnove u EOJN RH objavljuju pod brojem objave kao i za redovne postupke javne nabave te zasad nije moguće njihovo razlikovanje.

Trajanje žalbenog postupka	Postupci po ZJN 2016	Postupci po Pravilniku
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	22	21
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do objave odluke u danima	28	28

S obzirom na važnost predmeta nabave odnosno provođenja postupaka obnove u što kraćem roku, Državna komisija je posebnu pažnju pridavala žalbenim predmetima koji se odnose na postupke obnove kada je u pitanju rok rješavanja. Nastojalo se u što kraćem roku donijeti odluku ne kompromitirajući istovremeno kvalitetu postupka utvrđivanja činjeničnog stanja i primjenu materijalnog prava. Navedeno je vidljivo upravo u postupcima obnove provedenih prema Pravilniku za postupke obnove u kojima je prosječan rok rješavanja bio svega **22 dana od dana zaprimanja žalbe**. Iz navedenoga je vidljivo kako je žalbeni postupak u postupcima obnove minimalno utjecao na duljinu provedbe samog postupka obnove.

2.17.3.1. Struktura odluka u žalbenim predmetima vezanim uz obnovu zgrada oštećenih potresom

U nastavku se iznosi struktura odluka u žalbenim predmetima vezanim uz obnovu zgrada oštećenih potresom i to kako predmeta koji se odnose na postupke nabave provedene sukladno ZJN 2016, tako i na postupke provedene sukladno Pravilniku za postupke nabave.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	20	37
Žalba se odbija	27	50
Žalba se odbacuje	4	7
Obustava postupka	3	5
Ostalo	-	-
UKUPNO	54	

Državna komisija je postupajući po žalbama u postupcima obnove u 27 žalbenih predmeta žalbu odbila, što predstavlja 50% ukupno izjavljenih žalbi u tim postupcima, dok je u 20 žalbenih predmeta žalba usvojena, odnosno u 37% slučajeva.

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. Određivanjem nadležnosti Visokog upravnog suda za odlučivanje u prvom stupnju, upravni sporovi u postupcima javne nabave postali su znatno efikasniji te je praksa postala ujednačenija. Iz statističkih podataka vidljiv je konstantan trend visokog udjela odluka Visokog upravnog suda kojima se odluke Državne komisije potvrđuju.

U 2022. godini protiv 96 rješenja Državne komisije pokrenut je upravni spor. Do dana izrade ovog izvješća riješeno je 91 spor.³ U jednom predmetu⁴, po prvi puta u području javne nabave, Visoki upravni sud prekinuo je upravni spor zbog podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije o tumačenju prava Europske unije. Navedeni zahtjev podnesen je radi tumačenja članka 76. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL L 94, 28.3.2014.), te je predmet u tijeku pod brojem C-652/22. Državna komisija smatra da će rješenje ovog spora značajno utjecati na razvoj prakse u Republici Hrvatskoj te ostalim državama članicama Europske unije.

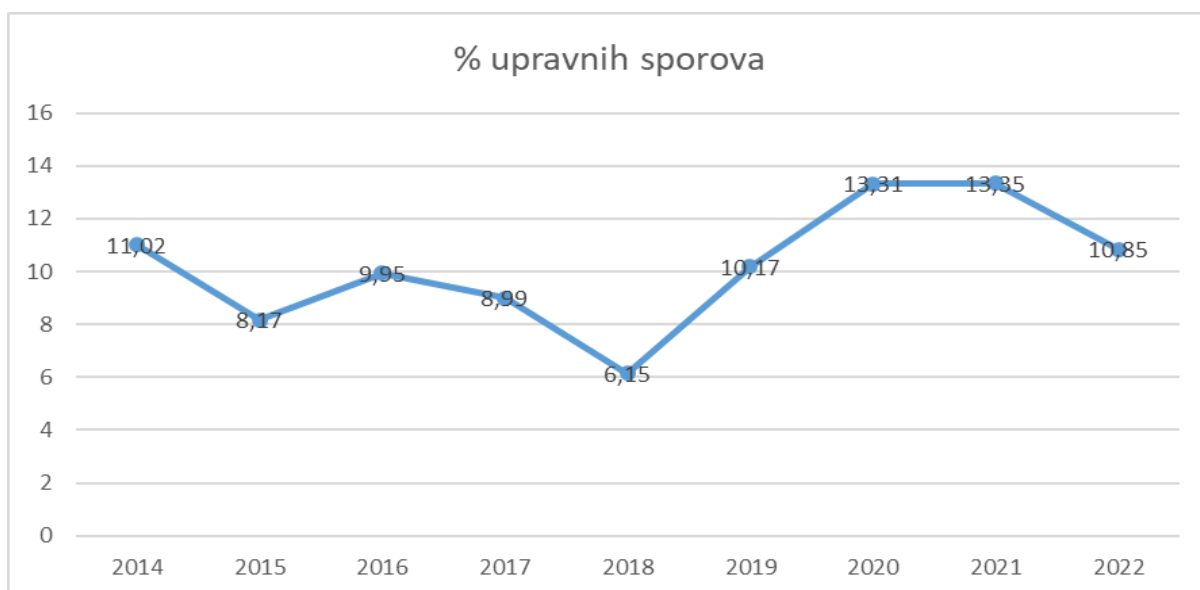
Tablice i grafovi u nastavku sadrže prikaz broja upravnih sporova te vrste odluka donesenih u upravnim sporovima.

³ Do dana 2. svibnja 2023.

⁴ Upravni spor poslovni broj: UsII-171/22, Rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/22-01/323, URBROJ: 354-02/11-22-14 od 15. lipnja 2022.

3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije

Godina	Broj žalbi	Broj upravnih sporova	%
2022	885	96	10,85
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 2022. godini zaustavljen je trend povećanja broja upravnih sporova koji je počeo u 2018. godini, a koji je bio posljedica preuzimanja nadležnosti Visokog upravnog suda za odlučivanje o tužbama na odluke Državne komisije. U 2022. godini taj trend je donekle zaustavljen, odnosno u 2022. godini postotak upravnih sporova manji je za 2,5% u odnosu na 2021. godinu. Smanjenje broja upravnih sporova može se staviti u korelaciju sa smanjenjem ukupnog broja žalbi, ali se može tumačiti i kao posljedica usklađenja prakse Državne komisije sa praksom Visokog upravnog suda, odnosno sve većem postotku odluka Državne komisije koje su potvrđene od strane Visokog upravnog suda.

3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2022.

U nastavku se navodi struktura odluka Visokog upravnog suda u odnosu na odluke Državne komisije iz 2022. godine. Podaci u nastavku se iskazuju za odluke Visokog upravnog suda koje su zaprimljene do izrade ovog izvješća⁵ te se podaci odnose na prvu odluku suda donesenu u odnosu na određeni predmet Državne komisije.

⁵ Podaci se iskazuju za presude zaprimljene do 2. svibnja 2023. godine. U trenutku izrade ovog Izvješća nisu zaprimljene meritorne odluke suda u 5 predmeta.

Odluke Visokog upravnog suda		
Vrsta odluke	Broj	%
Tužba se odbija	83	91,20
Tužba se odbacuje	1	1,10
Obustava upravnog spora	1	1,10
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	3	3,30
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	3	3,30
UKUPNO	91	100

Podaci pokazuju da je tijekom 2022. 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, potvrđen je odlukama kojima se tužba odbija, tužba odbacuje i obustavlja upravni spor (93,40%).

*Ako se uzme u obzir ukupan broj odluka koje je Državna komisija donijela za žalbene predmete iz 2022. godine (885), treba napomenuti da je od tog ukupnog broja **iznimno mali udio odluka poništen od strane Visokog upravnog suda (0,68%)**.*

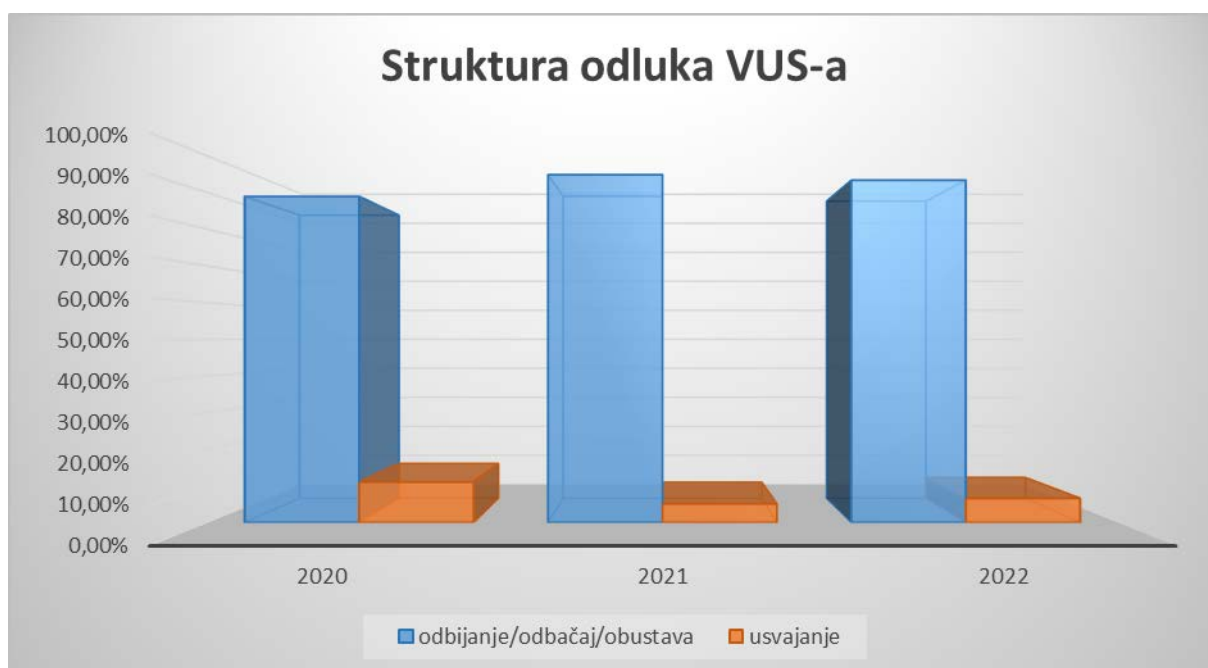
U samo 6 predmeta Visoki upravni sud je donio presudu kojom se tužba usvaja i poništava odluka Državne komisije. S obzirom na specifičnost predmeta sporova u navedenim predmetima te činjenicu da se gotovo polovina tih odluka odnosi na procesna pitanja, poništavajuće presude nisu negativno utjecale na stalnost prakse Državne komisije u primjeni pojedinih zakonskih instituta niti na pravnu sigurnost. Naime, poništavajuće presude se odnose na:

- ocjenu zakonitosti provedenog pregleda i ocjene ponuda sukladno uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi u odnosu na ponuđeni predmet nabave (KLASA: UP/II-034-02/22-01/163) te u odnosu na dokaz tehničke i stručne sposobnosti (KLASA: UP/II-034-02/22-01/372),
- odluku o troškovima žalbenog postupka (KLASA: UP/II-034-02/22-01/428),
- procesni nedostatak koji se odnosi na izreku Rješenja (KLASA: UP/II-034-02/22-01/483),
- primjenu odredbi o obnovi postupka iz članka 123. Zakona o općem upravnom postupku (KLASA: UP/II-034-02/22-01/638),
- primjenu Pravilnika o provedbi postupaka nabave roba, usluga i radova za postupke obnove („Narodne novine“, broj 126/21. i 19/22.), koji je u međuvremenu stavljen izvan snage (KLASA: UP/II-034-02/22-01/675).

U nastavku se nalazi usporedni prikaz podataka o upravnim sporovima u 2022. godini s podacima o upravnim sporovima u 2020. i 2021. godini, iz kojih podataka je vidljiv trend daljnjeg rasta visokog postotka odluka Visokog upravnog suda kojima se potvrđuju odluke Državne komisije.

Odluke Visokog upravnog suda - usporedni prikaz						
	2020		2021		2022	
Vrsta odluke	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Tužba se odbija	116	80,00	138	87,90	83	91,20
Tužba se odbacuje	10	6,90	7	4,46	1	1,10
Obustava upravnog spora	3	2,07	4	2,55	1	1,10
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	16	11,03	7	4,46	3	3,30

Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	-	-	1	0,64	3	3,30
UKUPNO	145	100	157	100	91	100



4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

Sukladno Zakonu o Državnoj komisiji, obvezan 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. Ova ovlast Državne komisije prirodno proizlazi iz njene uloge u sustavu javne nabave, obzirom da upravo kroz žalbene postupke vrlo često postaju vidljivi određeni nedostaci normativnog okvira, ali i područja koja su podložna zlouporabama.

Državna komisija je na temelju uočenih pojava u žalbenim postupcima u svojim izvješćima u posljednjih nekoliko godina iznosila prijedloge za unapređenje sustava pravne zaštite. Značajan dio iznesenih prijedloga usvojen je donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi koji je stupio na snagu 11. listopada 2022. godine. Predmetne izmjene detaljno su iznesene u točki 1.7. ovog izvješća.

4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

Nakon što je u razdoblju 2020. i 2021. godine sustav javne nabave, pa i sam sustav pravne zaštite, bio izložen velikim izazovima vezanim uz posljedice pandemije bolesti COVID 19 kao i posljedice razornih potresa koji su pogodili područje Republike Hrvatske, razdoblje nepredviđenih okolnosti nastavilo se i tijekom 2022. godina kao posljedica ratnih sukoba u Ukrajini.

Nakon pet godina primjene ZJN 2016 može se konstatirati da se primjena instituta koji su uvedeni predmetnim zakonom ustalila. Na navedeno ukazuje i sve manji broj odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda. Unatoč tome, tijekom primjene zakona uočeni su i određeni nedostaci zakonskog okvira te je prema ocjeni Državne komisije nužno potrebno, nakon manjih izmjena zakona koje su usvojene 2022. godine, pristupiti sveobuhvatnijem osvježanju zakonskog okvira u cilju pojednostavljenja pojedinih instituta

koji su se u praksi pokazali problematičnima. U tom smislu, Državna komisija uputila je nadležnom ministarstvu opsežne prijedloge za unaprjeđenjem sustava koje bi mogle znatno pojednostaviti postupak, smanjiti mogućnost pogrešaka, te posljedično smanjiti broj postupaka koji su zahvaćeni nezakonitostima, te umanjiti broj izrečenih financijskih korekcija u postupcima nabave financiranim iz fondova EU.

Ovdje je potrebno 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 2022. godini iznosio 4,75% 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.

Kako bi se dobila pravilna slika 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.

Iz navedenog razloga, 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.

Kako u odnosu na ocjenu stanja u javnoj nabavi općenito, koju je Državna komisija iznosila u svojim izvješćima u prethodnih nekoliko godina, nisu uočeni ozbiljniji pomaci tijekom 2022. godine, smatramo nužnim ponovno istaknuti potrebu daljnjeg razvoja sustava javne nabave.

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

- strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj,
- jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave i
- uvođenje veće transparentnosti u postupke jednostavne nabave.

4.1.1. Strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj

Javna nabava odavno je prestala biti samo alat kojim država (u užem i širem smislu) nabavlja robu, radove i usluge. Europska komisija već dugi niz godina veliku pažnju polaže na tzv. sekundarne politike javne nabave potičući stratešku, održivu, socijalnu, zelenu i inovativnu javnu nabavu. Osim toga, nakon globalnih poremećaja na tržištu koji su nastali kao posljedica pandemije i ratne agresije u Ukrajini u javnu nabavu počinju se uvoditi i geopolitički ciljevi. Tako se u postupcima nabave vodi računa o sudjelovanju gospodarskih subjekata koji su na određeni način povezani s Rusijom (kroz Uredbu Vijeća (EU) 2022/576 od 8. travnja 2022.), ali se uvode i nova pravila i ograničenja vezano za sudjelovanje ponuditelja iz trećih zemalja u postupcima javne nabave (kroz Uredbu (EU) 2022/1031 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. lipnja 2022. o pristupu gospodarskih subjekata, robe i usluga iz trećih zemalja tržištu javne nabave Unije i tržištu koncesija Unije i o postupcima kojima se podupiru pregovori o pristupu gospodarskih subjekata, robe i usluga iz Unije tržištu javne nabave trećih zemalja i tržištu koncesija trećih zemalja (Instrument za međunarodnu nabavu – IMN) (SL L 173, 30.6.2022.)). Javna nabava na taj način postaje snažan alat za ostvarenje čitavog niza ciljeva što zahtjeva promišljanje i strateški pristup definiranju uvjeta svakog pojedinog postupka.

Upravo gore spomenuti, sve kompleksniji ciljevi koji se mogu ostvariti kroz sustav javne nabave postavljaju pred dionike sustava javne nabave odgovornost da ulože dodatne napore kako bi se uspostavljeni sustav javne nabave održao u toku s novim politikama i smjernicama u području javne nabave kao i pripadajućim alatima koji se razvijaju u okviru 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.

U raspravama koje se odnose na javnu nabavu vrlo se često koncentriramo na postupak nabave koji započinje slanjem poziva na dostavu ponuda a završava izvršnošću odluke, dok se pritom 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 prethodnim izvješćima o radu, ponovno naglašava da je uslijed svega gore iznesenog potrebno na najvišoj razini zauzeti jasan smjer daljnjeg razvoja javne nabave u Republici Hrvatskoj kroz donošenje jedinstvene Strategije razvoja javne nabave koja bi obuhvatila plan razvoja i jačanje ključnih institucija u sustavu javne nabave, mjere daljnje digitalne transformacije čitavog procesa javne nabave, mjere 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. Ovdje se nalazi opravdanim ukazati kako su posljednje Strategije vezane uz sustav javne nabave donesene 2008. godine: Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj i 2013. godine: Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013.-2016. Nakon što su navedene strategije donesene, izmijenila se pravna regulativa u javnoj nabavi na području Europske unije odnosno donesene su nove direktive kojima se uređuje javna nabava, a koje direktive su u hrvatsko zakonodavstvo transponirane Zakonom o javnoj nabavi („Narodne Novine“, broj 120/16.).

4.1.2. Jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave

Kao i u posljednjih nekoliko izvješća o radu Državna komisija i ovdje 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 razvoj sustava javne nabave u cjelini.

Tijekom 2020. godine, uslijed spajanja dvaju ministarstava, dotadašnja Uprava za politiku javne nabave postala je Sektor za politiku javne nabave te je smanjen 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, 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 zadataka koje su obuhvaćene nadležnošću ustrojstvenih jedinica unutar Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja zaduženih za politiku javne nabave. Na potrebu jačanja kapaciteta unutar Sektora za politiku javne nabave ukazano je i u Analizi radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, SAFU, DKOM).⁶

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

U dijelu izvješća pod točkom 1.4.2. u okviru Analize korupcijskih rizika u žalbenim postupcima Državna komisija ukazala je na značaj upravnog nadzora koji provodi Sektor za politiku javne nabave, ali i upozorila na činjenicu da je vrlo mali broj postupaka nabave obuhvaćen upravnim nadzorom (manje od 2% objavljenih postupaka nabave).

Kao što je već istaknuto u ovom Izvješću, Državna komisija povodom žalbi kontrolirala je tijekom 2022. godine svega 4,75% 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.

6

http://www.javnabava.hr/userdocsimages///Izvj%C5%A1%C4%87e%20i%20prijedlog%20akcijskog%20plana_Analiza%20radnog%20optere%C4%87enja_MINGOR_DKOM_SAFU_zavr%C5%A1no_16112022.pdf

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

4.1.2.2. Sustav edukacije i certifikacije

Kroz godišnja izvješća o javnoj nabavi u posljednjih nekoliko godina vidljiv je kontinuitet visokog broja usvojenih žalbi koji se kreće od 45% do 47% od svih zaprimljenih žalbi. Značaj edukacije u posljednje vrijeme postaje sve veći obzirom na kontinuirano uvođenje novih smjernica i alata koji se na europskoj razini uvode u procese javne nabave (poput pravila o ponudama koje dolaze iz „trećih zemalja“; pravila o ponudama koje su na neki način povezane s subjektima iz Rusije, pravila zelene i održive nabave i sl.). Sve ove novine zahtijevaju jačanje kapaciteta koji se ulažu u podizanje razine znanja naručitelja glede primjene ovih alata te provođenja novih ciljeva.

Iako je sustav edukacije i certifikacije sudionika postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj 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).

Naime, obzirom da sustav certifikacije od samog njegovog uvođenja do danas nije doživio znatnije promjene potrebno je ukazati na određene segmente sustava certifikacije na području kojih su moguća daljnja unapređenja. Tako bi osobito valjalo razmotriti redefiniranje kvalifikacija i uvjeta za stjecanje svojstva predavača na stručnim osposobljavanjima i usavršavanjima, uvesti diferencijaciju između različitih stupnjeva usavršavanja obzirom na

ciljanu skupinu polaznika (glede njihova dosadašnjeg iskustva i razine znanja) kao i razmotriti mogućnosti za veće kontrole sadržaja provođenja programa stručnih usavršavanja.

Ovdje je potrebno dodatno istaknuti da je potreba za jačanjem edukacije osobito 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.

4.1.3. Povećanje razine transparentnosti u postupcima jednostavne nabave

U dijelu izvješća u kojem su izneseni detektirani korupcijski rizici, pod točkom 1.4.2., ukazano je na kontinuirano smanjenje kontroliranih postupaka nabave. U tom dijelu osobito je skrenuta pozornost na okolnost na velike vrijednosti ugovora o javnoj nabavi koji su godišnje sklopljeni u postupcima jednostavne nabave. Upravo iz navedenog razloga, kada se iznosi ocjena stanja u javnoj nabavi općenito, nije moguće zaobići činjenicu kako je tijekom 2021. godine gotovo 2,7 milijardi eura javnog novca ugovoreno kroz postupke jednostavne nabave u kojima nije moguće koristiti pravnu zaštitu u obliku žalbe pred Državnom komisijom, pa ove iznimno velike vrijednosti ostaju na neki način „u sivoj zoni“ izvan područja kontrole tijela u sustavu pravne zaštite.

U tom smislu, a vezano za iznesenu analizu detektiranih korupcijskih rizika, Državna komisija smatra da bi radi osiguranja poštivanja temeljnih načela nabave te uvođenja određene razine kontrole u postupcima jednostavne nabave, koji su trenutno regulirani isključivo internim aktima naručitelja bilo nužno razmotriti mogućnost podizanja razine transparentnosti u provođenju jednostavne nabave. Prema mišljenju Državne komisije, uvođenje obveze naručitelja da iznad određene vrijednosti jednostavne nabave, osim slanja poziva za dostavu ponuda određenim gospodarskim subjektima po svom izboru, poziv ujedno objavi i na jednom centralnom mjestu (npr. EOJN RH) dovelo bi do povećanja razine transparentnosti i tržišnog nadmetanja u postupcima jednostavne nabave, a što bi povećalo učinkovitost nabave.

4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti

Zakonom o izmjenama i dopunama ZJN 2016 na prijedlog Državne komisije uveden je niz novina u žalbeni postupak kojima se nastoji dodatno ubrzati žalbeni postupak te smanjiti zlouporabe. Izmjene i dopune detaljno su izložene u točki 1.7. ovog izvješća, međutim, obzirom da je predmetni Zakon stupio na snagu u listopadu 2022. godine prva analiza stvarnih učinaka donesenih izmjena moći će biti predmet izvješća o radu Državne komisije za 2023. godinu.

Tijekom 2022. godine, unatoč tome što je Državna komisija svoje zadaće obavljala u nepunom sastavu (radi isteka mandata jednoj članici), 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.

Kao što je navedeno ranije u izvješću, tijekom 2022. godine došlo je do smanjenja broja izjavljenih žalbi za gotovo 25% u odnosu na prethodnu godinu. Unatoč predmetnom smanjenju, 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.).

Kao što je već navedeno, tijekom 2022. godine Državna komisija je nadležnom ministarstvu predložila opsežnije izmjene zakonskog okvira javne nabave, a jedan dio prijedloga odnosi se i na mogućnost daljnjeg unapređenja žalbenog postupka u cilju povećanja efikasnosti istog, a sve na temelju određenih pojava koje su uočene u žalbenim postupcima pred Državnom komisijom. Najznačajnije predložene izmjene koje se odnose na pravnu zaštitu detaljnije ćemo obrazložiti u nastavku.

Osim predloženih izmjena zakonskog okvira, kada je riječ o ocjeni stanja u pravnoj zaštiti, Državna komisija smatra nužnim ukazati na dva ključna elementa koja su naglašena i u godišnjem izvješću o radu za 2021. godinu, a koja su i tijekom 2022. godine obilježila pravnu zaštitu u javnoj nabavi odnosno rad Državne komisije:

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

4.2.1. Daljnje unapređenje zakonskog okvira pravne zaštite

Kao što je napomenuto, Državna komisija na temelju podataka kojima raspolaže u okviru žalbenog postupka u svojim izvješćima ukazuje na određene pojave i trendove koji su uočeni, a sve kako bi se isti iskoristili za unapređenje normativnog okvira i prakse u postupcima javne nabave.

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

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

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

4.2.2. Povećanje učinkovitosti i pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite

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

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

Državna komisija je u posljednjih nekoliko godina, zahvaljujući iznimnom radnom angažmanu zaposlenika kao i dodatnoj digitalizaciji internih procesa uspjela ostvariti iznimne rezultate u smislu kontinuiranog skraćivanja prosječnog roka rješavanja žalbenih predmeta. Ostvareni rokovi rješavanja održani su i tijekom 2022. godine u kojoj je prosječno vrijeme rješavanja žalbenih predmeta iznosilo 24 dana od zaprimanja uredne žalbe, odnosno 13 dana od kompletiranja žalbenog predmeta.

Ovdje je potrebno napomenuti da navedeno kontinuirano prosječno kratko vrijeme 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 prethodnih godina (2020. i 2021.) godine uloženi su dodatni naponi 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%, a koji postotak je zadržan i u 2022. godini.

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.

Ranije u izvješću iznesen je podatak o smanjenom broju izjavljenih žalbi tijekom 2022. godine u odnosu na prethodnu godinu za gotovo 25%. Ujedno je tijekom 2022. godine po prvi puta nakon 2019. godine i opisanog zastoja u upravnosudskoj zaštiti vidljiv pad u postotku odluka Državne komisije protiv kojih je izjavljena tužba Visokom upravnom sudu. Jedan od razloga za ovakve trendove mogao bi se zasigurno pronaći u visokoj razini pravne sigurnosti koja se postiže kroz praksu Državne komisije.

4.2.3. Nedostatna financijska sredstva za rad Državne komisije

Državna komisija je već u okviru ocjene stanja u pravnoj zaštiti u godišnjem izvješću o radu za 2021. godinu ukazala na nedostatna financijska sredstva koja bi osigurala ostvarivanje rezultata rada na očekivanoj razini.

Naime, 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 nisu dostatna za obavljanje namijenjene joj funkcije na razini koja je potrebna obzirom na neprestane promjene kojima je pravo javne nabave izloženo u posljednjih nekoliko godina.

Tako je tijekom 2022. godine za stručna usavršavanja zaposlenika osigurano 50.000,00 kn, što predstavlja 0,47 % proračuna Državne komisije odnosno 0,37% od iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka u Državni proračun Republike Hrvatske. Tijekom 2022. godine za ulaganja u računalne programe je osigurano 74.000,00 kn, što predstavlja 0,70% proračuna Državne komisije odnosno 0,55% 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.

Naime, kao što je napomenuto u prethodnom dijelu izvješća, novi trendovi u pravu javne nabave, sve učestalija nova regulativa koja se nameće od strane tijela EU, nove smjernice i komunikacije, sve bogatija praksa suda EU i novi trendovi u inovativnoj, održivoj, socijalnoj nabavi zahtijevaju od tijela koje provodi kontrolu nad provođenjem postupaka nabave kontinuirano usavršavanje i praćenje novih trendova.

U tom smislu 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 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. Potreba za jačanjem stručnih kapaciteta i kontinuiranom profesionalizacijom stručnog kadra Državne komisije logična je i nužna posljedica trajnih napora na europskoj razini usmjerenih profesionalizaciji javnih naručitelja koja je kao prioritet istaknuta i u preporukama Europske komisije (u cilju efikasnijeg trošenja javnoj novca). Naime, profesionalizacija javnih naručitelja neće ostvariti zadanu svrhu ukoliko nije praćena jednako intenzivnom kontinuiranom profesionalizacijom na strani tijela koja obavljaju pravnu zaštitu u sustavu javne nabave.

Kada govorimo konkretno o usavršavanju zaposlenika tijela koje pruža pravnu zaštitu potrebno je napomenuti da takvo tijelo pravo javne nabave nužno mora primjenjivati u kontekstu EU direktiva kojima je to područje normirano, pri tome učeći, između ostalih, i iz dobrih praksa drugih komparativnih tijela u EU. Iz navedenog razloga 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.

Dodatno, u Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine („Narodne novine“, broj: 120/21.) kao posebni cilj određeno je „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.

Nužnost osiguranja dodatnih sredstava za obavljanje poslova Državne komisije, osobito u dijelu koji se odnosi na stručna usavršavanje istaknuta je i u okviru Analize radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, DKOM, SAFU) koja se detaljnije elaborira u točki 1.4.2. ovog izvješća. U predmetnoj analizi je istaknuto da je u slučaju Državne komisije najveći izazov osiguravanje dostatnih edukacija za specifične potrebe Državne komisije, ali i kontinuirano osiguranje dostatnih financijskih sredstava koji su pretpostavka za učinkovito funkcioniranje institucije na razini koja se zahtjeva od ključnog tijela u sustavu pravne zaštite.

U kontekstu nedostatnih 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 uprihođeno u državni proračun 16.016.391,52 kuna, u 2021. godini uprihođeno je 17.292.805,92 kuna dok je u 2022. godini taj iznos bio 13.237.922,91 kn.

Dakle, kao što je već izneseno u godišnjem izvješću o radu za 2021. godinu, 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, nužno je ponovno istaknuti 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: 026-03/23-01/1

URBROJ: 354-04/1-23-5

U Zagrebu, 6. rujna 2023.

PREDSJEDNICA



PRILOG 1.

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 2022. godini. Tablica prikazuje broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u odnosu na broj zaprimljenih žalbi, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2022. godini.

red.br.	Naručitelj	Ukupan broj postupaka javne nabave objavljenih u EOJN u 2022.	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.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Ulica grada Vukovara 37, 46830600751, Zagreb	443	26	5,87%	31	17	54,84%
2.	Klinički bolnički centar Rijeka, Krešimirova 42, 40237608715, Rijeka	139	5	3,60%	5	3	60,00%
3.	Ministarstvo obrane, Trg kralja Petra Krešimira IV 1, 66486182714, Zagreb	167	5	2,99%	5	2	40,00%
4.	Hrvatska lutrija d.o.o., Ulica grada Vukovara 72, 27905228158, Zagreb	53	6	11,32%	6	4	66,67%

5.	HP-Hrvatska pošta d.d., Jurišićeva 13, 87311810356, Zagreb	116	7	6,03%	10	4	40,00%
6.	Hrvatska radiotelevizija, Prisavlje 3, 68419124305, Zagreb	115	8	6,96	8	2	25,00%
7.	Hrvatska elektroprivreda d.d., Ulica grada Vukovara 37, 28921978587, Zagreb	88	12	13,64%	15	9	60,00%
8.	HEP_Proizvodnja d.o.o., Ulica grada Vukovara 37, 28921978587, Zagreb	142	8	5,63%	14	6	42,86%
9.	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Ivana Lučića 8, 55422358623, Zagreb	30	5	16,67%	5	2	40,00%
10.	Vodovod Dubrovnik d.o.o., Vladimira Nazora 19, 00862047577, Dubrovnik	9	5	55,56%	5	3	60,00%
11.	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Savska cesta 28, 43664740219, Zagreb	129	10	7,75%	11	6	54,55%

12.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Hercegovačka 8, 56826138353, Split	50	5	10,00%	10	5	50,00%
13.	Hrvatske autoceste d.o.o., Širolina 4, 57500462912, Zagreb	345	16	4,64%	18	3	16,67
14.	Hrvatske šume d.o.o., Ulica kneza Branimira 1, 69693144506, Zagreb	126	8	6,35%	12	1	8,33%
15.	Hrvatske ceste d.o.o., Vončinina 3, 55545787885, Zagreb	191	11	5,76%	15	7	46,67%
16.	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Ulica Ivana Lučića 8/II, 17683204722, Zagreb	12	5	41,67%	17	10	58,82%
17.	Grad Zagreb, Trg Stjepana Radića 1, 61817894937, Zagreb	739	34	4,60%	36	17	47,22%

18.	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Antuna Mihanovića 3, 84397956623, Zagreb	73	6	8,22%	7	2	28,57%
19.	Klinički bolnički centar Zagreb, Kišpatićeva 12, 46377257342, Zagreb	240	14	5,83%	20	8	40,00%
20.	Hrvatske vode, Ulica grada Vukovara 220, 28921383001, Zagreb	163	11	6,75%	12	8	66,67%
21.	Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Vinogradska 29, 84924656517, Zagreb	64	9	14,06%	10	5	50,00%
22.	HŽ-Infrastruktura d.o.o., Mihanovićeve 12, 39901919995, Zagreb	127	18	14,17%	33	19	57,58%
23.	Jadrolinija, Riva 16, 38453148181, Rijeka	145	6	4,14%	7	5	71,43%
24.	Hrvatski zavod za zapošljavanje, Savska cesta 64, 91547293790, Zagreb	43	8	18,60%	13	2	15,38%
25.	Ministarstvo pravosuđa i uprave, Ulica grada Vukovara 49, 72910430276, Zagreb	56	6	10,71%	7	2	28,57%

26.	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d., Kupska 4, 13148821633, Zagreb	154	14	9,09%	20	12	60,00%
27.	Državna geodetska uprava, Gruška 20, 84891127540, Zagreb	34	7	20,59%	14	7	50,00%
28.	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Ulica grada Vukovara 78, 19370100881, Zagreb	36	5	13,89%	8	1	12,50%
29.	Zagrebačka županija, Ulica grada Vukovara 72/IV, 07132269553, Zagreb	45	4	8,89%	5	0	0,00%
30.	Istarska županija, Dršćevka 3, 90017522601, Pazin	30	4	13,33%	7	4	57,14%
31.	Klinički bolnički centar Osijek, J.Huttlera 4, 89819375646, Osijek	122	4	3,28%	5	3	60,00%
32.	Sveučilište u Zagrebu Prirodoslovno-matematički fakultet, Horvatovac 102a, 28163265527, Zagreb	30	4	13,33%	5	2	40,00%

33.	HEP-Plin d.o.o., Cara Hadrijana 7, 41317489366, Osijek	28	3	10,71%	7	4	57,14%
34.	Privreda, d.o.o., Braće Hanžek 19, 12266526926, Petrinja	24	3	12,50%	8	5	62,50%
35.	Grad Osijek, Franje Kuhača 9, 30050049642, Osijek	25	4	16,00%	5	2	40,00%
36.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Margaretska 3, 02958272670, Zagreb	43	3	6,98%	5	2	40,00%
37.	Grad Slavonski Brod, Vukovarska 1, 58007872049, Slavonski Brod	48	3	6,25%	10	3	30,00%
38.	Grad Vukovar, Dr. Franje Tuđmana 1, 50041264710, Vukovar	18	3	16,67%	5	0	0,00%
39.	Primorsko-goranska županija, Adamićeva 10, 32420472134, Rijeka	23	3	13,04%	5	3	60,00%

40.	Fond za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, Ulica Ivana Dežmana 10, 20506058112, Zagreb	74	2	2,70%	5	1	20,00%
41.	Grad Dubrovnik, Pred dvorom 1, 21712494719, Dubrovnik	16	2	12,50%	7	5	71,43%
42.	Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Rockefellerova 7, 75297532041, Zagreb	74	4	5,40%	5	4	80,00%
43.	Splitsko-dalmatinska županija, Domovinskog rata 2, 40781519492, Split	44	4	9,09%	9	3	33,33%
44.	Odvodnja Samobor d.o.o., 151. Samoborske brigade HV 1, 87815496618, Samobor	10	4	40,00%	8	0	0,00%
45.	Ministarstvo financija, Carinska uprava, Aleksandera von Humboldta 4a, 18683136487, Zagreb	46	4	8,70%	5	2	40,00%

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.

PRILOG 2.

Troškovi žalbenog postupka

Stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranki nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku (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 2022. 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.	HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb	127	1.239.997.197,32	123.242.534,70	461.835,01
2.	Grad Zagreb, Zagreb	739	4.709.288.267,58	317.151.530,93	325.518,13
3.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split	50	898.185.850,67	644.987.857,00	225.771,56

4.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	443	1.409.916.063,67	317.258.646,69	224.305,90
5.	Vodovod Dubrovnik d.o.o., Dubrovnik	9	270.246.000,00	246.162.000,00	150.000,00
6.	Privreda d.o.o., Petrinja	24	284.548.100,57	32.315.339,31	150.000,00

PRILOG 3.

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 2022.	Žalba se usvaja	Žalba se odbija	Žalba se odbacuje	Obustava
1.	Geoprojekt d.d., Sukoišanska 43, 25623466485, Split	10	4	3	2	1
2.	Birodom d.o.o., Hojniokova 19, 47794513055, Zagreb	14	9	3	2	0
3.	Medical Intertrade d.o.o., Dr. Franje Tuđmana 3, 04492664153, Sveta Nedelja	10	7	2	1	0
4.	Europapier Adria d.o.o., Slavonska avenija 65, 01943481578, Sesvete	7	0	2	5	0

5.	Trames d.o.o., Šipčine 2, 80480322314, Dubrovnik	11	6	5	0	0
6.	Lupus zaštita d.o.o., Ivanečka 39, 27928056511, Varaždin	6	1	1	4	0
7.	Medicpro d.o.o., Dr. Rudolfa Horvata 48, 87488264639, Čakovec	8	7	1	0	0
8.	Projekt jednako razvoj d.o.o., Petrovaradinska 1, 09575099931, Zagreb	6	3	2	0	1
9.	Ramić-Trade d.o.o., put starog sela 11, 39960448656, Podstrana	6	5	1	0	0
10.	Slavonija bus d.o.o., Novi Grad 26a (Općina Oprisavci), 84931084664, Novi Grad	6	1	2	3	0

11.	Ingpro d.o.o., Žitnjačka cesta 23a, 93205229945, Zagreb	12	5	7	0	0
12.	SGM Informatika d.o.o., Grge Novaka 22a, 091168707993, Split	15	10	4	1	0
13.	IKOM Industrija komunalne opreme I mjerila d.d., Kovinska 7, 86247075815, Zagreb	12	9	3	0	0
15.	Elektrocentar Petek d.o.o., Etanska cesta 8, 17491977848, Ivanić-Grad	10	9	1	0	0
18.	IND-EKO d.o.o., Korzo 40/2, 60067885527, Rijeka	6	2	4	0	0
19.	Cuspis d.o.o., Trg D. Petrovića 3, 60933160251, Zagreb	6	4	1	1	0

20.	Institut IGH d.d., Janka Rakuše 1, 79766124714, Zagreb	9	1	6	1	1
22.	Tip-Zagreb d.o.o., Vinogradska ulica 34, 36198195227, Sveta Nedelja	7	5	2	0	0
23.	IVICOM Consulting d.o.o., Ulica Damira Tomljanovića – Gavrana 11, 20778515767, Zagreb	6	5	1	0	0
25.	WYG Savjetovanje d.o.o., Ulica grada Vukovara 269G, 04303799227, Zagreb	6	2	4	0	0
27.	Končar- inženjering d.o.o., Fallerovo šetalište 22, 29898970552, Zagreb	6	2	4	0	0

28.	Zvibor d.o.o., Zavrtnica 36, 03454358063, Zagreb	9	7	2	0	0
-----	---	---	---	---	---	---

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