



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2023.

IZVJEŠĆE O RADU

SADRŽAJ

UVOD	1
1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI	3
1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije	3
1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije	4
1.3. Ljudski potencijali	5
1.3.1. Unutarnje ustrojstvo i struktura Državne komisije	8
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije	9
1.4.1. Analiza korupcijskih rizika u žalbenim postupcima	12
1.4.1.1. Smanjenje udjela kontroliranih postupaka javne nabave	13
1.4.1.2. Izvršenje ugovora	15
1.5. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)	16
2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE	19
2.1. Predmeti u radu	19
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu	19
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi	19
2.1.3. Usporedba broja objavljenih postupaka s brojem postupaka u kojima je izjavljena žalba	20
2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih žalbi za razdoblje 2019.-2023.	20
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka	21
2.3. Broj neriješenih predmeta	23
2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima	24
2.5. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću)	25
2.6. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma	26
2.7. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	26
2.8. Odluke o zahtjevima za odobrenje nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	27
2.9. Novčane kazne	28
2.10. Usmene rasprave	28
2.11. Trajanje žalbenog postupka	29

2.12. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija	30
2.13. Broj podnesenih optužnih prijedloga	32
2.14. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima.....	32
2.14.1. Značajke predmeta javne nabave financiranih iz fondova Europske unije.....	32
2.14.1.1. Trajanje postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije.....	33
2.14.2. Značajke predmeta javne nabave vezanih uz obnovu zgrada oštećenih potresom	34
2.14.2.1. Struktura odluka u žalbenim predmetima vezanim uz obnovu zgrada oštećenih potresom.....	37
3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	38
3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije.....	38
3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2023.....	39
4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO.....	41
4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito	41
4.1.1. Strateški pristup razvoju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.....	43
4.1.2. Jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave.....	44
4.1.3. Povećanje razine transparentnosti u postupcima jednostavne nabave.....	45
4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti	46
4.2.1. Daljnje unaprjeđenje zakonskog okvira pravne zaštite	47
4.2.2. Održavanje visoke razine učinkovitosti i pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite.....	48
4.2.3. Smanjenje broja izjavljenih žalbi.....	49
Prilog 1. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka.....	51
Prilog 2. Troškovi žalbenog postupka.....	56

UVOD

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

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

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

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

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

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

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

Unatoč svim izazovima koje je 2023. godina donijela u području javne nabave te unatoč činjenici da je tijekom cijele 2023. godine radila u nepunom sastavu (obzirom na neimenovanje člana Državne komisije i zamjenika predsjednice nakon isteka mandata dosadašnjima), a zahvaljujući predanom i ustrajnom radu, Državna komisija uspjela je i tijekom 2023. godine, kao i tijekom prethodnih nekoliko godina ponovno ostvariti iznimne rezultate u smislu prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta kao i gotovo zanemarivog 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 2023. godine dala je svoj doprinos smanjenju prepreka za očekivani brzi gospodarski oporavak i investicije.

Državna komisija kroz izvješće o radu za 2023. godinu iznosi detaljne statističke podatke o svom radu, ali i ocjenu stanja u javnoj nabavi općenito te ocjenu stanja u području pravne zaštite ukazujući pritom na određene mogućnosti za daljnja unapređenja prakse, postupanja i zakonodavnog uređenja u okviru sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.

1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI

Državna komisija je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. 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 Hrvatskom saboru izvješće o svome radu. Sastavni dio godišnjeg izvješća su podaci i analize o žalbenim predmetima u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

S obzirom na uvid u neposrednu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj: 120/16. i 114/22., dalje: ZJN 2016), koji Državna komisija ima u svom svakodnevnom radu, sastavni dio izvješća o radu Državne komisije sadržava i ocjenu o stanju u javnoj nabavi, koja se odnosi, kako na javnu nabavu općenito, tako i na postupak pravne zaštite te institucionalni okvir javne nabave.

1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije

Državna komisija se, u užem smislu, sastoji od devet članova od kojih je jedan predsjednik, dva zamjenika predsjednika te šest članova, koji su u specifičnom statusu zato što su imenovani na mandat od pet godina od strane Hrvatskoga sabora, a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, s unaprijed propisanim uvjetima za imenovanje i razlozima za razrješenje te statusom dužnosnika samo u smislu propisa kojim je uređeno sprječavanje sukoba interesa, ali ne i prema propisu kojim su uređene obveze i prava državnih dužnosnika. Temeljna funkcija članova Državne komisije jest donošenje odluka u postupcima pravne zaštite. Radnopravni status članova Državne komisije uređen je Zakonom o Državnoj komisiji, kojim su propisana prava i obveze članova Državne komisije, 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 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.

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.

1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije

Sredstva za rad Državne komisije se osiguravaju u Državnom proračunu, a obuhvaćaju sredstva za plaće, sredstva za materijalne rashode i sredstva za nabavu nefinancijske imovine u okviru materijalnih troškova. Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz Državnog proračuna, a naknada koja se uplaćuje za pokretanje žalbenog postupka (prema odredbama ZJN 2016) izravno se uplaćuje u Državni proračun i prihod je Državnog proračuna.

Osim prihoda iz Državnog proračuna, Državna komisija je u 2023. godini ostvarila prihod po izvoru financiranja 51 - Tekuće pomoći od institucija i tijela EU, u iznosu od 1.687,93 eura. Navedeni prihod se odnosi na povrat troškova avionskih karata kupljenih u svrhu odlaska na sastanke Mreže revizijskih tijela u javnoj nabavi na razini EU i naknada administrativnih troškova vezanih uz organizaciju trodnevnog studijskog posjeta delegacije Nacionalnog vijeća za rješavanje žalbi, prvostupanjskog revizijskog tijela u javnoj nabavi iz Rumunjske organiziranog u sklopu projekta TAIEX TSI PACE – Public Administration Cooperation Exchange - Study Visit on Reengineering of Internal Processes.

Ukupan plan za 2023. godinu iznosio je 1.621.745,00 eura. Od tog iznosa je za plaće i ostale rashode za zaposlene planirano 1.122.637,00 eura, za materijalne rashode 465.072,00 eura, za

financijske rashode 332,00 eura i za nabavu nefinancijske imovine 33.704,00 eura. Ukupno izvršenje u 2023. godini iznosi 1.587.364,70 eura ili 97,88% plana.

Za plaće odnosno rashode za zaposlene u 2023. godini planirano je 1.122.637,00 eura, a izvršenje je 1.117.820,25 eura ili 99,57% plana.

Za materijalne troškove planirano je 465.072,00 eura, a izvršenje je 436.147,95 eura ili 93,78%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 43,53% odnosi se na zakupnine i najamnine, gdje je najveća stavka zakup poslovnog prostora. Od 332,00 eura planiranih sredstava za financijske izdatke, izvršenje je bilo 37,42 eura ili 11,27% plana.

Za nabavu nefinancijske imovine u okviru materijalnih troškova planirano je 33.704,00 eura, od čega je izvršeno 33.359,08 eura ili 98,98% plana, 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.

Ukupno izvršenje na izvoru 11 iznosi 1.585.676,77 EUR-a ili 97,78% plana.

Izvršenje na izvoru 51 iznosi 1.687,93 EUR-a ili 100% plana.

Ukupno izvršenje na izvoru 11 i na izvoru 51 iznosi 1.587.364,70 eura.

U 2023. godini je s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćen iznos od 2.785.343,91 eura u Državni proračun, što predstavlja povećanje od 58% u odnosu na 2022. godinu.

Iz navedenog je razvidno da je s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka u Državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 1.163.598,91 eura više sredstava od sredstava planiranih za rad Državne komisije za 2023. godinu.

1.3. Ljudski potencijali

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

Na dan 31. prosinca 2023. u Državnoj komisiji je bilo ukupno zaposleno 30 osoba. Ukupna popunjenost radnih mjesta iznosi 62,5% (30 od 48 radnih mjesta predviđenih Uredbom o unutarnjem ustrojstvu).

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

Predsjednika, zamjenika predsjednika i ostale članove Državne komisije imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske na razdoblje od pet godina s mogućnošću još jednog imenovanja. 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 Hrvatskome saboru za člana Državne komisije.

U rujnu 2022. godine jednoj članici Državne komisije istekao je mandat, a u rujnu 2023. godine mandat je istekao i zamjeniku predsjednice. U kolovozu 2023. godine objavljen je javni poziv za odabir kandidata za zamjenika predsjednice i člana Državne komisije, međutim, do dana podnošenja ovog izvješća nisu imenovani novi zamjenik predsjednice i član Državne komisije. Navedena činjenica je utjecala 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 žalbene predmete koji se odnose na obnovu potresom zahvaćenih područja kao i predmete koji se odnose na postupke nabave usko vezane za Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Naime, Državna komisija odlučuje na sjednicama vijeća. Prema Zakonu o Državnoj komisiji u Državnoj komisiji se ustrojavaju tri vijeća kojima predsjedavaju predsjednica i dva zamjenika predsjednice, dok se ostali članovi izmjenjuju u radu vijeća. Tijekom 2023. godine kao niti tijekom 2024. godine nije bilo moguće ustrojavanje tri vijeća zbog nedostatnog broja članova kao i činjenice da nije imenovan zamjenik predsjednice nakon isteka mandata prethodnom, a koji bi predsjedavao trećim vijećem.

U Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima na dan 31. prosinca 2023. godine je ukupno zaposleno 16 državnih službenika, svi sa završenim sveučilišnim diplomskim studijem pravne struke i položenim pravosudnim ispitom. Veći udio među državnim službenicima raspoređenim na radna mjesta u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima zauzimaju žene – 13 državnih službenica (81,25%).

U Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima na dan 31. prosinca 2023. godine su ukupno zaposlene 3 državne službenice, sve sa završenim sveučilišnim diplomskim studijem pravne struke i položenim pravosudnim ispitom.

Državna komisija, kao kvazi-sudbeno tijelo i autoritet u području javne nabave, kreator je pravne prakse te svojim odlukama značajno utječe na provođenje postupaka javne nabave, ne samo izravno donoseći odluke u konkretnim postupcima javne nabave, već i posredno na način da su njezine odluke izvor znanja prilikom provođenja postupaka javne nabave na koji se svi sudionici postupka oslanjaju. Kako bi odgovorila pravodobno na sve promjene u sustavu javne nabave i dala odgovore na sporna pitanja koja se javljaju u praksi, Državna komisija je svjesna nužnosti izobrazbe i upravljanja karijerom stručnih osoba koje obavljaju kontrolu postupaka javne nabave, a koji nužno moraju imati odgovarajuće kvalifikacije, izobrazbu, vještine i iskustvo potrebno za njihovu razinu odgovornosti. Stoga je Državna komisija predana kontinuiranom i dosljednom usavršavanju i unaprjeđenju kvalitete znanja svojih stručnih osoba koje sudjeluju u postupku donošenja odluka, a što je nastavljeno i u 2023. godini.

U tom smislu su državni službenici 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.

Edukacija se tijekom 2023. godine provodila i putem razmjene iskustava, znanja i dobrih praksi kroz suradnju s drugim komparativnim tijelima u Europskoj uniji, kao i kroz suradnju s Europskom komisijom i njenim stručnim grupama.

Osim na opisane načine, Državna komisija je nastojala educirati svoje zaposlenike kroz redovitu internu razmjenu znanja i iskustava. Takvom obliku edukacije značajno je doprinijela Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima, koja

pravodobno i iscrpno sve zaposlenike Državne komisije upoznaje s pravnim shvaćanjima Suda Europske unije, Visokog upravnog suda, Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Zaključno se može reći kako je u slučaju Državne komisije najveći izazov i slijedom toga najvažnija preporuka **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.

1.3.1. Unutarnje ustrojstvo i struktura Državne komisije

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2023. godine:

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	Uredba o unutarnjem
		ustrojstvu Državne komisije
Predsjednica	1	1
Zamjenici predsjednice	1	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 postupanje u sudskim postupcima	3	8
Ukupno:	30	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 90% 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 ostalog, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja. Istovremeno, ono ostvaruje i preventivnu funkciju kojom se sprječava nastanak nezakonitih radnji i štete.

Uzimajući u obzir percepciju javnosti kako je Državna komisija ovlaštena kontrolirati sve postupke javne nabave u kojima, možebitno, postoje određene nezakonitosti ili koruptivne radnje, a posebice one koji su medijski 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 postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede taksativno navedene u članku 404. stavku 2. ZJN 2016. Nadzor u svrhu sprječavanja, otkrivanja i otklanjanja nepravilnosti koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica povrede odredbi ZJN

2016 i njegovih podzakonskih propisa provodi tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave.

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

Važan antikorupcijski učinak sastoji se u javno dostupnim odlukama Državne komisije koje se, kao i odluke Visokog upravnog suda u sporovima javne nabave, objavljuju na mrežnoj stranici Državne komisije u cijelosti, dakle s nazivima stranaka i svim ostalim podacima i činjenicama utvrđenim u određenom postupku. Upravo objava odluka Državne komisije pravnu zaštitu čini predvidivom i transparentnom te predstavlja najznačajniji antikorupcijski učinak rada Državne komisije. Važnost javne objave odluka na mrežnoj stranici Državne komisije bez anonimizacije ogleda se i u tome što djeluje odvraćajuće na sudionike postupaka javne nabave, a u odnosu na radnje i aktivnosti u okviru postupaka javne nabave koje bi mogle imati elemente određenih kaznenih djela odnosno koruptivnih radnji.

Transparentnost je važan antikoruptivni alat, pa je tako Državna komisija samoinicijativno učinila Upisnik žalbenih predmeta javno dostupnim na mrežnoj stranici www.dkom.hr. Upisnik se ažurira na dnevnoj bazi, što omogućava opći uvid u kretanje predmeta. Javnosti je tako dostupno cjelokupno postupanje Državne komisije, od vremena potrebnog za donošenje odluke, sastava vijeća koje je odluku donijelo do samog sadržaja odluke i načina na koji je odlučeno, 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 se na taj način sprječava 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 svojevrsan antikorupcijski učinak.

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. Tijekom 2023. godine kao aktivnost planirane su i edukacija članova i državnih službenika Državne komisije iz područja antikorupcije. Održane edukacije fokusirale su se na prepoznavanje različitih pojava oblika korupcije, njenih posljedica ali i primjerenih alata za njenu prevenciju i suzbijanje. Edukacije su doprinijele dodatnoj profesionalizaciji članova i državnih službenika Državne komisije te ojačale sposobnost prepoznavanja i otpornost na situacije kada bi mogli biti izloženi eventualnim ne samo koruptivnim radnjama već i situacijama mogućeg sukoba interesa.

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 1.4.1.

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

Što se tiče suradnje Državne komisije s drugim državnim tijelima u području antikorupcije važno je istaknuti kako je Državna komisija i tijekom 2023. godine nastavila kontinuiranu suradnju i komunikaciju s nadležnim državnim odvjetništvima u cilju otkrivanja kaznenih djela iz područja javne nabave. Naime, Državna komisija, ukoliko primijeti da u određenom postupku javne nabave postoji sumnja na počinjenje kaznenog djela o istome obavještava nadležno državno odvjetništvo koje onda dalje postupa u okviru svoje nadležnosti. Na istovjetan način Državna komisija postupa kada primijeti da u postupku javne nabave postoji potencijalna povreda iz nadležnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

1.4.1. Analiza korupcijskih rizika u žalbenim postupcima

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

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.

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

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%, a u 2022. godini je došlo do dodatnog pada na 4,75%. Također, i u 2023. godini je nastavljen trend pada broja kontroliranih postupaka javne nabave te je kontrolirano svega 3,58% postupaka.

Prema očekivanjima i projekcijama danim u prethodnom izvješću o radu i u prvom i drugom kvartalu 2024. godine (u trenutku izrade ovog izvješća), uočava se daljnji pad broja žalbenih predmeta, a time i pad udjela kontroliranih postupaka javne nabave.

Sada, nakon više od godine dana od stupanja na snagu Zakona o i izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 114/22. dalje u tekstu: Zakon o izmjenama i dopunama ZJN 2016), kojim su se, pored ostaloga, značajno povećale naknade za pokretanje žalbenog postupka, može se gotovo sa sigurnošću reći kako je na pad broja izjavljenih žalbi te udjela kontroliranih postupaka javne nabave utjecalo povećanje naknada za pokretanje žalbenog postupka. Naime, u prvoj godini primjene zakona (listopad 2022. – listopad 2023.) došlo je do pada žalbenih postupaka od gotovo 25%, a dodatan pad od 19% uslijedio je i u 2024. godini.

S obzirom na ukazane trendove, kao i u prethodnom izvješću, ponovno se ukazuje i na ovlast Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Ministarstva gospodarstva 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 javne 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 procijenjena vrijednost nabave manja od 26.540,00 eura za nabavu robe i usluga, te manja od 66.360,00 eura za nabavu radova. U tim postupcima nije moguće koristiti pravnu zaštitu u obliku žalbe pred Državnom komisijom, pa na taj način iznimno velike ukupne vrijednosti ugovora koji se sklope u postupcima jednostavne nabave¹ ostaju izvan područja kontrole tijela u sustavu pravne zaštite, a što predstavlja široko područje pogodno za različite oblike koruptivnog djelovanja.

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 tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave (tada Sektora za politiku javne nabave pri Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja) 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 javne nabave koji su predmet upravnog nadzora. Naime, prema statističkim podacima iskazanim u Statističkim izvješćima o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj upravni

¹ prema Statističkom godišnjem izvješću o javnoj nabavi za 2022. godinu vrijednost ugovora sklopljenih u jednostavnoj nabavi iznosi gotovo 1,6 milijardi eura;

izvor:

http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN_2022.pdf

nadzor provodi se u vrlo malom broju postupaka javne nabave (godišnje između 200 i 300 provedenih upravnih nadzora).

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

1.4.1.2. Izvršenje ugovora

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

Moguće nezakonitosti u ovoj fazi postupka tek su u manjem dijelu 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.

1.5. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)

Prepoznajući važnost suradnje te razmjene znanja i iskustava, Državna komisije je i u 2023. godini 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 2023. godine održala su se dva sastanka ekspertne grupe, u lipnju u Stockholmu i u studenome u Briselu. Na sastancima se raspravljalo o aktualnim temama vezanim za rad i odlučivanje revizijskih tijela te najboljim rješenjima i praksama spornih pitanja koja se javljaju pri odlučivanju revizijskih tijela.

Nakon što je u listopadu 2022. godine u Tirani potpisan Memorandum o suradnji između revizijskih tijela u javnoj nabavi iz Republike Hrvatske, Republike Slovenije, Republike Albanije, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunjske i Kosova, kojim je uspostavljena Mreža revizijskih tijela u javnoj nabavi jugoistočne Europe, albanska Komisija za javnu nabavu, kao članica Mreže revizijskih tijela u javnoj nabavi Jugoistočne Europe, u suradnji sa SIGMA OECD i Europskom bankom za obnovu i razvoj, organizirala je i održala u Tirani u lipnju 2023. godine radionicu "Razvoj sustava revizije i pravnih lijekova – sadašnjost i budućnost" koja je bila namijenjena članicama Mreže i osoblju koje podržava rad tijela za reviziju postupaka javne nabave.

Tijekom češkog predsjedavanja V4+ grupom, u listopadu 2023. godine održan je sastanak stručne skupine V4+ grupe, kojem su osim predstavnika Češke, Mađarske, Slovačke i Poljske, nazočili i predstavnici Državne komisije, a raspravljalo se o temama vezanim za razvoj nacionalnih strategija javne nabave, održivu i inovativnu nabavu, iskustvo u korištenju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, usmenu komunikaciju u postupcima nabave, izmjene ugovora i sl., a sve u cilju jačanja suradnje među tijelima u sustavu javne nabave spomenutih zemalja i razmjenu dobrih praksi. Na sastanku su razmijenjena i mišljenja o potencijalnim učincima nove regulative koja na razini EU uređuje područje javne nabave.

U okviru projekta TAIEX TSI PACE – Public Administration Cooperation Exchange u listopadu 2023. godine organiziran je trodnevni studijski posjet delegacije Nacionalnog vijeća za rješavanje žalbi, prvostupanjskog revizijskog tijela u javnoj nabavi iz Rumunjske Državnoj komisiji. Svrha i cilj studijskog posjeta su bili analiza i razmjena informacija, identificiranje rješenja najboljih praksi vezanih za prilagodbu unutarnjih poslovnih procesa revizijskog tijela u javnoj nabavi. Tijekom posjeta kolegama iz Rumunjske je predstavljeno unutarnje ustrojstvo Državne komisije te su prezentirani poslovni procesi Državne komisije koji se iz godine u godinu prilagođavaju i unaprijeđuju te na taj način doprinose kvaliteti i brzini donošenja odluka Državne komisije. Istaknuta je e-žalba kao primjer dobre prakse digitalizacije žalbenog postupka te način na koji je Državna komisija prilagodila svoje poslovne procese e-žalbi, a što je u konačnici dovelo do skraćivanja rokova za donošenje odluka.

U prosincu 2023. godine, u okviru projekta "Technical Assistance to Support the Implementation of Public Finance Management Reforms in Kosovo", organiziran je studijski posjet delegacije Tijela za reviziju javne nabave, prvostupanjskog revizijskog tijela u javnoj nabavi, Komisije za regulativu javne nabave i Agencije za središnju javnu nabavu Republike Kosovo Državnoj komisiji. Tijekom posjeta kolegama iz Republike Kosovo je prezentiran sustav pravne zaštite u javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj uz ključne statističke pokazatelje. Također je predstavljeno unutarnje ustrojstvo Državne komisije te su prezentirani poslovni procesi 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 i Suda Europske unije. Raspravljalo se i o glavnim prednostima i izazovima hrvatskog sustava pravne zaštite te trenutnim izazovima u primjeni Zakona o javnoj nabavi kao i primjerima dobre prakse.

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 2023. godine sudjelovali u predmetnom projektu u svojstvu stručnjaka koji su u okviru predviđenih projektnih aktivnosti svoja znanja i iskustva u obavljanju poslova u Državnoj komisiji stavili na raspolaganje korisniku – Državnoj žalbenoj komisiji za javnu nabavu Republike Sjeverne

Makedonije u svrhu jačanja kapaciteta tog žalbenog tijela, unapređenja unutarnje organizacije, učinkovitosti, transparentnosti i načina donošenja odluka kao i davanja preporuka za unapređenje prakse u najvažnijim institutima u području javne nabave. Na ovaj način omogućena je razmjena iskustava i najboljih praksi među ove dvije institucije te se istovremeno pridonosi jačanju ukupnih kompetencija zaposlenika Državne komisije njihovim sudjelovanjem u svojstvu stručnjaka na projektu čime oni ujedno imaju mogućnost svoja znanja i stručno iskustvo prenijeti kolegama u drugim zemljama.

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2023. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 773 žalbena predmeta, od kojih je 58 preneseno iz 2022. godine te 715 novo zaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2022.*	58
Zaprimljene žalbe u 2023.	715
Ukupno	773

* Predmeti preneseni iz 2022. godine nisu riješeni u 2022. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine (70 predmeta je zaprimljeno u prosincu 2022. godine) i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije bilo moguće kompletirati te se nije moglo niti pristupiti rješavanju žalbi u 2022. godini.

2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi

Vrsta	Broj	%
Javna nabava	712	99,58
Koncesije	3	0,42
Javno-privatno partnerstvo	0	0
Ukupno	715	100

Žalbe se u prevladavajućem broju slučajeva izjavljuju u postupcima javne nabave, svega 0,42% u postupcima davanja koncesija, dok u postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva tijekom 2023. 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 2023. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2023.	%
Javna nabava	16.373	586	3,58
Koncesije	244	3	1,23

U 2023. godini Državna komisija kontrolirala je **3,58% od ukupnog broja postupaka javne nabave**, što predstavlja smanjenje od 12% u odnosu na prethodnu 2022. godinu (4,75%). Ovdje je potrebno napomenuti da je tijekom 2023. godine nastavljen trend povećanja ukupnog broja postupaka javne nabave koji su objavljeni u EOJN RH za cca 17% u odnosu na broj postupaka objavljenih 2022. godine.

U 2023. godini Državna komisija kontrolirala je 1,23% od ukupnog broja postupaka davanja koncesija što predstavlja smanjenje od cca 72% u odnosu na prethodnu 2022. godinu (3,21%), odnosno svega 8 postupaka davanja koncesija manje koje je Državna komisija kontrolirala.

2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih žalbi za razdoblje 2019.-2023.

Tijekom 2023. godine u Državnoj komisiji zaprimljeno je 715 žalbi. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred ovim državnim tijelom (773), prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi je iznosio 64 predmeta.

Godina	Zaprimljene žalbe	Usporedba s prethodnom godinom	
2019	1209	19./18.	+3,33%
2020	1089	20./19.	-9,92%
2021	1176	21./20.	+7,99%
2022	885	21./22.	-24,75%
2023	715	22./23.	-19,20%

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

U 2023. godini došlo je do dodatnog pada broja žalbenih predmeta od gotovo 20% 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 najizglednijih razloga za smanjenje broja izjavljenih žalbi je u povećanju naknada za pokretanje žalbenog postupka.

2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	JPP	Ukupno	%
1.	Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	597	2	-	599	83,77
2.	Objava i DON, Izmjena DON	98	0	-	98	13,71

3.	Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	3	0	-	3	0,42
4.	Otvaranje ponuda	5	0	-	5	0,70
5.	Ostalo*	9	1	-	10	1,40
6.	UKUPNO	712	3	-	715	100

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

U 2023. godini, od ukupnog broja zaprimljenih žalbi, na dokumentaciju o nabavi izjavljeno je njih 13,71%, što predstavlja pad broja žalbi izjavljenih u ovoj fazi od cca 51% u odnosu na 2022. godinu (28,24%). Zakonom o izmjenama i dopunama ZJN2016, koje su stupile na snagu 11. listopada 2022. godine, propisani su značajno viši iznosi naknada za pokretanje žalbenog postupka, od 1.320,00 eura do 66.360,00 eura (što predstavlja maksimalni iznos naknade), koji se uplaćuju ovisno o visini procijenjene vrijednosti nabave, i to neovisno o fazi postupka javne nabave na koju se izjavljuje žalba.

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

Godina	Zaprimljene žalbe u fazi dokumentacije o nabavi	Usporedba u odnosu na ukupan broj zaprimljenih žalbi
2019	385	31,85%
2020	332	30,49%
2021	377	32,06%
2022	250	28,24%
2023	98	13,71%

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 2023.	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
715*	653	62*
100%	91,32%	8,67%

*U 2023. godini je ukupno u radu bilo 773 predmeta, budući da je 58 predmeta preneseno iz 2022. godine.

*Na dan 31. prosinca 2023. godine 62 predmeta nisu riješena, najvećim dijelom zaprimljenih krajem godine (65 žalbi u mjesecu prosincu), a čije se rješavanje nastavilo u 2024. godini unutar zakonom određenih rokova.

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 2023. godine su riješeni do sredine veljače 2024. godine.

2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima

Ukupan broj predmeta u radu u 2023. godini (773), sastoji se od prenesenih predmeta iz 2022. godine (58), te zaprimljenih u 2023. godini (715).

Za potrebe ovog izvješća, analiziraju se zaprimljeni i riješeni predmeti u 2023. godini, njih 653, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2024. godinu (62).

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	291	44,56
Žalba se odbija	230	35,22
Žalba se odbacuje	108	16,54
Obustava postupka	24	3,68
Ostalo	0	0,00
UKUPNO	653	100

Omjer usvojenih i odbijenih žalbi je sada već nekoliko godina zaredom ustaljen, odnosno usvaja se cca 45% žalbi, dok se njih cca 35% odbija. Također i broj odbačenih žalbi stagnira iz godine u godinu te iznosi cca 17%.

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

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, tijekom 2023. godine utvrdila postojanje osobito bitne povrede postupka javne nabave u 11 odluka.

U 10 odluka se radilo o žalbenim postupcima u kojima je žalba izjavljena u odnosu na odluku o odabiru i u 1 odluci se radilo o žalbenom postupku u kojem je žalba izjavljena u odnosu na dokumentaciju o nabavi.

U nastavku se navode utvrđene osobito bitne povrede postupka javne nabave. U 6 postupaka je utvrđeno da naručitelj dokumentacijom o nabavi nije zakonito odredio kriterije za odabir gospodarskog subjekta, u 3 postupka da naručitelj u fazi pregleda i ocjene ponuda nije zakonito primijenio osnove za isključenje gospodarskog subjekta, u 1 postupku da je naručitelj dokumentacijom o nabavi odredio kraći rok za dostavu ponuda od minimalnog roka propisanog zakonom i u 1 postupku da je naručitelj dokumentacijom o nabavi nezakonito propisao kriterije za odabir ponude.

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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	40	13,75
Odluka o odabiru	215	73,88
Odluka o poništenju	26	8,94
Postupak	9	3,09
Ostalo	1	0,34
UKUPNO	291	100

U 2023. godini u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru (73,88%). Međutim, ovdje valja uzeti u obzir kako je najveći broj izjavljenih žalbi, njih 83,77%, izjavljeno upravo na odluku o odabiru, odnosno odluku o poništenju.

Od ukupnog broja poništavajućih odluka svega 13,75% žalbi je usvojeno u odnosu na dokumentaciju o nabavi, što predstavlja značajan pad u odnosu na 2022. godinu kada je u odnosu na dokumentaciju o nabavi usvojeno 26,32% žalbi. Navedeno je u uzročno-posljedičnoj vezi s padom broja žalbi izjavljenih na dokumentaciju o nabavi (smanjenje od 51%), a što je zasigurno izravna posljedica povećanja naknada za pokretanje žalbenog

postupka odnosno ukidanja jedinstvene naknade za pokretanje žalbenog postupka u odnosu na dokumentaciju o nabavi.

U 2023. godini 9 podnesenih žalbi rezultiralo je poništenjem čitavog postupka javne nabave što predstavlja blago smanjenje u odnosu na 2022. godinu (kad je bilo 10 poništenih postupaka). Unatoč gotovo jednakom broju u odnosu na 2022. godinu statistički podaci i dalje pokazuju trend smanjenja osobito bitnih povreda postupka javne nabave koje za posljedicu imaju poništenje postupka javne nabave.

2.6. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2023. godini nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. U 2023. godini izjavljene su dvije žalbe u odnosu na zakonitost sklapanja ugovora o javnoj nabavi i dvije žalbe u odnosu na izmjene ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja. Dvije su žalbe odbačene, dok su dvije odbijene kao neosnovane.

2.7. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2023. godini zaprimljena su 32 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:		32
	Odbijenih	1
	Odbačenih	8
	Usvojenih prijedloga	12
Ostalo (riješeno na drugi način) *		11
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH PRIJEDLOGA		32

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

U 2023. godini su podnesena 32 prijedloga za određivanje privremene mjere ili 11% manje prijedloga u odnosu na 2022. godinu.

U 2023. godini 8 prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbačeno, 1 prijedlog je odbijen, a 12 ih je usvojeno.

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

U 2023. godini zaprimljeno je 8 zahtjeva za odobrenje nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma, koji su riješeni u prosječnom vremenu od 4 dana.

Zahtjev za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi		Broj
Broj zahtjeva o kojima je odlučeno:		8
	Odbijenih	4
	Odbačenih	-
	Usvojenih zahtjeva	1
Ostalo (riješeno na drugi način) *		3
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH ZAHTJEVA		8

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

U 2023. godini je podneseno 8 zahtjeva za odobrenje nastavka postupka javne nabave ili 20% manje zahtjeva u odnosu na 2022. godinu.

U 4 žalbena predmeta zahtjev je odbijen, jedan zahtjev je usvojen, a u 3 žalbena predmeta su zahtjevi riješeni na drugi način.

2.9. Novčane kazne

Prema odredbama članka 429. ZJN 2016, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2023. godini, sukladno odredbama navedenog članka Zakona, nije izrečena niti jedna novčana kazna, s obzirom na to da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti za izricanje.

2.10. 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 2023. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u osamnaest (18) 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, s obzirom na izričitu obavezu osiguranja tereta dokaza, dužna osigurati stranka. S 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 kada se to pokaže potrebnim.

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 ZJN 2016.

2.11. 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		2023.
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima		15
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima		26
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima		25

I u 2023. 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 15 dana. Ujedno je prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke smanjeno na 26 dana, dok je prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke 25 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 (poništeno je samo 1,11% meritornih odluka Državne komisije).

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

U 2023. godini vidljiv je trend povećanja žalbenih navoda koji su povezani s nejasnoćama u dokumentaciji o nabavi u različitim fazama postupka javne nabave, dok je s druge strane vidljiv trend smanjenja žalbenih navoda i nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija, a koji se odnose na tumačenje i primjenu pojedinih instituta iz ZJN 2016.

Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, a što rezultira i najčešće utvrđenim nepravilnostima od strane Državne komisije, odnose se na *propust naručitelja u izradi jasne, precizne, razumljive i nedvojbene dokumentacije o nabavi*. 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 proizlazi iz nejasno ili dvojbeno propisanih *uvjeta tehničke i stručne sposobnosti i to u pogledu traženog iskustva gospodarskog subjekta kao i ocjeni udovoljavaju li dostavljene reference propisanom uvjetu sličnosti.*

Jedan od najčešćih razloga za izjavljivanje žalbi u fazi pregleda i ocjene ponuda je osporavanje *istinitosti dostavljenih podataka u ponudama*, a koji se odnose na tehničku i stručnu sposobnost i kriterij za odabir ponude, posebice iskustvo gospodarskog subjekta i iskustvo stručnjaka. Također, mnogi žalbeni navodi se odnose na istinitost dostavljenih podataka koji se odnose na tehničke karakteristike ponuđenog predmeta nabave, odnosno istinitost podataka navedenih u katalogima, troškovnicima i izjavama 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 odnosu na primjenu pojedinih instituta iz ZJN 2016, čest razlog za izjavljivanje žalbi je primjena članka 293. ZJN 2016, odnosno primjena instituta pojašnjenja i upotpunjavanja ponuda, u smislu granica dopuštenog postupanja i poštivanja načela jednakog tretmana. Primjena navedenog instituta često je u primjeni, zbog kontradiktornih, nejasnih i nepotpunih informacija dostavljenih od strane ponuditelja u ponudi i tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda. Također, čest razlog izjavljivanja žalbe je primjena instituta oslanjanja na sposobnost drugih subjekata.

U 2023. godini, kao i u ranijim godinama, najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, a što rezultira i najčešće utvrđenim nepravilnostima od strane Državne komisije, odnose se na propisivanje *tehničkih specifikacija na način koji neopravdano ograničava tržišno natjecanje, opisivanje predmeta nabave odnosno propisivanje tehničkih specifikacija na način da se pogoduje određenom gospodarskom subjektu, dostavljanje ponude koja nije sastavljena u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi* (ponajviše u pogledu dokazivanja kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, dokazivanja sukladnosti s propisanim tehničkim specifikacijama predmeta nabave te pogreške u izradi troškovnika), *propuste naručitelja prilikom pregleda i ocjene ponuda, povredu načela transparentnosti prilikom sastavljanja zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda te pogrešnu primjena odredbi o razlozima za poništenje postupka javne nabave.*

2.13. Broj podnesenih optužnih prijedloga

Zakon o Državnoj komisiji, u članku 3. stavku 4. određuje nadležnost Državne komisije za podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane tim Zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Državna komisija tijekom 2023. godine nije podnijela niti jedan optužni prijedlog za prekršaj.

2.14. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima

Od ostalih relevantnih pokazatelja u žalbenim predmetima u 2023. godini potrebno je osvrnuti se na značajke žalbenih predmeta u postupcima javne nabave financiranim iz fondova Europske unije kao i strukturu takvih postupaka kao i žalbenih predmeta u postupcima vezanim za obnovu područja oštećenih potresima iz 2020. godine.

2.14.1. Značajke predmeta javne nabave financiranim iz fondova Europske unije

	Broj objavljenih postupaka u 2023. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2023.	%
Svi postupci	16.373	586	3,58
Postupci financirani iz EU fondova	2286	92	4,02

Ukupan broj postupaka javne nabave, kojima je prva objava objavljena u 2023. godini je 16.373. Od tog broja, 2.286 postupaka javne nabave je financirano iz fondova Europske unije. Državna komisija je tijekom 2023. godine kontrolirala 92 postupka financirana iz fondova Europske unije (4,02%).

I u 2023. godini došlo je do smanjenja broja postupaka javne nabave financiranim 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 2023. kontrolirano njih svega 4,02%. 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.

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

Razdoblje	Fondovi EU (broj dana)	Svi postupci (broj dana)
	2023	2023
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	14	15
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	25	26
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	23	25

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.

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 u vezi s postupcima javne nabave koji se u cijelosti ili u dijelu financiraju sredstvima Europske unije te skraćivanje roka rješavanja u tim predmetima pridonosi ukupnom skraćanju trajanja postupaka javne nabave što je bitno budući da je ugovaranje u takvim postupcima vezano uz kratke rokove.

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

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

Državna komisija je u 2023. 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 koji je bio na snazi do 23. veljače 2023. kada je stupio na snagu novi Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom („Narodne novine“, broj 21/23., dalje: Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom 2023.).

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

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

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

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

	Broj objavljenih postupaka u 2023. (EOJN RH)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2023.	%
Pravilnik za postupke obnove	1073	8	0,75
Zakon o javnoj nabavi	-*	19	-
UKUPNO	-	27	-

*Nema dostupnih podataka iz EOJN RH

U 2023. godini Državna komisija kontrolirala je 0,75% postupka od ukupnog broja postupaka obnove provedenih prema Pravilniku za postupke obnove što predstavlja značajno smanjenje u odnosu na 2022. godinu kada je Državna komisija kontrolirala 4,75% postupaka od ukupnog broja postupaka obnove provedenih prema Pravilniku za postupke obnove.

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.

U žalbenim postupcima, bilo onim provedenim po pravilima ZJN 2016 ili onim po pravilima Pravilnika za postupke obnove, Državna komisija je unutar propisanih rokova donosila odluke te ih dostavljala strankama žalbenog postupka javnom objavom na svojim mrežnim stranicama.

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 **23 dana od dana predaje uredne žalbe**. Iz navedenoga je vidljivo kako je žalbeni postupak u postupcima obnove minimalno utjecao na duljinu provedbe samog postupka obnove.

2.14.2.1. 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 obnove.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	12	44,44
Žalba se odbija	6	22,22
Žalba se odbacuje	8	29,63
Obustava postupka	1	3,71
Ostalo	-	-
UKUPNO	27	100

Državna komisija je postupajući po žalbama u postupcima obnove u 6 žalbenih predmeta žalbu odbila, dok je u 12 žalbenih predmeta žalba usvojena.

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 2023. godini protiv 109 rješenja Državne komisije pokrenut je upravni spor. Do dana izrade ovog izvješća riješeno je 107 sporova, odnosno nije riješeno njih 2.² U jednom predmetu, u kojemu se primjenjuje Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, broj 128/23., dalje: Tarifa) Visoki upravni sud je odredio prekid upravnog spora do donošenja odluke o ocjeni zakonitosti Tarifnog broja 25. sporne Tarife, budući da je II. vijeće Financijskog i radno-pravnog odjela podnijelo Visokom upravnom sudu zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Tarifnog broja 25. navedene Tarife.

3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije

Godina	Broj žalbi	Broj upravnih sporova	%
2023	715	109	15,24
2022	885	96	10,85
2021	1176	157	13,35
2020	1089	145	13,31
2019	1209	123	10,17

² Do dana 23. svibnja 2024.

U 2023. godini pokrenut je upravni spor protiv 109 odluka Državne komisije, što predstavlja 15,24 % odluka Državne komisije. U odnosu na 2022. godinu, povećan je postotak upravnih sporova za 4,39%.

3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2023.

U nastavku se navodi struktura odluka Visokog upravnog suda u odnosu na odluke Državne komisije iz 2023. godine. Podaci u nastavku se iskazuju za odluke Visokog upravnog suda koje su zaprimljene do izrade ovog izvješća³ te se podaci odnose na prvu odluku suda donesenu u odnosu na određeni predmet Državne komisije.

Odluke Visokog upravnog suda		
Vrsta odluke	Broj	%
Tužba se odbija	91	85,04
Tužba se odbacuje	2	1,87
Obustava upravnog spora	0	0
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	12	11,22
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	2	1,87
UKUPNO	107	100

Podaci pokazuju da je tijekom 2023. godine mali broj odluka Državne komisije, koje su bile predmet spora pred Visokim upravnim sudom, poništen, odnosno velik broj odluka Državne

³ Podaci se iskazuju za presude zaprimljene do 23. svibnja 2024. godine. U trenutku izrade ovog Izvješća nisu zaprimljene meritorne odluke suda u 2 predmeta.

komisije, koje su bile predmet spora, potvrđen je odlukama kojima se tužba odbija, tužba odbacuje i obustavlja upravni spor (86,91%).

U 14 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 odluku o troškovima žalbenog postupka, poništavajuće presude nisu negativno utjecale na stalnost prakse Državne komisije u primjeni pojedinih zakonskih instituta niti na pravnu sigurnost.

Ako se uzme u obzir ukupan broj odluka koje je Državna komisija donijela za žalbene predmete iz 2023. godine (715), treba istaknuti kako je od tog ukupnog broja iznimno mali udio meritornih odluka poništen od strane Visokog upravnog suda (1,11%).

Vrsta odluke	2021		2022		2023	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Tužba se odbija	138	87,90	85	89,48	91	85,04
Tužba se odbacuje	7	4,46	1	1,05	2	1,87
Obustava upravnog spora	4	2,55	1	1,05	0	0
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	7	4,46	4	4,21	12	11,22
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	1	0,64	4	4,21	2	1,87
UKUPNO	157	100	95	100	107	100

4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

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

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

4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

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

Osim unapređenja zakonskog okvira, prema ocjeni Državne komisije nakon višegodišnjeg iskustva u primjeni zakona, izmjene postojećeg zakona nameću se i radi potrebe za

usklađivanjem s novom regulativom koja na razini Europske unije definira određena pravila koja se odnose na postupke javne nabave (važeće Uredbe, Direktive i sl.).

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 2023. godini iznosio svega 3,58% 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.

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. Stoga je, radi boljeg razumijevanja ove ocjene stanja koju daje Državna komisija, sustav javne nabave nužno promatrati kao cjelinu s obzirom na to da nedostaci u pripremi postupka javne nabave postaju vidljivi u provođenju postupka javne nabave u užem smislu i mogu dovesti do izostanka očekivanih rezultata javne nabave.

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 2023. 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

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

U prosincu 2023. godine Europski revizorski sud objavio je tematsko izvješće pod nazivom: *Javna nabava u EU-u, Manje tržišnog natjecanja za ugovore dodijeljene za radove, robu i usluge u desetogodišnjem razdoblju do 2021.* U predmetnom izvješću, između ostalog navodi se ocjena o nedovoljnom korištenju strateške nabave.

Osim toga, nakon globalnih poremećaja na tržištu koji su nastali kao posljedica pandemije i ratne agresije u Ukrajini u javnu nabavu počinju se uvoditi i geopolitički ciljevi. Tako se u postupcima javne nabave vodi računa o sudjelovanju gospodarskih subjekata koji su na određeni način povezani s Rusijom (kroz 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.)), 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 promišljen i strateški pristup definiranju uvjeta svakog pojedinog postupka.

Spomenuti i sve kompleksniji ciljevi koji se mogu ostvariti kroz sustav javne nabave te dodatne obveze koje proizlaze iz sve brojnijih propisa koji na razini EU uređuju područje javne nabave postavljaju pred dionike sustava javne nabave odgovornost da ulože dodatne napore kako bi se uspostavljeni sustav javne nabave održao u toku s novim politikama i smjernicama u području javne nabave kao i pripadajućim alatima koji se razvijaju u okviru 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.

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

4.1.2. Jačanje tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave

Nastavno na izvješća o radu Državne komisije u prethodnim godinama, i ovdje se ukazuje na nužnost jačanja tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave (tada Sektor za politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja) kao ključnog tijela u sustavu javne nabave koje je odgovorno za razvoj sustava javne nabave u cjelini. S obzirom da tijekom 2023. godine nije došlo do značajnih pomaka na ovom području Državna komisija ponavlja ocjenu iznesenu u izvješću za prethodnu godinu.

S obzirom na to da izneseno viđenje Državne komisije o potrebi daljnjeg intenzivnog rada na razvoju sustava javne nabave nije rezultiralo potrebnim promjenama, ponovno se ukazuje na potrebu da se žurno ojačaju kapaciteti sadašnje Uprave za politiku javne nabave pri Ministarstvu gospodarstva te iznađu načini privlačenja adekvatnih stručnih kadrova na navedene pozicije, kako bi se osigurala stručna podrška svim dionicima sustava javne nabave te dovoljna razina stručnosti kao i kapacitiranost za pravovremeno provođenje velikog broja zadaća koje su obuhvaćene nadležnošću ustrojstvenih jedinica unutar resornog ministarstva

zaduženih za politiku javne nabave. Uprava za politiku javne nabave, osim za razvoj sustava, nadležna je i odgovorna za upravni nadzor postupaka javne nabave. U dijelu izvješća pod točkom 1.4.1.1. u okviru Analize korupcijskih rizika u žalbenim postupcima Državna komisija ukazala je na značaj upravnog nadzora koji provodi Uprava za politiku javne nabave, ali i upozorila na činjenicu da je vrlo mali broj postupaka nabave obuhvaćen upravnim nadzorom.

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

S obzirom da Državna komisija povodom žalbi kontrolira iznimno mali postotak provedenih postupaka javne nabave (tijekom 2023. godine taj udio iznosio je svega 3,58%) uloga upravnog nadzora koji provodi Uprava za politiku javne nabave ključna je za osiguranje zakonitosti (u obliku preventivnih mjera, ali i kao korektivni faktor) u postupcima javne nabave koji nisu bili predmet kontrole Državne komisije.

4.1.3. Povećanje razine transparentnosti u postupcima jednostavne nabave

Ranije u ovom izvješću, u dijelu izvješća u kojem su izneseni detektirani korupcijski rizici, pod točkom 1.4.1.1., ukazano je na kontinuirano smanjenje udjela kontroliranih postupaka nabave u ukupnom broju objavljenih postupaka. Pritom je osobito skrenuta pozornost na sve veću vrijednost ugovora o javnoj nabavi koji su godišnje sklopljeni u postupcima jednostavne nabave. Upravo iz navedenog razloga, kada se iznosi ocjena stanja u javnoj nabavi općenito, nije moguće zaobići činjenicu kako je primjerice tijekom 2022. godine gotovo 1,6 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, bilo bi preporučljivo uvesti obvezu naručitelja, osim slanja poziva za dostavu ponuda određenim gospodarskim subjektima po svom izboru, da za postupke iznad određene vrijednosti poziv ujedno objavi i na jednom centralnom mjestu (npr. EOJN RH). Prema mišljenju Državne komisije uvođenje ove obveze dovelo bi do povećanja razine transparentnosti i tržišnog nadmetanja u postupcima jednostavne nabave, ali bi ujedno pridonijelo većem ostvarenju načela najbolje vrijednosti za novac.

4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti

Tijekom 2023. godine, unatoč tome što je Državna komisija svoje zadaće obavljala u nepunom sastavu (radi isteka mandata zamjeniku predsjednice i 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.

Ono što je potrebno napomenuti je da je tijekom 2023. godine došlo do smanjenja broja izjavljenih žalbi za gotovo 20% u odnosu na prethodnu godinu, odnosno gotovo 40% u odnosu na broj žalbi koje su izjavljene 2021. godine. 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, 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 pojavnosti 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 dvije ključne okolnosti koje su obilježile pravnu zaštitu tijekom 2023. godine:

- održanje visoke razine učinkovitosti i pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite i
- smanjenje broja izjavljenih žalbi.

4.2.1. Daljnje unapređenje zakonskog okvira pravne zaštite

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

Naime, Državna komisija u žalbenim postupcima uočila je značajan broj žalbi u kojima žalitelji ukazuju na određene nenamjerne propuste naručitelja pri izradi dokumentacije o nabavi, očite omaške koje dokumentaciju čine nejasnom i dvojbenom, a koje pogreške bi se mogle ispraviti i bez angažiranja žalbenog mehanizma. Uočeno je da se vrlo često radi o omaškama i propustima naručitelja koje bi 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.

Predloženom izmjenom potaknuli bi se gospodarski subjekti da naručiteljima ukažu na eventualne nezakonitosti dokumentacije o nabavi u fazi postupka kada naručitelji takve nezakonitosti mogu sami ispraviti 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. Održanje visoke razine učinkovitosti i pravne sigurnosti u sustavu pravne zaštite

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

Brza i efikasna pravna zaštita ono je što od Državne komisije očekuju svi dionici procesa nabave. Sukladno ZJN 2016, Državna komisija dužna je donijeti odluku u roku od 30 dana od predaje uredne žalbe.

U posljednjih nekoliko godina, zahvaljujući iznimnom radnom angažmanu zaposlenika kao i dodatnoj digitalizaciji internih procesa Državna komisija uspjela je ostvariti i održati iznimne rezultate u smislu brzine i efikasnosti rješavanja žalbenih predmeta. Prosječni rokovi rješavanja žalbenih predmeta tijekom posljednjih nekoliko godina kontinuirano su ispod zakonskog roka. Navedeni trend očuvan je i u 2023. godini u kojoj je prosječno vrijeme rješavanja žalbenih predmeta iznosilo 25 dana od zaprimanja uredne žalbe, odnosno 15 dana od kompletiranja žalbenog predmeta.

Ono što je još važnije za istaknuti jest da 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.

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

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

Tijekom prethodnih godina (2020., 2021. i 2022.) uloženi su dodatni naponi da se odluke Državne komisije dodatno usklade sa stajalištima Visokog upravnog suda. Tijekom 2023. godine svega 1,11% meritornih odluka Državne komisije poništeno je od strane Visokog upravnog suda.

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

4.2.3. Smanjenje broja izjavljenih žalbi

U točki 1.4.1. ovog izvješća Državna komisija već je ukazala na okolnost da su stupanjem na snagu Zakona o i izmjenama i dopunama ZJN 2016 značajno povećane naknade za pokretanje žalbenog postupka. Naime, sukladno predmetnim izmjenama više nema fiksne naknade u fazi dokumentacije o nabavi, neovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave, kako je to bilo normirano prethodnim zakonskim rješenjem. Novo zakonsko rješenje propisuje fiksnu naknadu u iznosu od 1.320,00 eura za postupke procijenjene vrijednosti do 265.440,00 eura. Naknada u postotnom iznosu, i to 0,5% vrijednosti postupka javne nabave propisana je za nabave procijenjene vrijednosti do 13.272.000,00 eura, dok je za procijenjenu vrijednost nabave veću od 13.272.000,00 eura propisana fiksna naknada u iznosu od 66.360,00 eura, što predstavlja maksimalni iznos naknade propisan novim zakonskim rješenjem. Ovdje je potrebno napomenuti da je povećanje žalbenih naknada jedna od izmjena ZJN 2016 koja nije predložena od strane Državne komisije. Naime, Državna komisija je kroz svoja godišnja izvješća o radu kontinuirano ukazivala na izniman značaj koji u sustavu pravne zaštite imaju žalbe na dokumentaciju o nabavi kojima se zapravo u vrlo ranoj fazi postupka mogu ispraviti 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.

Upravo tijekom 2023. godine pokazalo se kako određivanje ovako visokih iznosa naknada za pokretanje žalbenog postupka ima velik odvraćajući učinak na sudionike postupka javne nabave pri ostvarivanju njihovog prava na pravnu zaštitu. Posljedično tome, tijekom 2023. godine uočeno je drastično smanjenje broja izjavljenih žalbi pa je tako broj izjavljenih žalbi u odnosu na prethodnu godinu pao za gotovo 20%, dok se u odnosu na 2021. godinu uočava pad broja žalbi od gotovo 40%. Ujedno, dodatan pad od 19% broja izjavljenih žalbi nastavio se i početkom 2024. godine. Broj žalbenih postupaka koji su pokrenuti u 2023. godini najniži je u posljednjih deset godina.

Osim općenitog smanjenja broja žalbi tijekom 2023. godine uočeno je i drastično smanjenje udjela žalbi koje su izjavljene na dokumentaciju o nabavi u odnosu na ukupni broj žalbi. Tako je u prethodnih nekoliko godina udio žalbi izjavljenih na dokumentaciju o nabavi iznosio oko 30%, dok se taj postotak u 2023. godini smanjio na 13,71%.

Osim što trend smanjenja broja žalbi nedvojbeno otvara prostor za koruptivne aktivnosti i nezakovitosti u postupcima javne nabave koji ostaju bez kontrole, pad udjela žalbi koje su izjavljene na dokumentaciju o nabavi, prema mišljenju Državne komisije predstavlja značajan problem. 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.

KLASA: 026-03/24-01/1

URBROJ: 354-04/1-24-10

U Zagrebu, 22. kolovoza 2024.

v.d. PREDSJEDNICE
Maja Kuhar



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 2023. godini. Tablica prikazuje broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u odnosu na broj zaprimljenih žalbi, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2023. godini.

red.br.	Naručitelj	Ukupan broj postupaka javne nabave objavljenih u EOJN u 2023.	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	529	37	6,99%	48	22	45,83%
2.	Klinički bolnički centar Rijeka, Krešimirova 42, 40237608715, Rijeka	269	10	3,72%	13	7	53,85%
3.	Ministarstvo poljoprivrede (sada Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva),	45	4	8,89%	9	4	44,44%
4.	Grad Split, Obala kneza Branimira 17, 78755598868, Split	106	5	4,72%	5	2	40,00%

5.	HP-Hrvatska pošta d.d., Jurišićeva 13, 87311810356, Zagreb	127	4	3,15%	6	4	66,67%
6.	Javna ustanova Nacionalni park Plitvička jezera, Josipa Jovića 19, 91109303119, Plitvička Jezera	71	4	5,63%	5	3	60,00%
7.	Hrvatska elektroprivreda d.d., Ulica grada Vukovara 37, 28921978587, Zagreb	65	5	7,69%	6	0	0,00%
8.	HEP-Proizvodnja d.o.o., Ulica grada Vukovara 37, 28921978587, Zagreb	167	6	3,59	6	1	16,67%
9.	Grad Zadar, Narodni trg 1, 09933651854, Zadar	32	5	15,63%	6	3	50,00%
10.	Grad Varaždin, Trg kralja Tomislava 1, 13269011531, Varaždin	21	4	19,05%	5	2	40,00%
11.	Opća bolnica Pula, Zagrebačka 30, 16089706543, Pula- Pola	40	5	12,5%	6	4	66,67%

12.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Hercegovačka 8, 56826138353, Split	45	5	11,11	6	4	66,67%
13.	Hrvatske autoceste d.o.o., Širolina 4, 57500462912, Zagreb	375	7	1,87%	7	2	28,57%
14.	Hrvatske šume d.o.o., Ulica kneza Branimira 1, 69693144506, Zagreb	167	9	5,39%	12	4	33,33%
15.	Hrvatske ceste d.o.o., Vončinina 3, 55545787885, Zagreb	218	14	6,42%	15	4	26,67%
16.	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Ulica Ivana Lučića 8/II, 17683204722, Zagreb	8	2	25,00%	6	1	16,67%
17.	Grad Zagreb, Trg Stjepana Radića 1, 61817894937, Zagreb	876	35	3,99%	46	14	30,43%

18.	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Antuna Mihanovića 3, 84397956623, Zagreb	79	4	5,06%	6	4	66,67%
19.	Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ulica grada Vukovara 78, 53969486500, Zagreb	38	4	10,53%	5	0	0,00%
20.	Hrvatske vode, Ulica grada Vukovara 220, 28921383001, Zagreb	150	10	6,67%	15	10	66,67%
21.	Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Vinogradska 29, 84924656517, Zagreb	70	4	5,71%	5	1	20,00%
22.	HŽ-Infrastruktura d.o.o., Mihanovićeve 12, 39901919995, Zagreb	161	13	8,07%	13	8	61,54%
23.	Klinički bolnički centar Split, Spinčićeva 1, 514010632853, Split	198	7	3,54%	7	2	28,57%
24.	Klinički bolnički centar Zagreb, Kišpatićeva 12, 46377257342, Zagreb	226	7	3,10%	11	6	54,55%
25.	Sveučilište u Zagrebu Medicinski fakultet, Šalata 3, 45001686598, Zagreb	23	3	13,04%	5	4	80,00%

26.	Sisačko-moslavačka županije, S. i A. Radića 36, 82215698659, Sisak	100	5	5,00%	6	2	33,33%
27.	Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu, Petrova 3, 61248075289, Zagreb	51	4	7,84%	9	1	11,11%
28.	Ministarstvo zdravstva, Ksaver 200a, 88362248492, Zagreb	29	10	34,48	15	7	46,67%
29.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Margaretska 3, 02958272670, Zagreb	53	4	7,55%	5	1	20,00%

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 2023. 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 2023. 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.	Ministarstvo zdravlja, Zagreb	29	293.149.951,76	65.333.599,43	87.159,57
2.	Grad Zagreb, Zagreb	874	1.178.105.289,77	21.870.081,25	74.730,49
3.	HEP – Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	529	616.847.259,99	16.724.411,45	68.210,66

4.	Grad Varaždin, Varaždin	21	5.306.920,00	608.100,00	50.865,75
5.	Hrvatske vode, Zagreb	150	218.166.306,45	8.841.244,94	46.768,26