

S A D R Ź A J :

Uvod	.....	2
1. Opći dio	.....	3
2. Poslovanje i rad Državne komisije	.....	4
2.1. Ustroj Državne komisije	.....	4
2.2. Kadrovska struktura	.....	4
2.3. Uredski prostor	.....	5
2.4. Financijsko poslovanje Državne komisije	.....	5
2.5. Javnost rada Državne komisije	.....	6
3. Pokazatelji rada Državne komisije	.....	8
3.1. Opća statistika Državne komisije	.....	8
3.1.1 Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2005.	.....	8
3.1.2 Prikaz rješavanja žalbenih predmeta na dan 31. prosinca 2005.	.....	9
3.1.3 Broj zaprimljenih predmeta u 2005. po mjesecima	.....	9
3.1.4 Prosjek riješenih predmeta po mjesecima	.....	10
3.1.5 Broj javnih nabava koje kontrolira Državna komisija u odnosu na broj objava	.....	11
3.1.6 Popis naručitelja prema učestalosti žalbi (popis naručitelja koji najčešće krše zakon )	.....	12
3.1.7 Broj žalbenih predmeta naručitelja u djelatnosti vodoopskrbe, prometa i telekomunikacija	.....	14
3.1.8 Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status	.....	15
3.2. Upravnosudska zaštita	.....	16
3.2.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije	.....	16
3.2.2. Struktura upravnih sporova	.....	17
3.2.3. Prikaz presuda Upravnog suda Republike Hrvatske zaprimljenih po vrsti odluke	.....	17
3.3. Riješeni žalbeni predmeti u 2005.	.....	18
3.3.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke	.....	18
3.3.2. Riješeni predmeti u kojima je žalba usvojena	.....	19
3.3.3. Struktura zaprimljenih žalbi prema predmetu nabave	.....	20
3.3.4. Struktura objavljenih nabava i žalbi prema predmetu nabave	.....	21
3.3.5. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave	.....	22
3.3.6. Struktura novozaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave	.....	22
3.3.7. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na način nabave	.....	23
3.3.8. Struktura žalbenih predmeta obzirom na kriterije odabira	.....	24
3.3.9. Trajanje postupka	.....	25
3.3.10. Razlozi usvajanja žalbe	.....	26
4. Prihodi državnog proračuna s osnove postupka pred Državnom komisijom	.....	27
4.1. Naknada za vođenje postupka	.....	27
4.2. Upravna pristojba za vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom	.....	28
5. Ocjena stanja u javnoj nabavi	.....	29
5.1. Ocjena stanja pravne zaštite	.....	29
5.1.1 Žalbeni postupak	.....	29
5.1.2 Upravnosudski postupak	.....	31
5.1.3 Sudski postupak za naknadu štete prouzročene u postupcima javne nabave	.....	32
5.1.4 Antikorupcijski učinak pravne zaštite prava u javnoj nabavi	.....	32
5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito	.....	32
5.2.1. Zakonodavni okvir	.....	32
5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave	.....	33
5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura	.....	34

UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija) ustanovljena je Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 117/01 i 92/05) i Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave.

Temeljem članka 2. stavak 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, 117/03) odgovorna je Hrvatskom saboru.

Državna komisija započela je s radom u studenom 2003. godine preuzevši predmete Ministarstva financija, Uprave za javnu nabavu.

Sukladno članku 9. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave Državna komisija obvezna je jednom godišnje podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o radu i o stanju u području javne nabave u Republici Hrvatskoj za proteklu kalendarsku godinu. Sastavni dio izvješća su analize sa sljedećim podacima: broj zaprimljenih predmeta, broj riješenih predmeta (odbačenih, odbijenih, osnovanih žalbi), broj poništenih postupaka javne nabave, broj neriješenih predmeta, popis naručitelja koji najčešće krše zakonske odredbe u postupku javne nabave i sl.

1. OPĆI DIO

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave utemeljena je Zakonom o javnoj nabavi, a Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave utvrđena je kao središnje, samostalno i neovisno tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu vođenje žalbenog postupka protiv odluka donesenih u postupcima javne nabave za područje cijele države.

Neovisnost i samostalnost Državne komisije, kao temelj nepristranosti u odlučivanju ogleđa se u sljedećem:

- Državna komisija samostalni je proračunski korisnik, čiji su nadležnost i rad uređeni zakonom,
- članove Državne komisije na prijedlog Vlade imenuje Hrvatski sabor na 5 godina; uvjeti za imenovanje kao i razlozi za razrješenje utvrđeni su zakonom; protiv rješenja Državne komisije osigurana je sudska zaštita; sve te pretpostavke utvrđene su Direktivama Europske unije i praksom Europskog suda pravde,
- temeljem članka 2. stavak 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave Državna komisija odgovara izravno Hrvatskom saboru, kojemu podnosi godišnje izvješće o svom radu
- odluke Državne komisije obvezne su za sve stranke u postupku.

Državna komisija u godini 2005. natjecala se za dodjelu 600.000 EUR iz sredstava CARDS 2003. Europske unije s projektom: Jačanje administrativnih kapaciteta Državne komisije. Tijekom godine došlo je do potpisivanja ugovora o pravima i obvezama kojim će se uz pomoć partnera, Državne revizijske komisije Republike Slovenije, osigurati poboljšanje kvalitete rada i razvoj institucionalnog sustava pravne zaštite. Projekt će od Državne komisije iziskivati i ispunjenje određenih obveza, među kojim je i osiguranje prostornih i drugih uvjeta za rad te odgovarajuće kadrovske praćenje.

Projekt pokriva različite sastavne dijelove među kojima su: pomoć pri izradi nacrtu novoga zakonodavstva javne nabave kojim će se izvršiti usklađenje s EU zakonodavstvom; poboljšanje unutarnje organizacije Državne komisije; prikupljanje i obrada pravne prakse Državne komisije i značajnijih odluka Europskog suda pravde u predmetima javne nabave; edukacija korisnika putem seminara i publiciranje priručnika i zbornika radova; međunarodna konferencija: Pravna zaštita u predmetima javne nabave; unaprjeđenje javnosti rada; poboljšanje internetske stranice; edukacija članova Komisije i savjetničke službe kroz studijska putovanja i radionice; statistička obrada pojava i dr.

2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Ustroj Državne komisije

Državna komisija sastoji se od ustrojstvenih cjelina, a to su:

- Državna komisija u užem smislu, koju čini pet članova: predsjednik, zamjenica predsjednika i tri člana Državne komisije,
- Stručna služba koja se sastoji od Tajništva, Pisarnice i savjetnika
- Odjel općih poslova.

2.2. Kadrovska struktura

Kadrovsko ustrojstvo Državne komisije potrebno za optimalan rad:

- predsjednik Komisije	1
- zamjenica predsjednika Komisije	1
- član Komisije	3
- tajnik Komisije	1
- poslovna tajnica	1
- voditeljica pisarnice	1
- administrator – referent	3
- savjetnik	12
- voditelj računovodstva	1
- domaćica - spremačica	1
- zaštitar, domar, dostavljač	1
<hr/>	
Ukupni broj izvršitelja:	26

Kadrovska struktura u 2005. godini:

- predsjednik Komisije	1
- zamjenica predsjednika	1
- članovi	3
- tajnik Državne komisije	1
- vježbenici – savjetnici	6
- zaposleni u Pisarnici i općoj službi	2
- voditelj računovodstva (u ugovornom odnosu)	1
<hr/>	
Ukupni broj izvršitelja:	15

U 2005. godini Državna komisija, zbog nedostatka prostora, nije mogla zaposliti onoliko osoba koliko je bilo potrebno za optimalan rad, pa se moralo intenzivnije raditi kako bi se udovoljilo rokovima za odlučivanje.

U srpnju 2005. jedan je član Državne komisije podnio zahtjev za razrješenje zbog izbora na funkciju u jedinici lokalne uprave, no do kraja godine nije bio razriješen.

2.3. Uredski prostor

Državna komisija u izvještajnoj je godini bila smještena u zgradi Ministarstva financija, u površinom neprikladnom prostoru, što je onemogućavalo potpunu kadrovsku i funkcionalnu popunu planiranih resursa.

Uredovni prostor, nabava opreme i razvoj sustava te uz to vezane implikacije, u smislu uvjeta rada, osnovne su točke primjedbi Europske komisije na rad Državne komisije, te u dokumentu Ocjena stanja u javnoj nabavi Republike Hrvatske koju je izradila Svjetska banka.

Uzimajući u obzir navedeno, Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske svojom je Odlukom KLASA: 372-03/03-92/50, URBROJ: 50441-05 od 22. srpnja 2005. godine, Državnoj komisiji dodijelilo na korištenje poslovne prostorije, u Zagrebu, Ulica kneza Mutimira 5/I, površine 397m², na razdoblje od pet godina.

Državna komisija započela je potkraj 2005. godine započela s adaptacijom navedenih poslovnih prostora i nabavom opreme, sukladno odobrenju dobivenom od Središnjeg državnog ureda za upravljanje imovinom, te se očekuje preseljenje Državne komisije u ožujku 2006. godine.

Uredski prostor temeljni je preduvjet za kadrovsko ekipiranje i opremanje Državne komisije, a time i za potpun i kvalitetan rad Državne komisije u skladu sa zakonom propisanim djelokrugom.

2.4. Financijsko poslovanje Državne komisije

Odobreni proračun Državne komisije za 2005. godinu iznosi 4,335.274,00 kn. Ta sredstva omogućavaju potpuno kadrovsko širenje i opremanje i ocijenjena su dostatnima.

U tijeku proračunske godine izvršen je rebalans na način da su početna sredstva umanjena, pa je korigirani godišnji proračun iznosio 4,113.630,00 kn.

Od odobrenih sredstava proračuna u 2005. godini utrošeno je 3,836.999,67 kn. Zbog spomenutog prostornog ograničenja koje je onemogućavalo kadrovske proširenje i opremanje, a na koje okolnosti Državna komisija nije mogla utjecati, izvršenje proračuna nije bilo u skladu s planiranim iznosima.

Za 2006. godinu planiran je proračun Državne komisije u iznosu od 5,297.007,00 kn, što uključuje povećane troškove za djelovanje u zasebnom prostoru s novim režijskim troškovima, za zapošljavanje i opremanje, te za građevinsko i drugo uređenje novoga uredskog prostora. Navedeni iznos ocjenjuje se dostatnim za rad i osiguranje neovisnosti i samostalnosti ovoga tijela, obilježja propisanih odredbama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća, te pravne prakse Europskog suda pravde.

2.5. Javnost rada Državne komisije

Opće načelo javne nabave, transparentnost i javnost postupaka, primjenjuje se i na postupak pravne zaštite u javnoj nabavi. Osim u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, načelo se ostvaruje i u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, a u radu Državne komisije podrazumijeva:

- izraženo načelo javnosti i transparentnosti žalbenog postupka koje je uređeno Zakonom o javnoj nabavi i Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave;
- objavu Upisnika žalbenih predmeta Državne komisije na internetskoj stranici Državne komisije www.dkom.hr, sa svim evidencijskim podacima o predmetu, što daje dodatnu široku mogućnost pravodobnog saznanja za izjavljenu žalbu, te omogućava javni uvid u žalbene postupke i rad institucije;
- uspostavu internetske stranice Državne komisije s osnovnim informacijama o instituciji, njezinu ustroju i osoblju, s uputama o načinu ostvarenja pravne zaštite pred Državnom komisijom, visini i načinu uplate naknade za vođenje postupka i pristojbe, s pravnim izvorima javne nabave, Godišnjim izvješćem o radu Komisije za 2004. te korisnim linkovima što pruža najotvoreniju mogućnost komunikacije sa strankama postupka, stručnom i općom javnosti te s akademskom zajednicom;
- aktivno sudjelovanje u procesima izobrazbe kroz brojne stručne seminare o primjeni Zakona o javnoj nabavi i o pravnoj zaštiti, u čemu je ostvareno povezivanje s akademskom zajednicom, pravnim fakultetima u Zagrebu, Splitu i Rijeci, strukovnim udrugama, Hrvatskom gospodarskom komorom i Hrvatskom udrugom poslodavaca te s inozemnim stručnim i konzultantskim institucijama. Rezultat te aktivnosti jest rad na tumačenju Zakona o javnoj nabavi, razvoj i publikacija pravne prakse te stvaranje doktrinarnih tekstova koji su objavljeni u tri zbornika radova. Članovi Državne komisije ujedno su

sudjelovali kao predavači i kao participanti na raznim inozemnim seminarima i konferencijama u regiji prenoseći stečena iskustva;

- sudjelovanje na raznim konzultativnim sastancima u institucijama Europske unije ili domaćim radnim tijelima za usklađenje zakonodavstva javne nabave s EU zakonodavstvom;
- tijekom 2005. godine zaprimljeno je sedam zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama, od toga su dva zahtjeva uputile fizičke osobe, a pet su zahtjeva uputile pravne osobe; do 31. prosinca 2005. godine riješeno je šest zahtjeva za pristup informacijama, a jedan je zahtjev zaprimljen 23. prosinca 2005. godine, te je riješen u tekućoj 2006. Državna komisija odgovorila je na šest zahtjeva za pristup informacijama;
- na zahtjev medija promptno su dostavljane informacije te davane izjave i priopćenja o stanju, pojavama i razvoju sustava javne nabave.

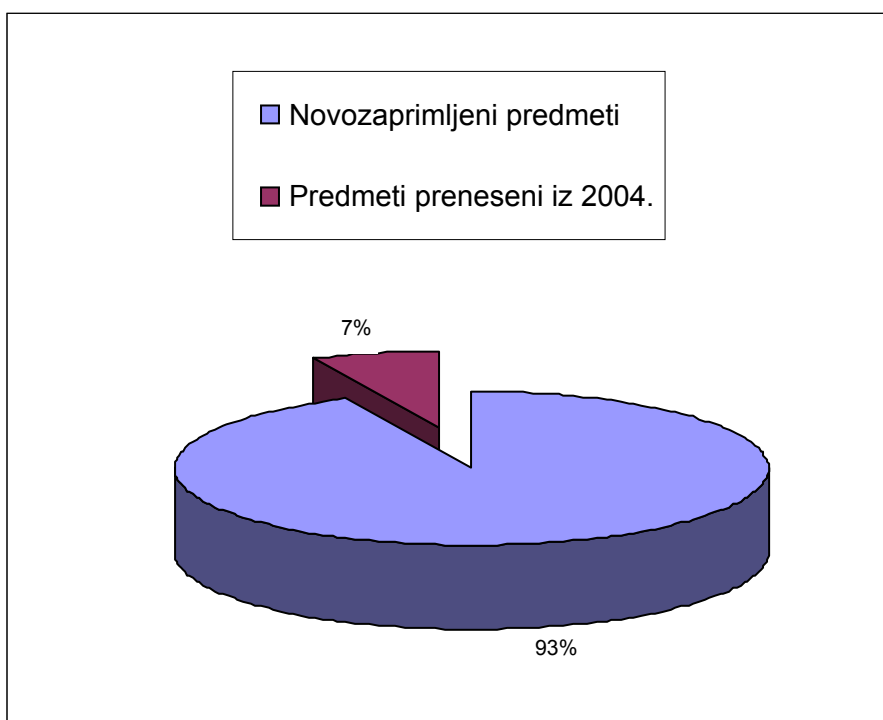
3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

3.1 OPĆA STATISTIKA DRŽAVNE KOMISIJE

3.1.1. Žalbeni predmeti pred Državnom komisijom u 2005.

Predmeti preneseni iz 2004.	55*
Novozaprimljeni predmeti	746
SVEUKUPNO PREDMETA U RADU:	801

* Predmeti preneseni iz 2004. nisu riješeni iz razloga što do konca godine dokumentacija **nije** bila kompletirana.



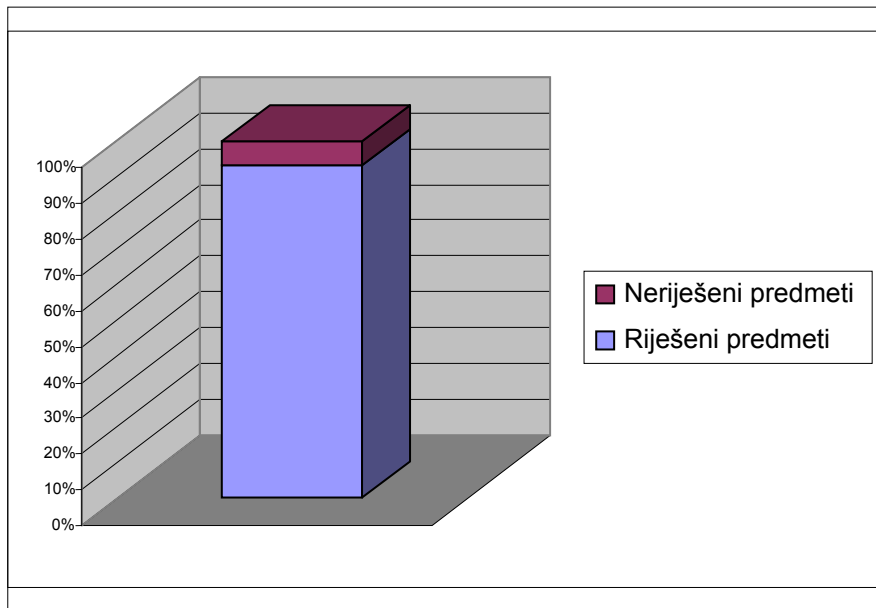
Usporedbom broja predmeta u radu u 2005. godini, (801 predmet) s brojem predmeta iz prethodne 2004. godine (833 predmeta) uočava se tendencija blagog pada.

I sam priljev novih predmeta u 2005. godini (746 predmeta) manji je u odnosu na 2004. (761 predmet).

3.1.2. Prikaz rješavanja žalbenih predmeta na dan 31. prosinca 2005.

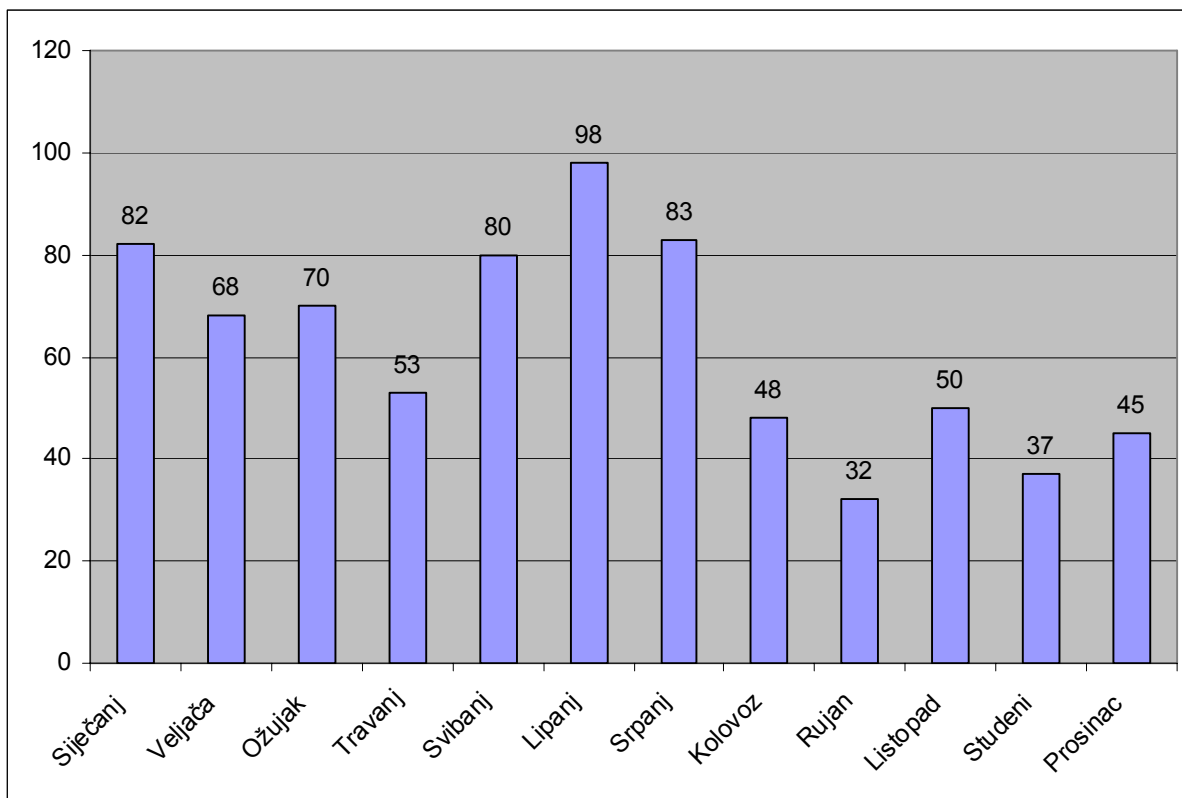
Broj zaprimljenih predmeta	Riješeno	Neriješeno *
801	748 (93,38 %)	53 (6,62%)

* Na dan 31. prosinca 2005. ostalo je 53 predmeta koji nisu riješeni iz razloga što u njima dokumentacija nije kompletirana.



3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2005. po mjesecima

Preneseno iz 2004.	55
Siječanj	82
Veljača	68
Ožujak	70
Travanj	53
Svibanj	80
Lipanj	98
Srpanj	83
Kolovoz	48
Rujan	32
Listopad	50
Studeni	37
Prosinac	45
UKUPNO	801



Prosječni mjesečni priljev: 62,16 predmeta

Prosječni mjesečni priljev predmeta u 2005. godini (62,16 predmeta) manji je u odnosu na prosječni mjesečni priljev iz 2004. godine (64 predmeta).

U razdoblju od siječnja do ožujka uočava se tendencija povećanja broja žalbi koje se odnose na postupke nabave započete koncem prethodne proračunske godine. Povećanje se ponovno uočava u razdoblju svibanj – srpanj, a odnosi se na postupke nabave po novom proračunu.

3.1.4. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima

Ukupno riješeno u 2005.	Prosjek riješenih predmeta po mjesecima (12)
748	62,33

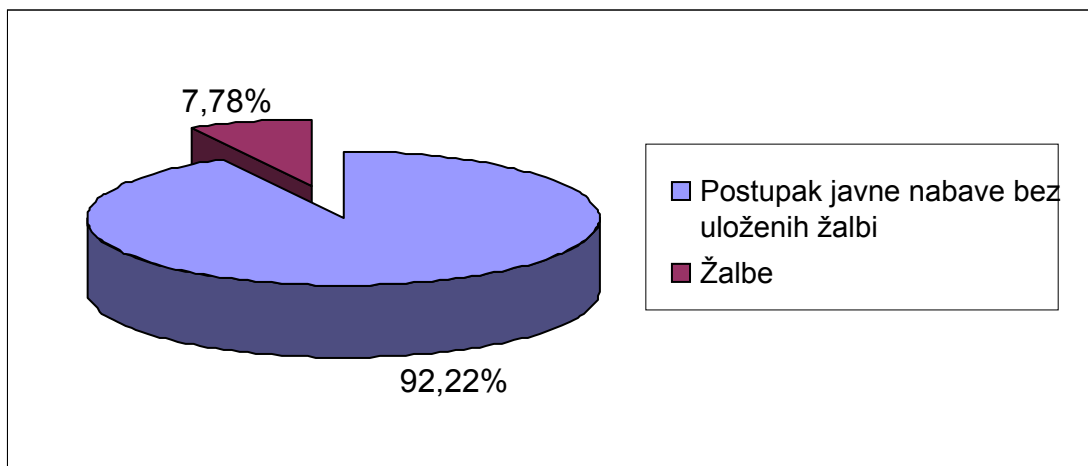
Apsolutni broj predmeta u radu u 2005. godini neznatno je veći od apsolutnog broja predmeta u radu u 2004. godini zbog 55 predmeta prenesenih iz prethodne godine i zbog činjenice da su na kraju 2005. preostala neriješena 53 predmeta.

3.1.5. Broj javnih nabava koje su kontrolirane pred Državnom komisijom, u odnosu na ukupan broj objava

Prema podacima Oglasnika javne nabave Narodnih novina, u 2005. godini bilo je 9586 objava o javnim nabavama.

Omjer broja objavljenih nabava i broja zaprimljenih žalbenih predmeta upućuje na zaključak da od ukupnog broja objavljenih nabava žalbe izjavljene u 7,78 % slučajeva.

	Objavljeno	Žalbe	%
Ukupno	9586	746	7,78



Sve europske zemlje, međutim, poznaju slučajeve javne nabave roba, radova i usluga koje se provode bez objave, bez mogućnosti nadmetanja i bez donošenja odluke o odabiru. Takvo izravno ugovaranje zapravo je najdrastičniji oblik nezakonitosti u postupcima javne nabave. U takvim slučajevima ne sudjeluje više ponuditelja, nema odluke o odabiru, nema dostave te odluke pa tako ne postoji ni mogućnost pravne zaštite i kontrole postupka.

Zasigurno i u Hrvatskoj ima takvih primjera, no predmeti takve vrste nikada se ne pojavljuju pred Državnom komisijom jer u istim ne postoji mogućnost pravne zaštite. O njima se doznaje posredno i naknadno iz medija ili nalaza Državnog ureda za reviziju. Ne postoji egzaktan podatak o broju takvih postupaka pa se o njemu može samo nagađati. U tom se smislu ti slučajevi niti ne pojavljuju u statistici obavljenih i objavljenih postupaka javne nabave pa je i podatak o broju izjavljenih žalbi utoliko relativan.

Protiv ovog, najtežeg oblika nezakonitosti u javnoj nabavi, moguće je boriti se samo boljim nadzorom i to u vrijeme samih postupaka tako i naknadnom revizijom, strožom evidencijom postupaka i boljom organizacijom funkcije nabave, ali vjerojatno i strožim sankcioniranjem utvrđenih nezakonitosti.

Edukacija korisnika, postojanje pomoćnih alata i razrađene standardizirane dokumentacije zasigurno bi također smanjile mogućnost nastanka takvih slučajeva.

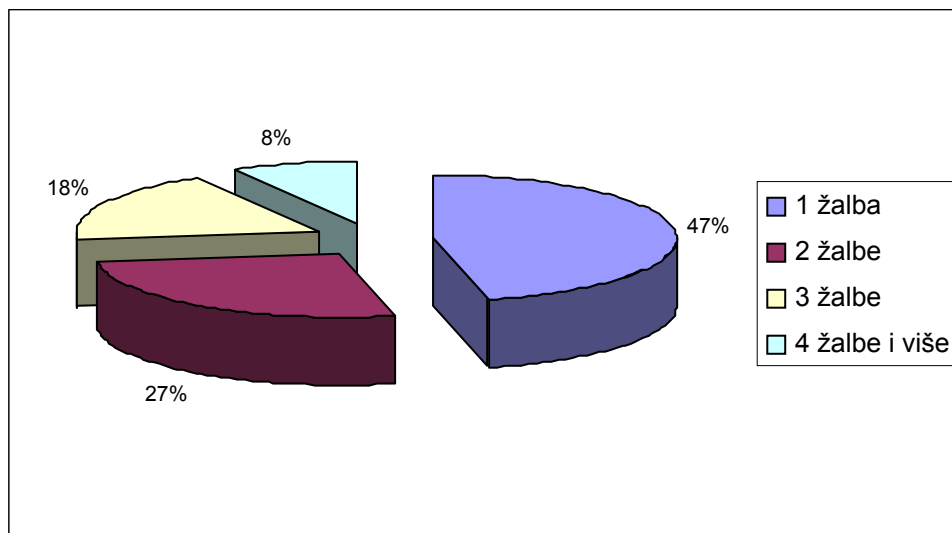
3.1.6. Popis naručitelja prema učestalosti žalbi (popis naručitelja koji najčešće krše zakon)

Popis sudionika postupka, najčešćih kršitelja zakona (čl. 9. st. 3. t. 5. Zakona o Državnoj komisiji), u apsolutnom smislu značenja riječi kršitelj zakona, nije moguće dati. Izneseni podaci zasnovani su samo na analizi pokrenutih žalbenih predmeta. Popis „najčešćih kršitelja zakona“, daje se na osnovi usporedbe broja izjavljenih žalbi i broja djelomično ili cjelokupno poništenih nabava.

U 2005. godini Državna komisija zaprimila je 746 žalbi, a koje se odnose na 459 različitog naručitelja.

Prikaz broja naručitelja u čijim je predmetima izjavljena žalba:

Broj naručitelja u odnosu na koje je izjavljena 1 žalba:	214
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 2 žalbe:	124
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 3 žalbe:	84
Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 4 žalbe i više:	37



Naručitelji javnih nabava protiv čijih je odluka pokrenut žalbeni postupak pred Državnom komisijom (naručitelji sa četiri i više žalbenih predmeta) poredani su po postotku omjera izjavljenih žalbi i poništenih nadmetanja:

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave – Izvješće 2005.

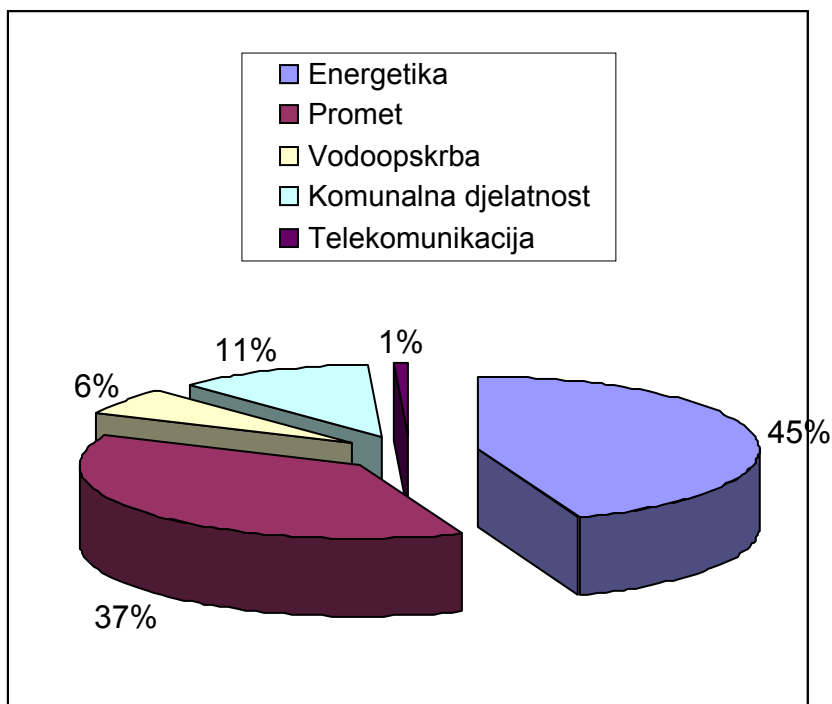
Naziv naručitelja	Broj predmeta	Broj poništenih nabava	Postotak
Grad Zagreb, Zagreb	24	22	91 %
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb	7	6	86 %
Čišćenje i njega putničkih vagona d.o.o., Zagreb	4	3	75 %
Grad Split, Split	4	3	75 %
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb	4	3	75 %
Državna geodetska uprava, Zagreb	4	3	75 %
Liburnija d.o.o., Zadar	4	3	75 %
Državna uprava za zaštitu i spašavanje, Zagreb	4	3	75 %
HEP - Proizvodnja d.o.o., <i>Pogon EL-TO, Zagreb</i> <i>PP HE Zapad, Rijeka</i>	13 4 9	9 4 5	69% 100% 56%
Hrvatska pošta d.d., Zagreb	19	13	68 %
Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Zagreb	12	8	67 %
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	6	4	67 %
Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka	6	4	67 %
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	14	9	64 %
Financijska agencija, Zagreb	5	3	60 %
Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	13	7	54 %
STSI - Integrirani tehnički servisi d.o.o., Zagreb	13	7	54 %
Grad Koprivnica, Koprivnica	6	3	50 %
Ministarstvo financija, Zagreb	4	2	50 %
Javna vatrogasna postrojba Vinkovci, Vinkovci	4	2	50 %
HEP - Distribucija d.o.o. <i>DP Elektroprimorje Rijeka, Rijeka</i> <i>DP Elektrodalmacija, Split</i>	11 5 6	5 3 2	45% 60% 33%
INA - Industrija nafte d.d., Zagreb	34	15	44 %
HŽ - Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb	19	8	42 %
Grad Pula, Pula	5	2	40 %
HEP-Prijenos d.o.o., Zagreb	5	2	40 %
Opća bolnica Vinkovci, Vinkovci	5	2	40 %
Jadrolinija, Rijeka	7	2	29 %
Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	7	2	29 %
Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	12	3	25 %
Grad Sisak, Sisak	4	1	25 %
Zračna luka Zagreb d.o.o., Pleso	4	1	25 %
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	5	1	20 %
Ministarstvo obrane, Zagreb	5	1	20 %
Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	13	1	8 %
Klinički bolnički centar, Zagreb	7	0	0 %
Grad Rijeka, Rijeka	5	0	0 %

Gradsko stambeno-komunalno gospodarstvo d.o.o., Zagreb	4	0	0 %
--	---	---	-----

3.1.7. Broj žalbenih predmeta naručitelja u djelatnosti vodoopskrbe, energetike, prometa i telekomunikacija (članak 5. ZJN-a)

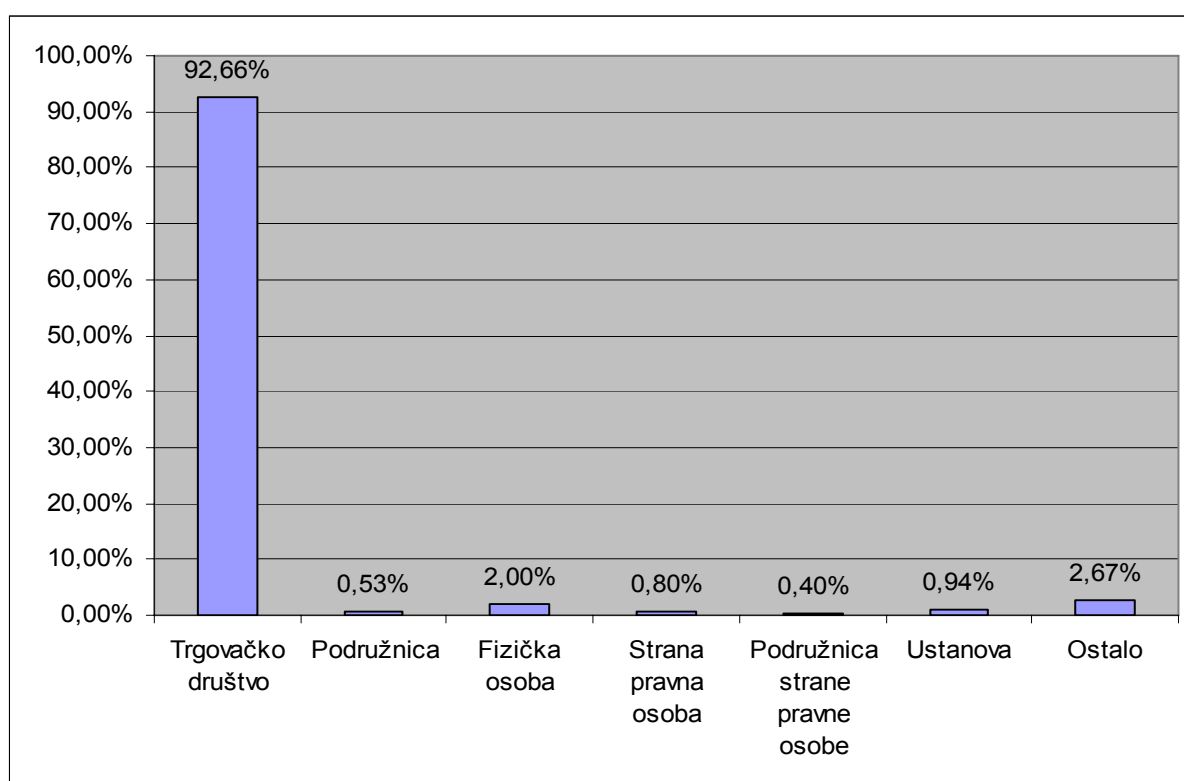
Vrsta naručitelja	Broj žalbenih predmeta
Energetika	118
Promet	100
Vodoopskrba	17
Komunalna djelatnost	30
Telekomunikacija	2
UKUPNO	267

Od ukupnog broja žalbenih predmeta – 801, na naručitelje iz članka 5. ZJN-a otpada 267 ili 33,33%.



3.1.8. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status

Podnositelj žalbe	Broj	%
Trgovačko društvo	694	92,66 %
Podružnica	4	0,53 %
Fizička osoba	15	2,00 %
Strana pravna osoba	6	0,80 %
Podružnica strane pravne osobe	3	0,40 %
Ustanova	7	0,94 %
Ostalo	20	2,67 %



Sudjelovanje stranih pravnih osoba i podružnica stranih pravnih osoba u postupcima javne nabave u 2005. godini iznosi 1,2%, no velik je broj domaćih trgovačkih društava sudionika postupaka nabave koja su osnovana stranim kapitalom. Ovo svjedoči o otvorenosti domaćega tržišta javne nabave u smislu obveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

3.2. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U PREDMETIMA JAVNE NABAVE

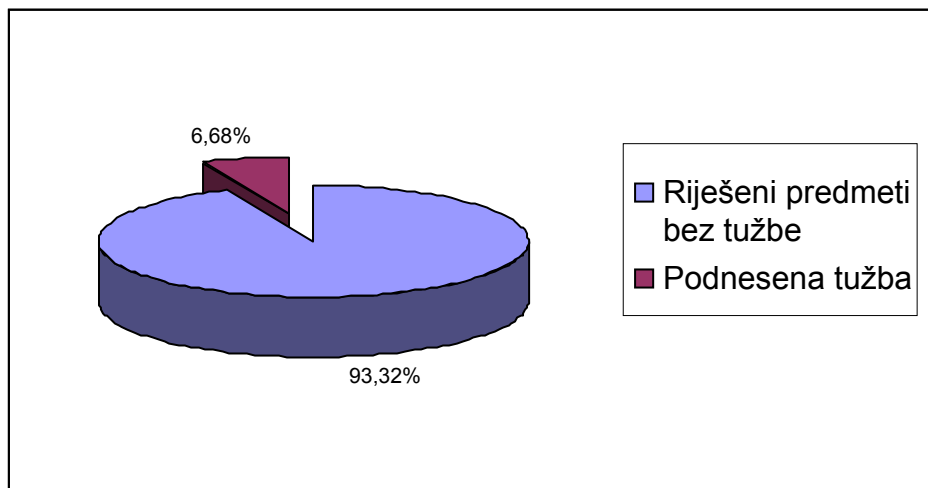
Protiv rješenja Državne komisije pozivom na članak 72. Zakona o javnoj nabavi može se podnijeti tužba Upravnom sudu Republike Hrvatske. Time se ostvaruje ustavno načelo omogućavanja sudske zaštite protiv odluka upravnih tijela.

Zbog opterećenosti Upravnog suda, upravni spor traje više godina pa se postavlja problem odlučivanja u slučajevima kada se predmet vraća na ponovni postupak nakon usvajajuće presude Upravnog suda. Sredstva nabave zbog prirode su proračunskog zakonodavstva u osnovi jednogodišnja, stoga se pravna zaštita svodi samo na utvrđenje zakonitosti postupaka bez mogućnosti i stvarne realizacije nabave.

3.2.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2005.

Ukupno riješeno predmeta u 2005.	Broj podnesenih tužbi u 2005.	%
748	50	6,68

Napomena: Navedeni broj podnesenih upravnih tužbi odnosi se samo na tužbe izjavljene u 2005. godini.



Postotak od 6,68% podnesenih tužbi na odluke Državne komisije može navesti na zaključak:

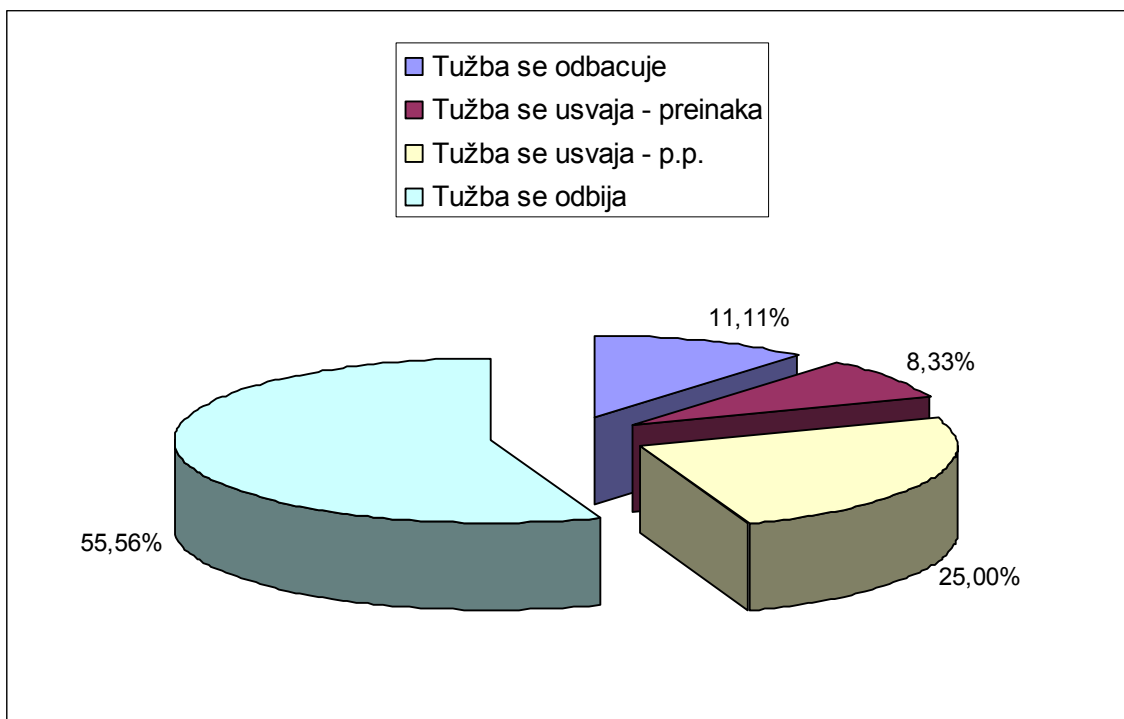
- da su stranke postupka poprilično zadovoljne s odlukama Državne komisije,
- da se zbog dugotrajnosti sudskog postupka i kratkotrajnosti proračunskih sredstava (proračunska godina) gubi efikasnost toga pravnog sredstva.

3.2.2. Struktura upravnih sporova

Tužbe podnesene Upravnom sudu u 2005. godini	50
Presude Upravnog suda RH donesene u 2005. godini	36

3.2.3. Prikaz presuda Upravnog suda RH zaprimljenih u 2005., po vrsti odluke

Tužba se odbija	20	55,56 %
Tužba se usvaja - preinaka	3	8,33 %
Tužba se usvaja – ponovni postupak	9	25,00 %
Tužba se odbacuje	4	11,11 %
Ukupno:	36	



Upravni sud usvojio je tužbu (ukinuo odluku i predmet vratio na ponovno odlučivanje ili je osporenu odluku preinačio) u 12 slučajeva, što je samo 1,6 % od ukupno 746 riješenih predmeta Državne komisije u 2005. To znači da je u 98,4% od ukupno riješenih predmeta odluka Državne komisije ostala pravomoćna u neizmijenjenom obliku.

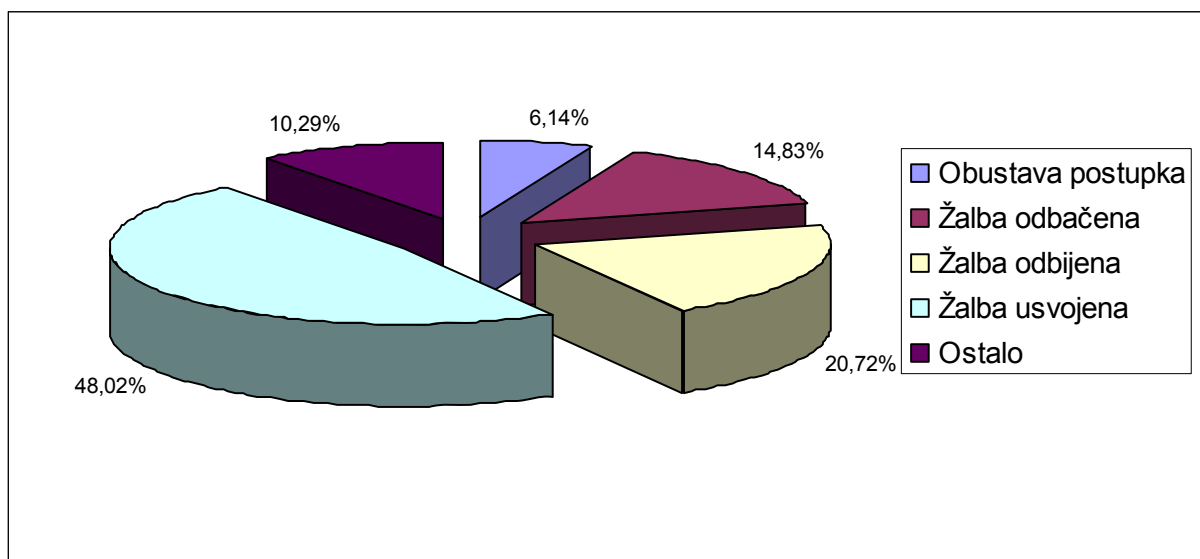
3.3. RIJEŠENI ŽALBENI PREDMETI U 2005.

3.3.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke

Ukupno riješeno u 2005. godini	748	%
1. Žalba odbačena*	111	14,83
2. Obustava postupka	46	6,14
3. Žalba odbijena	155	20,72
4. Žalba usvojena	359	48,02
5. Ostalo*	77	10,29

* Spojeni predmeti i predmeti u kojima je Upravni sud odbio ili odbacio tužbu.

Napomena: Struktura predmeta dana niže.



U godini 2005. od ukupno izjavljenih žalbi usvojeno je 48,02% i djelomično su ili u cijelosti poništene odluke o odabiru ili odluke o poništenju nabave ili poništeni postupci javne nabave.

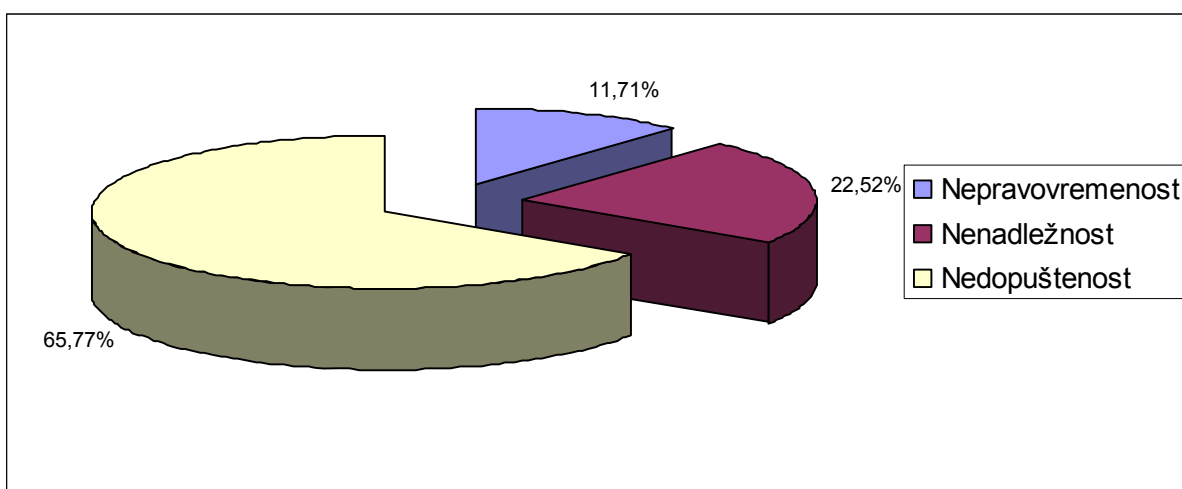
U odnosu na godinu 2004., kada je usvojeno 47,3% žalbi to je blagi porast.

U slučajevima kada je žalba odbijena kao neosnovana, a takvih je bilo 20,72% zapravo je utvrđeno da je postupak javne nabave u cijelosti bio proveden zakonito.

Veliki postotak odbačenih žalbi od 14,83% može značiti da su žalitelji nedovoljno educirani o postupcima pravne zaštite, jer žalba se odbacuje u slučajevima nepravodobnog izjavljivanja žalbe, nenadležnosti, neurednosti i dr.

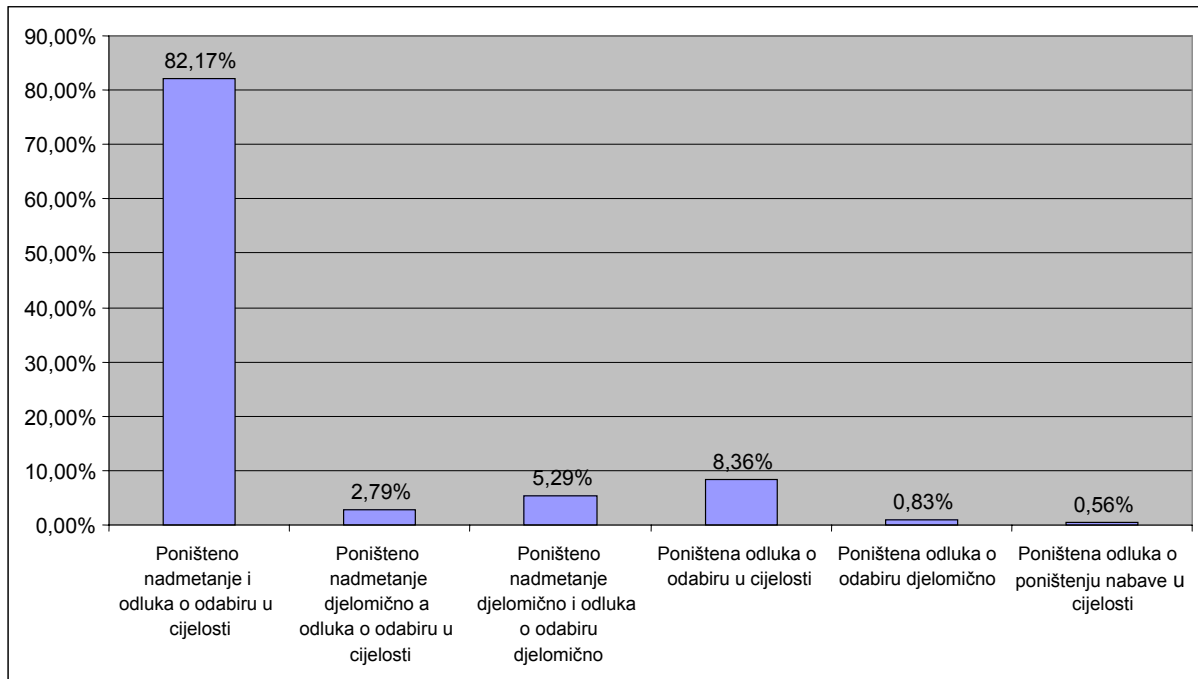
Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja:

Žalba nepravodobna	13	11,71%
Žalba nedopuštena	73	65,77%
Nenadležnost	25	22,52%
Ukupno	111	



3.3.2. Riješeni predmeti u kojima je žalba usvojena

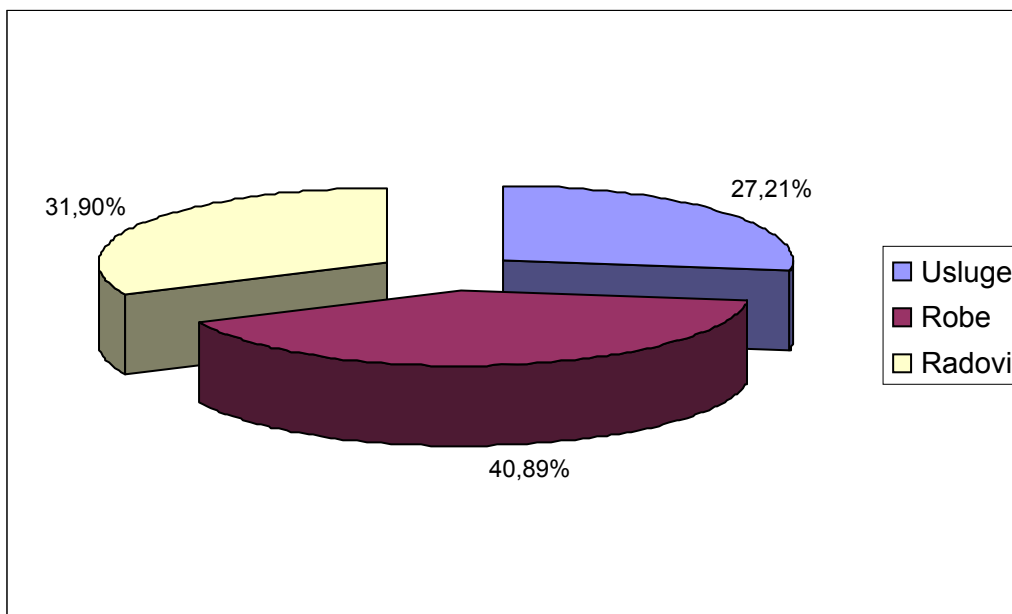
Žalba usvojena	359	%
Poništeno nadmetanje i odluka o odabiru u cijelosti	295	82,17%
Poništeno nadmetanje djelomično, a odluka o odabiru u cijelosti	10	2,79%
Poništeni nadmetanje djelomično i odluka o odabiru djelomično	19	5,29%
Poništena odluka o odabiru u cijelosti	30	8,36%
Poništena odluka o odabiru djelomično	3	0,83%
Poništena odluka o poništenju nabave u cijelosti	2	0,56%



Žalbeni predmeti protiv odluka o izravnom ugovaranju bez prethodne objave poziva za nadmetanje u 2005. ne pojavljuju se zbog činjenice da je tek izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, koje su stupile na snagu 1. listopada 2005. omogućen takav način nabave.

3.3.3. Struktura zaprimljenih žalbi prema predmetu nabave

Ukupno zaprimljenih predmeta	746	%
Robe	305	40,89%
Radovi	238	31,90%
Usluge	203	27,21%

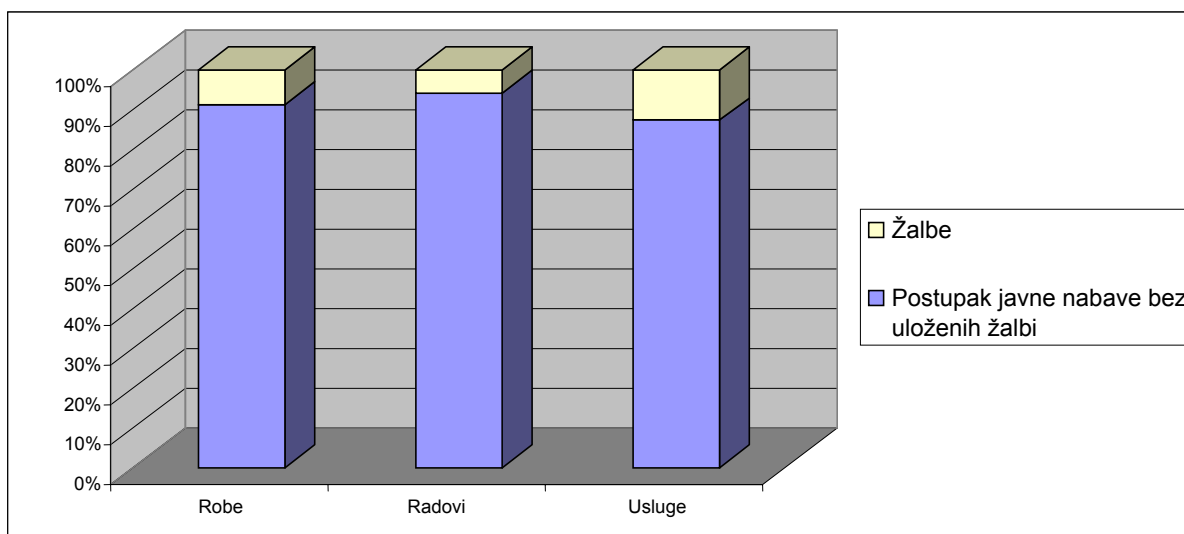


Žalitelji se najčešće žale na postupke nabave roba.

3.3.4. Struktura objavljenih nabava i žalbi prema predmetu nabave

	Objavljeno	Žalbe	%
Robe	3495	305	8,73
Radovi	4102	238	5,80
Usluge	1602	203	12,67

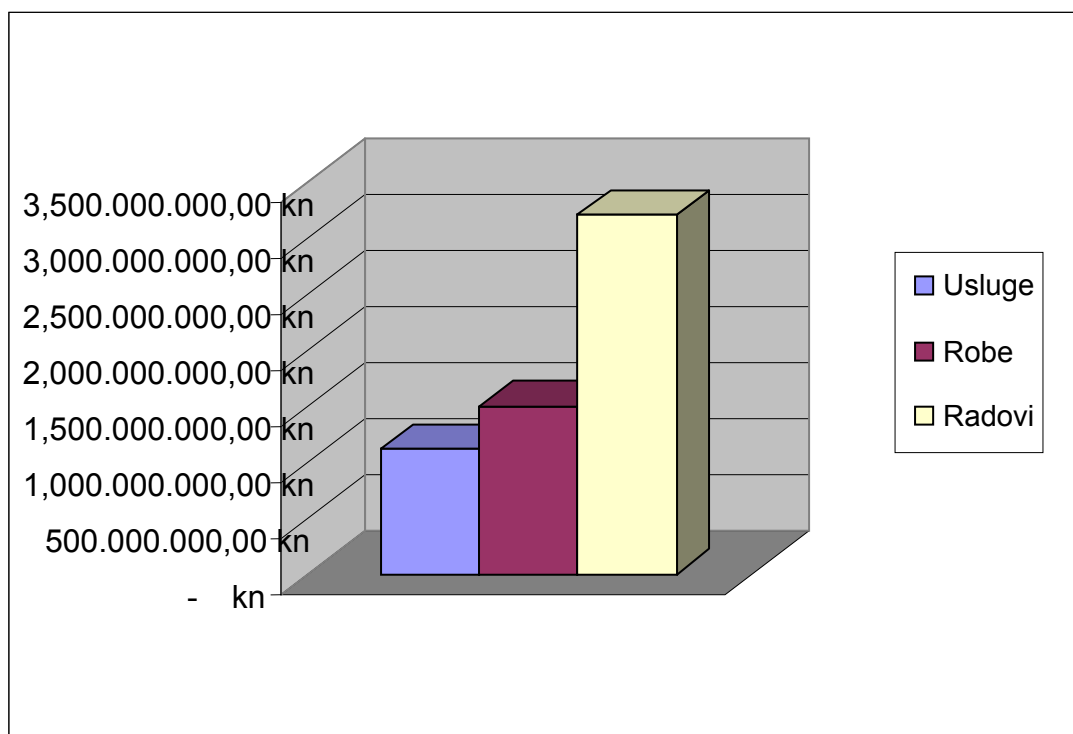
PRIMJEDBA: ukupan broj objava iz Narodnih novina koje se odnose na razne predmete nabave je 9.586. Broj objava nabave roba, radova i usluga za koje se ne može utvrditi točan predmet nabave je 387 (prethodne obavijesti o nabavi, objave bez evidencijskog broja i objave izravnih pogodbi sa jednim ponuditeljem koje ne sadrže podatke o predmetu nabave).



3.3.5. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave

Ukupna vrijednost nabave zaprimljenih predmeta	5.857.000,00 kn	%
Robe	1.513.000,00 kn	25,83%
Radovi	3.220.000,00 kn	54,98%
Usluge	1.124.000,00 kn	19,19%

Napomena: iznosi zaokruženi u tisućama

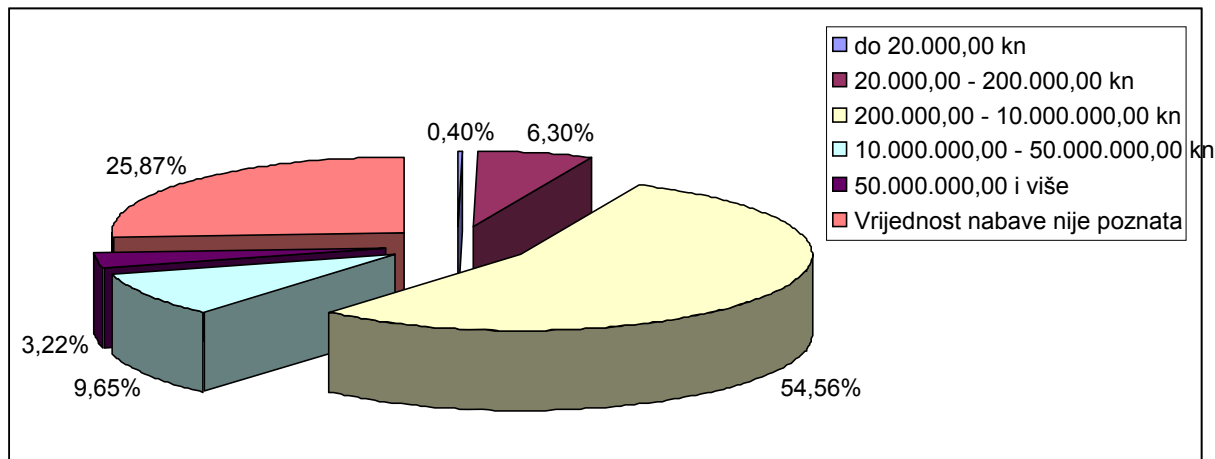


3.3.6. Struktura novozaprimljenih žalbenih predmeta prema vrijednosti nabave

U javnim nabavama roba, radova i usluga male vrijednosti, u kojima je planirana vrijednost nabave ispod 20.000,00 kn, nabava se vrši izravnim ugovaranjem. Zakonom nije predviđeno donošenje odluke o odabiru, jer odabira i nema, a niti objava potrebe za nabavom. U toj nabavi nema više sudionika, pa prava trećih, sa stanovišta zakona, ne mogu biti povrijeđena, zbog čega nije predviđena niti pravna zaštita. Mali je broj predmeta za zaštitu prava iz nabave male vrijednosti ispod 20.000,00 kn.

Vrijednost nabave u kn	Broj predmeta	%
do 20.000,00	3	0,40%
20.000,00 - 200.000,00	47	6,30%
200.000,00 – 10.000.000,00	407	54,56%
10.000.000,00 – 50.000.000,00	72	9,65%
50.000.000,00 i više	24	3,22%
Vrijednost nabave nije poznata*	193	25,87%

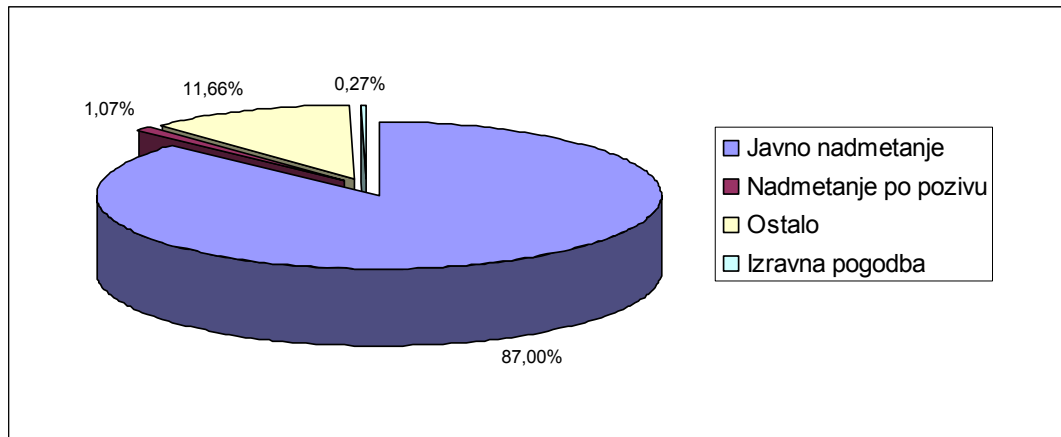
* Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave.



3.3.7. Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2005. s obzirom na način nabave

Način nabave	Broj predmeta	%
Otvoreni postupak (javno nadmetanje i javno prikupljanje ponuda)	649	87,00 %
Ograničeni postupak (nadmetanje po pozivu i ograničeno prikupljanje ponuda)	8	1,07 %
Izravna pogodba (s objavom i bez objave i izravno ugovaranje)	2	0,27 %
Ostalo*	87	11,66 %

* Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave.



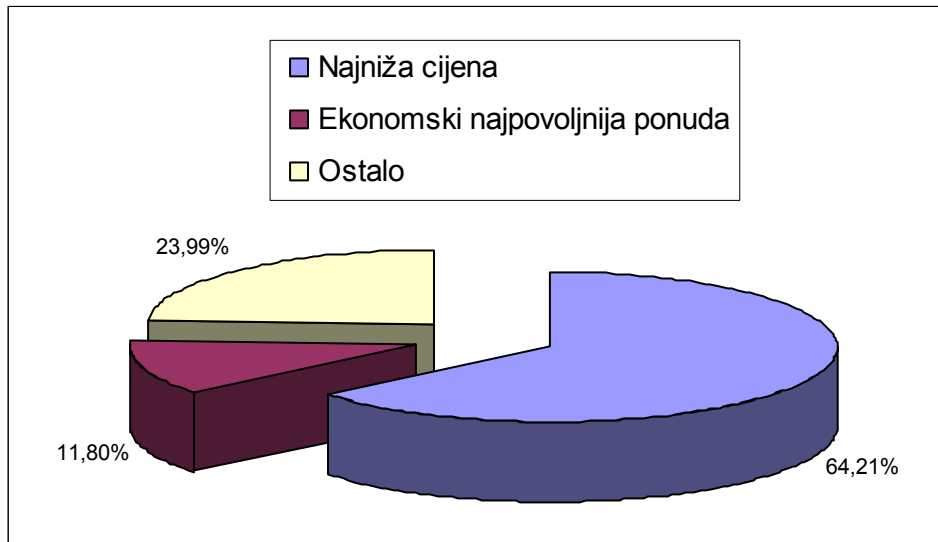
Javno nadmetanje, kao način nabave, u žalbenim postupcima apsolutno prevladava s postotkom od 87%.

3.3.8. Struktura žalbenih predmeta s obzirom na kriterije odabira

Kriterij odabira	Broj predmeta	%
Najniža cijena	479	64,21%
Ekonomski najpovoljnija ponuda	88	11,80%
Ostalo*	179	23,99%
Ukupno:	746	

* Kriterij nije utvrđen: odbačaj, obustava, upravni spor, nenadležnost i sl.- nepoznat kriterij.

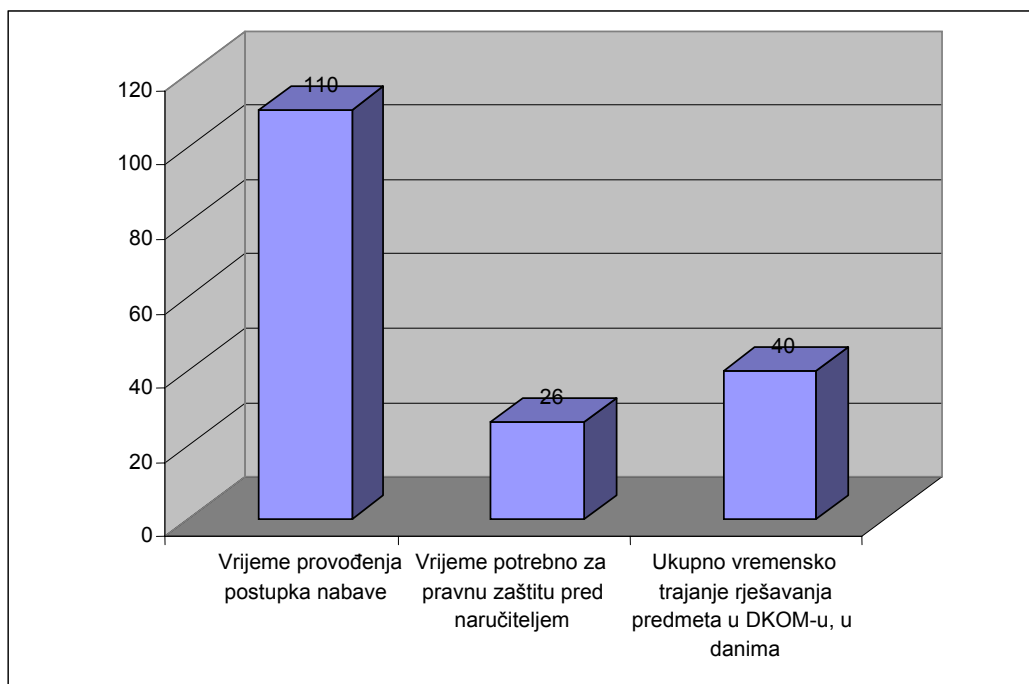
Najniža cijena kao kriterij odabira najčešće je u upotrebi, pri čemu valja zapaziti da kriterij ekonomski najpovoljnije ponude niti u jednom od 88 slučajeva nije zakonito propisan ili proveden. Iz toga nedvojbeno proizlazi zaključak o lošoj zakonskoj normiranosti i razrađenosti tog instituta javne nabave.



3.3.9. Trajanje postupka

	Broj dana
Vrijeme postupka javne nabave (od odluke o osnivanju stručnog povjerenstva do odluke o odabiru najpovoljnije ponude)	110
Vrijeme potrebno za pravnu zaštitu pred naručiteljem (od odluke o odabiru najpovoljnije ponude do ulaganja žalbe DKOM-u)	26
Ukupno vremensko trajanje rješavanja predmeta u DKOM-u (od zaprimanja žalbe u DKOM-u do otpreme rješenja iz DKOM-a)	40

Državna komisija donosi rješenje u roku 15 dana od dana kompletiranja dokumentacije postupka.



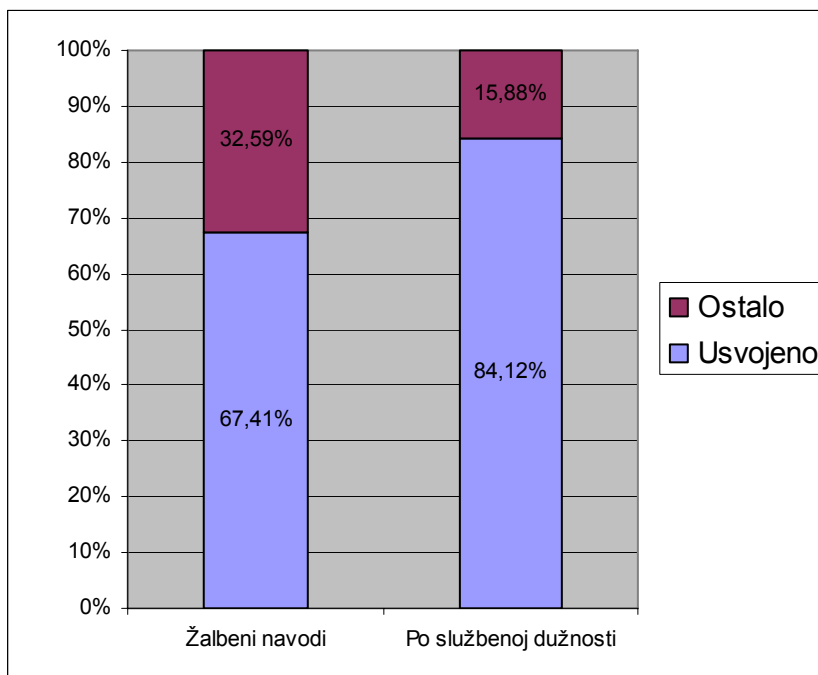
Trajanje postupka nabave u promatranim predmetima (na koje je izjavljena žalba) od donošenja odluke o osnivanju stručnog povjerenstva pa do konačnosti odluke u žalbenom postupku, kada se može sklopiti ugovor o nabavi, vremenski je predugo.

Iz navedenih podataka vidljivo je da cjelokupni postupak od dana osnivanja stručnog povjerenstva do konačnosti odluke o odabiru te u slučaju ulaganja žalbe traje 176 dana, što je iznimno dugo razdoblje. Kod naručitelja bi postupak od objave do donošenja odluke o odabiru, uz poštovanje rokova iz Zakona o javnoj nabavi, trebao trajati najviše 71 dan, a pravna zaštita pred naručiteljem osam dana.

3.3.10. Razlozi usvajanja žalbe

Razlozi usvajanja žalbe	Broj predmeta	% od ukupno usvojenih žalbi (359)
Žalbeni navodi	242	67,41%
Po službenoj dužnosti	302	84,12%*

* Ponekad žalbeni razlozi djelomično koincidiraju sa utvrđenjima po službenoj dužnosti.



4. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA S OSNOVE POSTUPKA PRED DRŽAVNOM KOMISIJOM

U skladu s člankom 8. Zakona o Državnoj komisiji o kontroli postupaka javne nabave sudionici postupka plaćaju naknadu za vođenje postupka i upravnu pristojbu. Ti prihodi uplaćuju se u državni proračun.

4.1. Naknada za vođenje žalbenog postupka

(članak 8. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave)

Ukupni iznos za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2005. – 2,677.034,00 kn

Naknada za vođenje postupka pred Državnom komisijom zakonom je utvrđena kao mjera destimulacije za one ponuditelje koji bez ozbiljna razloga ulažu žalbu, kao i za sankcioniranje nezakonitih radnji obveznika primjene propisa koji, u slučaju uspjeha žalitelja, taj iznos trebaju refundirati. S obzirom na to da se broj žalbi u usporedbi s proteklom godinom bitno ne smanjuje te da je broj usvojenih žalbi u blagom porastu može se zaključiti da se žalitelji najčešće opravdano žale.

Iznos prikupljenih sredstava, premda nije prihod Državne komisije, čini više od polovine njezina proračuna.

4.2. Upravna pristojba za vođenje žalbenog postupka pred Državnom komisijom

Ukupni iznos za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2005. - cca 60.000,00 kn*

* Točni se podaci ne vode jer se pristojba naplaćuje u biljezima; aproksimacija dana na podlozi broja žalbenih predmeta i iznosa pristojbe.

5. OCJENA STANJA U JAVNOJ NABAVI

Polazeći od činjenice da Državna komisija u postupku pravne zaštite nadzire primjenu materijalno-pravnih i postupovnih odredaba, ocjena stanja u javnoj nabavi daje se u dva dijela:

- ocjena stanja pravne zaštite i
- ocjena stanja u javnoj nabavi uopće.

5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi

Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi dijeli se na:

- žalbeni postupak,
- upravnosudski postupak,
- sudski postupak za naknadu štete
- antikorupcijske efekte pravne zaštite u javnoj nabavi.

5.1.1. Žalbeni postupak

Stanje u području žalbenog postupka karakterizira sljedeće:

- Nedovoljno propisa kojima se uređuje rad i postupanje Državne komisije, a primjena postupovnih odredaba Zakona o upravnom postupku nije uvijek primjerena, pa to stvara pravnu nesigurnost i teškoće u žalbenom postupku. Organizacija institucije, granice ovlasti, postupanje za vrijeme trajanja žalbenog postupka, koje je specifično za postupke javne nabave, te druga pitanja vezana za rad Državne komisije nisu u dovoljnoj mjeri ili primjereno normirana što stvara teškoće u postupanju.
- Zbog prostorne ograničenosti i nemogućnosti kadrovskog popunjavanja, u Državnoj komisiji radilo se pod znatnim opterećenjem što onemogućava unaprjeđenje sustava, bolji rad na unaprjeđenju pravne prakse, sortiranju i objavljivanju. Takvi radni uvjeti rada onemogućavaju razvoj organizacije rada, te usavršavanje članova Komisije i stručnih službi.
- Zbog zakonske konstrukcije pravne zaštite (koja se može zatražiti tek onda kada je postupak dovršen odlukama o odabiru ili poništenju nabave), ne postoji promptna mogućnost kontrole svake faze postupka, pa to dovodi do poništenja cijelog postupka iz razloga što je do povrede zakona došlo u ranijoj fazi.
- Iako je trajanje postupka pred Državnom komisijom, u odnosu na prethodnu godinu, vremenski skraćeno, pravna zaštita nije dovoljno brza zbog dugotrajne komunikacije sa strankama oko dostave dokumentacije, pa to treba zakonski drugačije urediti.
- Postupak pred Državnom komisijom pokreće se i vodi isključivo na temelju podnesene žalbe i nema postupka po službenoj dužnosti, a takvo rješenje usvojeno je i u drugim

zemljama Europske unije. No, pravna zaštita mora se osigurati i temeljitijom funkcijom nadzora i evidencije.

- Broj zaprimljenih žalbi (7,78 %) u godini 2005. u odnosu na broj objava javne nabave, u usporedbi s godinom 2004., u blagom je padu. Zaključak o primjerenosti broja zaprimljenih žalbi ne daje se pouzdano izvući bez sveobuhvatne statistike o broju nabava.

Pretpostavlja se da postoji znatan broj postupaka javne nabave u kojima nikada ne dolazi do pravne zaštite u obliku žalbenog postupka, koji *de facto* izmiču kontroli zakonitosti.

Ovo se odnosi na tri velike grupe postupaka:

1. postupci koji su izuzeti od primjene Zakona temeljem odredbe članka 6. Zakona o javnoj nabavi,
2. slučajevi nezakonita vrijednosnog dijeljenja predmeta nabave primjenom liberalnijeg postupka nabave male vrijednosti i
3. slučajevi najvećeg kršenja prava javne nabave, izravnog ugovaranja bez prethodno provedenog zakonom propisanog postupka nabave (bez objave, natjecanja i bez donošenja odluke o odabiru).

Relativno je mali broj izjavljenih žalbi u odnosu na broj objava. To upućuje na zaključak da se ponuditelji najčešće ne usuđuju tražiti pravnu zaštitu bojeći se da zbog toga na sljedećim nadmetanjima neće biti odabrani, odnosno da će naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje postaviti diskriminirajuće kriterije kojima oni neće moći udovoljiti, ili da će, ako je njihova ponuda najpovoljnija, poništiti javno nadmetanje bez valjana razloga.

- Uspjeh žalitelja u žalbenom postupku pred Državnom komisijom u blagom je porastu, a to izraženo u postotku iznosi 48,02% od izjavljenih žalbi. Činjenica da se usvaja 48,02% žalbi te da se poništavaju odluke i postupci nabave, govori sama za sebe, a dijelom svjedoči i o učinkovitosti pravne zaštite. Opća javnost pretežno pozitivno percipira rad i rezultate rada Državne komisije.

- Najčešći razlozi za poništenje odluka o odabiru ili postupaka javne nabave jesu:

- nezakonita dokumentacija za nadmetanje (bitni nedostaci odluke o osnivanju stručnog povjerenstva, podaci o planiranoj vrijednosti, predmetu i načinu nabave, zabranjena zajednička ponuda, favoriziranje određenog ponuditelja, favoriziranje proizvođača, propisivanje dokaza o sposobnosti kojima se eliminira najveći broj ponuditelja, nesuglasnost dokumentacije, nedostatnost dokumentacije);
- povreda pravila o objavi, korištenje kratkih rokova bez obrazloženja i postojanja opravdana razloga, nesuglasnost objava s dokumentacijom,
- povreda pravila postupka (nepoštovanje odredaba o rokovima za dostavu ponuda, nezakonito proveden postupak otvaranja ponuda, neodgovaranje naručitelja na zahtjev ponuditelja za objašnjenjem dokumentacije, pregovaranje s ponuditeljem, naknadna izmjena ponude, nepoštovanje rokova za donošenje odluke o odabiru, pogrešna ocjena sposobnosti i prihvatljivosti ponude);
- povreda materijalnih odredaba Zakona o javnoj nabavi (planirana vrijednost nabave, sastav stručnog povjerenstva, neuvezanost i nenumeriranost ponude, neiskazivanje cijene u apsolutnom iznosu, neiskazivanje cijene ponude i brojkom i slovima, alternativno iskazivanje cijene ponude, uvjetovana ponuda, potpisivanje odluke o odabiru od neovlaštene osobe);

- primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (nema izvješća o razlozima primjene dodatnih kriterija, nema ekonomske računice koja opravdava primjenu dodatnih kriterija).
- Uočava se povećanje kvalitete izjavljenih žalbi, što je odraz rada na tumačenju propisa javne nabave i formiranja pravne prakse Državne komisije, koja se nerijetko citira. U prethodnom razdoblju održano je više seminara na temu primjene propisa o javnoj nabavi, a objavljeni su i prvi doktrinarni radovi i zbornici radova.
- Znatno je unaprijeđen rad na pravno-tehničkoj izradi obrazloženja odluka Državne komisije. Obrazloženja su opsežnija, s detaljnim tumačenjem propisa i objašnjenjima instituta javne nabave. Time se stvara pravna praksa Državne komisije, a ujedno omogućava Upravnom sudu brža i kvalitetnija kontrola postupka i primjene materijalnog prava.
- Velik se broj žalbi odbacuje zbog neurednosti, nepravodobnosti, nenadležnosti (14,83%) što svjedoči o needuciranosti žalitelja o uvjetima i postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi, ponekad i o nejasnim odredbama zakona.
- Novostvorena mogućnost pravne zaštite kod izravnih pogodbi bez prethodne objave (Zakon o izmjenama i dopunama ZJN-a) nije se odrazila u povećanju podnošenja žalbi, ali to isključivo iz razloga što je taj propis stupio na snagu 1. listopada 2005.

5.1.2. Upravnosudski postupak

- Stranke postupka kontrole javne nabave koji se odvija pred Državnom komisijom ne odlučuju se često tražiti sudsku zaštitu pred Upravnim sudom RH. To čine u svega 6,68% slučajeva od ukupno riješenih predmeta. Presude toga suda samo se u 1,6% slučajeva (u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta) usvajaju i tada dolazi do ukidanja odluka Državne komisije i vraćanja predmeta na ponovni postupak. To znači da je u 98,4% od ukupno riješenih predmeta odluka Državne komisije ostala pravomoćna u neizmijenjenom obliku.
- Sudski postupak kontrole pred Upravnim sudom Republike Hrvatske traje više godina. U slučaju usvajanja upravne tužbe i vraćanja na ponovni postupak, pravna se zaštita, zbog jednogodišnje prirode proračunskih sredstava, svodi na proglašenje zakonitosti. Ne postoji mogućnost ponavljanja postupka nabave.
- Sudsku zaštitu prava iz javne nabave pred Upravnim sudom trebalo bi zakonom učiniti žurnom ili drugačije urediti.

5.1.3. Sudski postupak za naknadu štete pričinjene u postupcima javne nabave

- U slučajevima kada su odluke iz postupka javne nabave utvrđene nezakonitim postoji mogućnost pokretanja sudskog postupka za naknadu štete protiv naručitelja koji se vodi po općim pravilima o naknadi štete.
- Za štetu koja bi nastala na temelju odluka Državne komisije odgovorna je u načelu Republika Hrvatska.
- Državna komisija nije stranka ovakvih postupaka, pa nema izravno saznanje o njihovom broju. No, ponekad se u takvim postupcima zatraži na uvid dokumentacija i tako se o njima posredno saznaje. U 2005. godini zatražena je dostava dokumentacije u tri slučaja tužbi radi naknade štete.
- Dokazivanje postojanja okolnosti za naknadu štete, utvrđeno odredbama Zakona o obveznim odnosima, složeno je i skupo. U praksi drugih europskih država tužbe za naknadu štete također nisu brojne, a postupci se svugdje smatraju složenim, skupim i dugotrajnim.

5.1.4. Antikorupcijski učinak pravne zaštite prava u javnoj nabavi

Već samo postojanje nezavisne i samostalne institucije koja prosuđuje o zakonitosti postupaka javne nabave povodom žalbe, kao i rezultati njezina rada, znači jačanje vladavine načela zakonitosti i sankcioniranje nezakonita postupanja. Transparentnost postupka pravne zaštite, stvaranje pravne prakse i tumačenje propisa dio je ukupnoga antikorupcijskog učinka proisteklog iz rada Državne komisije.

5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

Ocjena stanja u sustavu javne nabave, sa stanovišta Državne komisije, obuhvaća:

- ocjenu legislative,
- ocjenu institucija, korisnika i obveznika propisa javne nabave,
- ocjenu pravne prakse, literature, doktrine.

5.2.1. Zakonodavni okvir

- Najveće primjedbe koje se tiču sustava javne nabave odnose se na Zakon o javnoj nabavi koji ima niz nedorečenosti i kontradikcija, pravnih praznina, te koji je nomotehnički nekvalitetan. U 2005. godini nije postojala obveza usklađivanja s Direktivama Europskog Parlamenta i Vijeća koje uređuju javnu nabavu. Iz tog razloga Zakon ne poznaje neke primjerene načine nabave, postupke i radnje koje dovode do poboljšanja postupaka i sustava uopće. U nekim je dijelovima značajno podnormiran.

- Postupak nabave i nadalje je konzervativan, formaliziran, dugotrajan i složen. Predmet je prigovora javnog i privatnog sektora.
- Potrebna infrastruktura podzakonskih propisa, koji se donose radi bolje provedbe, a neke od njih je i Zakon najjavio, nije donesena.
- Postupak javne nabave ispod vrijednosnog praga od 200.000,00 kn ne nalazi se u Zakonu i nomotehnički je loše normiran Uredbom. Navedeni postupak omogućava vrlo liberalan način nabave koji ne jamči u dovoljnoj mjeri zaštitu načela transparentnosti, tržišnog natjecanja i učinkovita korištenja proračunskih sredstava.
- Izmjene i dopune iz listopada 2005. djelomično će popraviti nedostatke, no ostaje razdoblje primjene u kojem će se pokazati rezultati.
- Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi dana je mogućnost naručiteljima da zaključuju ugovore izravnom pogodbom bez prethodne objave poziva za nadmetanje. Objavljuje se samo odluka o izboru takva načina nabave i namjere sklapanja ugovora, na koju postoji mogućnost ulaganja prigovora i žalbe. U razdoblju dok se ponuditelji ne upoznaju s tim pravom na izjavljivanje pravnog lijeka, moguće su zloupotrebe tog načina nabave.

5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave

- Institucije javne nabave: Ured za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske, Državni ured za reviziju i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Ured za javnu nabavu i Državna komisija tijela su koja provode administrativni nadzor i kontrolu, tijela su s nedugom poviješću, no istodobno to su tijela koja se razvijaju. Državni ured za reviziju u znatnoj mjeri nadzire postupke javne nabave kroz nadzor postupanja proračunskih korisnika i podnosi samostalno izvješće.
- Needuciranost javnog i privatnog sektora o postupcima javne nabave, a posebno o pravnoj zaštiti česta je pojava. Ponekad se uočava i namjerno nepostupanje po odlukama Državne komisije, napose u slučajevima ponavljanja već poništenih postupaka javne nabave.
- Javna percepcija javne nabave uvelike je povezana s korupcijom. Bez opsežnih službenih statistika, istraživanja i analiza takva je percepcija moguća. Sama borba s korupcijom u javnoj nabavi povezana je s razvojem sustava što podrazumijeva: donošenje kvalitetnog propisa, izgradnju institucija, bolji nadzor, evidenciju i kontrolu postupaka te učinkovitu pravnu zaštitu.
- Određeni komunalni projekti od velika općeg značenja provedeni su nezakonito, olako držeći da je primjena propisa javne nabave formalizam i da ga treba zaobići u konkurenciji sa općim značenjem takvih projekata.
- Uočena ja pojava protuzakonita dijeljenja predmeta nabave na manje dijelove (ispod 200.000 kn) kako bi se primjenom povoljnijeg propisa omogućila znatna sloboda u postupanju. Na taj se način izbjegava primjena propisa, netransparentno se troše sredstva, omogućava se pogodovanje (diskriminacija), onemogućava tržišno natjecanje

i gotovo onemogućava pravna zaštita. Bez sveobuhvatne statistike, evidencije i nadzora svih elemenata javne nabave, nije moguće pojmiti koliko je česta ta zlouporaba. Može se pretpostaviti da je ta pojava prilično raširena, ali može se otkriti samo u postupku nadzora koji se, u pravilu, obavlja nakon isteka proračunske godine. Slobodna je pretpostavka da je u praksi znatno veći broj nabava koje se odvijaju u režimu nabave ispod 200.000,00 kn.

- Tijelo središnje nabave nije uređeno propisima i nije konstituirano, a čini se da bi postojanje takva tijela moglo dovesti do znatnog smanjenja troškova i količine postupaka te do povećanja brzine i učinkovitosti. Isto se odnosi na nepostojanje instituta okvirnog sporazuma.
- Problem obveznika primjene Zakona nije cjelovito riješen. Zakon o javnoj nabavi dao je definiciju obveznika primjene Zakona, a utvrdio je i Popis kao akt Vlade RH, pri čemu nije definirao njegovu pravnu snagu i značaj. No, očito je da unatoč takvu reguliranju može doći do pojave da onaj tko bi sa stanovišta definicije trebao primjenjivati Zakon to ne čini. Zakon ne poznaje rješenje za takav slučaj. Nabava izravnom pogodbom bez primjene propisa javne nabave najteži je oblik kršenja propisa.
- Raširena je praksa da kod objedinjenih nabava ne postoji akt o uređenju zajedničkih odnosa.
- Vjerojatno je raširena praksa zlouporabe propisa javne nabave na način da se postojeći ugovori o nabavi dopunjuju nezakonitim dodacima i time širi opseg nabave kako po vrijednosti tako i po obujmu predmeta nabave, a bez transparentnog postupka u kojem dolazi do tržišnog natjecanja. Ovdje pravne zaštite i nema jer se postupak odvija posve izvan sustava javne nabave. Jedino nadzor može otkriti i sankcionirati takve postupke.

5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura

- Akademska zajednica (pravni fakulteti, znanstvene ustanove i dr.) nije u znatnijoj mjeri uključena u donošenje propisa i razvoj pravnog sustava javne nabave. Pravo javne nabave ne izučava se ni u dodiplomskim ni postdiplomskim studijima. Sustavu javne nabave koji se izdvaja u posebnu pravnu granu nedostaju analize, istraživanja, statistički podaci i teoretski doktrinarni radovi.
- Pravna praksa koju razvija Državna komisija i Upravni sud širi se putem seminara i savjetovanja, no osim strankama postupka nije u dovoljnoj mjeri dostupna široj stručnoj i općoj javnosti.
- Standardna ogledna dokumentacija postupaka nabave, kojom bi se pomoglo manjim i srednjim obveznicima primjene propisa javne nabave je u nastanku.

Klasa : 052-01/06-01/79

Urbroj :354-01/06-1

U Zagrebu, 26.rujna 2006.

**Predsjednik Državne komisije
Goran Matešić**