



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/20-09/35

URBROJ: 65-20-02

Zagreb, 25. kolovoza 2020.

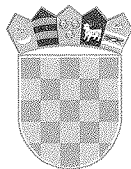
**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem ***Godišnje izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2019. godinu***, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 18. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave ("Narodne novine", broj 18/13, 127/13, 74/14 i 98/19), dostavila Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, aktom od 15. lipnja 2020. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE
Zagreb, Koturaška 43/IV

KLASA: 001-02/20-02/2
URBROJ: 354-01/20-3
Zagreb, 15. lipanj 2019.



REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 16-06-2020	DOSTAVLJENO	
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/20-09/35	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
354-20-01	1	425

HRVATSKI SABOR
Trg sv. Marka 6
Zagreb

PREDMET: Godišnje Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2019. godinu,
- dostavlja se

Temeljem odredbe članka 18. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, 18/13., 127/13., 74/14. i 98/19.) dostavljam Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2019. godinu, u pisanom – papirnatom i digitalnom obliku na USB-u.

Sukladno članku 12. stavku 5. Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“, broj 78/11., 106/12., 130/13., 19/15. i 119/15.), dostavljamo Vam Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za razdoblje od 1. siječnja 2019. do 15. srpnja 2019. i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za obveznike utvrđene u registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika za proračunsku godinu 2019. za razdoblje od 1. siječnja 2019. do 15. srpnja 2019.

Sukladno članku 14. Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“, broj 95/19.), dostavljamo Vam Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za razdoblje od 16. srpnja 2019. do 31. prosinca 2019. i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za obveznike utvrđene u registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika za proračunsku godinu 2019. razdoblje od 16. srpnja 2019. do 31. prosinca 2019.



Prilog:

- Izvješće o radu za 2019. godinu
- Izvješće u elektronskom obliku (USB)
- Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2019. godinu
- Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2019. godinu (USB)
- Upitnici o fiskalnoj odgovornosti za proračunsku godinu 2019.
- Upitnici o fiskalnoj odgovornosti za proračunsku godinu 2019. (USB)



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2019.

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
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije	7
1.5. Javnost rada Državne komisije	9
1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)	10
2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE.....	12
2.1. Predmeti u radu.....	12
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu	12
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi	13
2.1.3. Usporedba broja objavljenih postupaka s brojem postupaka u kojima je izjavljena žalba.....	13
2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2019.....	14
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka	16
2.3. Broj neriješenih predmeta.....	17
2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima.....	17
2.5. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću).....	19
2.6. Struktura odbačaja	20
2.7. Struktura odluka u fazi objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi	22
2.8. Analiza postupanja po službenoj dužnosti – primjena ZJN 2016	24
2.8.1. Broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (faze)	24
2.8.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda	25
2.9. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma.....	26
2.10. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	26
2.11. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	27
2.12. Novčane kazne.....	28

2.13. Usmene rasprave.....	28
2.14. Trajanje žalbenog postupka	29
2.15. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka	30
2.16. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka	34
2.17. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija.....	36
2.17.1. Specifične pogreške ponuditelja:.....	37
2.17.2. Specifične pogreške naručitelja:.....	38
2.17.3. Najčešći žalbeni navodi.....	38
2.17.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi.....	38
2.17.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru.....	39
2.18. Broj podnesenih optužnih prijedloga.....	39
2.19. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka	40
2.19.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom.....	41
2.20. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima	41
2.20.1. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi.....	41
2.20.1.1. Broj e-Žalbi zaprimljenih u 2019. godini	41
2.20.1.2. Trajanje žalbenih postupaka pokenutih e-Žalbom	42
2.20.1.3. Struktura odluka u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba	42
2.20.2. Značajke predmeta javne nabave financirane iz fondova Europske unije	43
2.20.2.1. Trajanje postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije	44
2.20.2.2. Struktura žalbenih predmeta financiranih iz fondova Europske unije	44
2.20.2.3. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću).....	45
3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	46
3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije	47
3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2019.....	47
3.2.1. Struktura odluka Visokog upravnog suda u prvom stupnju	47
3.2.2. Struktura odluka upravnih sudova u prvom stupnju.....	48
3.2.3. Struktura odluka u prvom stupnju i usporedni prikaz	49

3.2.4. Struktura odluka Visokog upravnog suda u drugom stupnju	51
3.2.5. Pravni lijekovi	53
4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO	54
4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito	54
4.1.1. Priprema i planiranje u sustavu javne nabave	55
4.1.2. Jačanje Uprave za politiku javne nabave.....	56
4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti.....	57
4.2.1. Povećanje broja izjavljenih e-žalbi.....	58
4.2.2. Žalba na dokumentaciju o nabavi.....	59
4.2.3. Žalba na odluku o odabiru	60
4.2.4. Upravnosudska zaštita	59
4.3. Institucionalni okvir.....	62

UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (u daljenjem tekstu: Državna komisija) je specifično državno tijelo kvazisudbene naravi, neovisno i samostalno, koje pruža pravnu zaštitu u postupcima javne nabave. Državna komisija osnovana je 2003. godine, u skladu s *acquis communautaire*, a sukladno načelima zaštite tržišnog natjecanja i učinkovitog trošenja javnih sredstava. Stoga je neovisnost ovakve institucije nužan uvjet za nepristranu primjenu prava.

U svom dugogodišnjem radu Državna komisija je uvijek nastojala dostići tri cilja: transparentnost, učinkovitost i neovisnost. Smatrajući da je nužna transparentnost tijela koje pruža pravnu zaštitu u području, za koje postoji javna predodžba kao području u kojem je korupcija najprisutnija, Državna komisija je, samoinicijativno omogućila javnu dostupnost Upisnika žalbenih predmeta, a kasnije je kao ispunjenje zakonske obveze omogućila i javnu objavu svih odluka Državne komisije, koje je na taj način moguće preispitati od strane cjelokupne javnosti.

Državna komisija se tijekom rada razvijala i kao institucija i kao autoritet u području javne nabave u korak sa cjelokupnim sustavom te je uvijek nastojala ispunjavati svoju nadležnost uz što manje ograničavanje i produljenje trajanja postupka javne nabave. Taj cilj je ponekad bilo teško postići uzimajući u obzir da je u pojedinim godinama dolazilo do velikog povećanja broja žalbi uz istovremeni veliki odljev ljudskih potencijala, koji su kao stručnjaci prepoznati i traženi na tržištu rada. Učinkovitost Državne komisije je vidljiva iz malog broja, pred upravnim sudom, osporenih odluka, kao i iz visokog postotka odluka potvrđenih od strane upravnog suda.

Neovisnost je ideal kojem treba stremiti kroz svakodnevni rad u svakom pojedinom žalbenom predmetu. Državna komisija je nastojala kroz nasumičnu dodjelu žalbenih predmeta, način utvrđivanja činjeničnog stanja, izvještavanje o utvrđenom činjeničnom stanju i postupak donošenja odluka ispunjavati dodijeljeno joj obilježje samostalnog i neovisnog državnog tijela.

Važnost Državne komisije ogleda se ne samo u činjenici brzog i izvjesnog rješavanja sporova o javnoj nabavi već i u činjenici da je većina prakse u javnoj nabavi formirana kroz odluke Državne komisije. U svom radu Državna komisija tumači i primjenjuje pravo javne nabave u

svjetlu europskog prava i prakse Europskog suda pravde. U isto vrijeme, ne treba zanemariti niti doprinos članova Državne komisije doktrini prava javne nabave kroz stručne radove, članke i sudjelovanje na stručnim skupovima.

Ova institucija ima visoki ugled u hrvatskoj općoj i stručnoj javnosti, kao i u institucijama Europske komisije i to, prije svega, po pitanju učinkovitosti i pravne dosljednosti. Usporednim pokazateljima o pravnoj zaštiti u državama članicama EU, Europska komisija visoko rangira učinke pravne zaštite 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.

Državna komisija ovlaštena je podnositi optužne prijedloge za prekršaje propisane Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj: 18/13., 127/13., 74/14. i 98/19., u daljnjem tekstu: Zakon o Državnoj komisiji) i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave.

Prema članku 18. stavcima 1., 2. i 3. Zakona o Državnoj komisiji, Državna komisija obvezna je jednom godišnje podnijeti Hrvatskome saboru izvješće o svome radu, a na zahtjev Hrvatskoga sabora, obvezna je izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana. Sastavni dio godišnjeg izvješća su podaci i analize o žalbenim predmetima u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

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

1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije

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

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

Državna komisija se, u užem smislu, sastoji od devet članova od kojih je jedan predsjednik, dva zamjenika predsjednika te šest članova, koji su u specifičnom statusu zato što su imenovani na mandat od pet godina od strane Hrvatskoga sabora, a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, s unaprijed propisanim uvjetima za imenovanje i razlozima za razrješenje te statusom dužnosnika samo u smislu propisa kojim je uređeno sprječavanje sukoba interesa, ali ne i prema propisu kojim su uređene obveze i prava državnih dužnosnika. Temeljna funkcija članova Državne komisije jest donošenje odluka u postupcima pravne zaštite. Radnopravni status članova Državne komisije nije određen Zakonom o Državnoj komisiji, odnosno nije određeno jesu li članovi Državne komisije državni službenici ili državni dužnosnici što uzrokuje poteškoće pri ostvarivanju prava i obveza iz radnog odnosa.

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 kapitalna ulaganja u zgrade i tehničku opremu. Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz proračuna, a naknada koja se uplaćuje za pokretanje žalbenog postupka u javnoj nabavi (prema odredbama ZJN 2016) izravno se uplaćuje u Državni proračun i prihod je Državnog proračuna.

Ukupan plan za 2019. godinu iznosio je 10.425.409,00 kuna iz Državnog proračuna. Od tog iznosa za plaće je planirano 7.835.240,00 kuna, za materijalne rashode 2.235.600,00 kuna te je za financijske rashode planirano 4.569,00 kuna, a za kapitalne izdatke 350.000,00 kuna.

Ukupno izvršenje iznosi 9.883.025,30 kuna ili 94,80%.

Za plaće zaposlenih planirano je 7.835.240,00 kuna, a izvršenje je 7.628.602,95 kuna ili 97,36%.

Za materijalne troškove planirano je 2.235.600,00 kuna, a izvršenje je 1.996.737,75 kuna ili 89,32%. Od 4.569,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke izvršeno je 1.101,00 kuna ili 24,10%, uglavnom za bankarske usluge.

Za kapitalne izdatke planirano je 350.000,00 kuna, od čega je izvršeno 256.583,00 kuna ili 73,31% pretežito za nabavu tehničke opreme, te izradu novih aplikacija koje omogućuju rad u postupcima u kojima je izjavljena e-Žalba i pretraživanje pravne prakse Državne komisije.

U 2019. godini je s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćen iznos od 17.311.848,23 kuna u državni proračun.

Iz navedenog je razvidno da je, s osnova iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka, u Državni proračun Republike Hrvatske uplaćeno 6.886.439,23 kuna više sredstava od sredstava planiranih za rad Državne komisije za 2019. godinu.

1.3. Ljudski potencijali

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

Tijekom 2019. godine posebna pažnja je posvećena stručnom obrazovanju i usavršavanju zaposlenika Državne komisije. Članovi Državne komisije su u travnju 2019. godine aktivno sudjelovali u radu dvodnevne „Međunarodne konferencije o radu i organizaciji organa za rješavanje žalbi u postupcima javnih nabavki“ u Sarajevu u organizaciji Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine i GIZ Programa jačanja institucija Bosne i Hercegovine.

Tijekom 2019. godine zaposlenici Državne komisije su pohađali EU i posebne programe Državne škole za javnu upravu (Pravo tržišnog natjecanja, Provedba twinning projekata, Komunikacijske vještine, Zakon o općem upravnom postupku u praksi) te je u suradnji s Državnom školom za javnu upravu u prostorijama Državne komisije održana prva in-house radionica Povrede prava EU i presude Suda Europske unije.

U 2019. godini je uspostavljen institucionalni okvir suradnje s Pravosudnom akademijom te je zaposlenicima Državne komisije omogućeno sudjelovanje u Programu stručnog usavršavanja Pravosudne akademije, posebice iz područja Upravnog prava, Trgovačkog prava te EU i međunarodnog prava.

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2019. godine:

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije
Predsjednica	1	1
Zamjenici predsjednice	2	2
Ostali članovi Državne komisije	6	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	5	8
Ukupno:	34	48

Činjenica da zaposlenici DKOM-a (članovi i državni službenici) imaju višegodišnji staž u instituciji u trajanju od gotovo 7 godina svjedoči o stalnosti ljudskih resursa i visokoj razini stručnosti, a koja utječe na bolju organizaciju rada i veću učinkovitost.

Od ukupnog broja zaposlenih 94% čine osobe sa VSS (magistri struke).

Nakon 15 godina rada Državne komisije jasno je vidljiva potreba izobrazbe i upravljanja karijerom stručnih osoba u području javne nabave, koji nužno moraju imati odgovarajuće kvalifikacije, izobrazbu, vještine i iskustvo potrebno za njihovu razinu odgovornosti. Državna komisija, kao kvazi-sudbeno tijelo i autoritet u području javne nabave, kreator je pravne prakse te svojim odlukama značajno utječe na provođenje postupaka javne nabave, ne samo izravno donoseći odluke u konkretnim postupcima javne nabave, već i posredno na način da su njezine odluke izvor znanja prilikom provođenja postupaka javne nabave na koji se svi

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

Tako su i u 2019. godini uloženi dodatni naponi na polju stručnog usavršavanja u području javne nabave pa je dvoje državnih službenika Državne komisije upućeno na akademski studij: International Master in Public Procurement Management, koji se odvija na Pravnom fakultetu, Sveučilišta u Beogradu, koji studij je organiziran u suradnji sa Sveučilištem Tor Vergata u Rimu. Navedeni studij je u cijelosti financiran putem stipendija Europske banke za obnovu i razvoj.

Edukacija se tijekom 2019. 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.

Edukaciji je značajno pridonio sustavan rad Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima, koja pravodobno i iscrpno sve zaposlenike Državne komisije upoznaje s pravnim shvaćanjima Suda Europske unije, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud), Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Za svakodnevni rad Državne komisije od osobitog značaja su pravna shvaćanja Visokog upravnog suda, budući da se pred tim sudom može pokrenuti upravni spor o zakonitosti odluka Državne komisije te su tijekom 2019. godine zaprimljene 192 odluke Visokog upravnog suda. Praćenje i upoznavanje s praksom sudova se odvija na dnevnoj bazi i najmanje jednom mjesečno Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima dostavlja zbirni pregled pravnih shvaćanja sudova i značajnijih odluka Državne komisije, koji pregled obuhvaća i razradu po pravnim institutima i člancima ZJN 2016.

1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije u prvom se redu ostvaruje kroz promptno obavljanje poslova iz nadležnosti i djelokruga ovoga državnog tijela. Naime, kontrola postupaka javne nabave, s posljedicom poništenja odluka i/ili postupaka za koje se utvrdi da su provedeni suprotno zakonu, sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako,

između ostaloga, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja. Istovremeno, ono ostvaruje i preventivnu funkciju kojom se sprječava nastanak nezakonitih radnji i štete.

Važan antikorupcijski učinak sastoji se u javno dostupnoj pravnoj praksi. Sve se odluke Državne komisije kao i odluke Visokog upravnog suda u sporovima javne nabave objavljuju na mrežnoj stranici Državne komisije u punom obliku, dakle s nazivima stranaka. To postupak pravne zaštite čini predvidivim i transparentnim te predstavlja najznačajniji antikorupcijski učinak rada Državne komisije.

Upisnik žalbenih predmeta javno je dostupan na mrežnoj stranici www.dkom.hr te se ažurira u realnom vremenu, što omogućava opći uvid u kretanje predmeta.

Nadalje, cjelokupno postupanje sa žalbama i spisima odvija se uz pomoć aplikacije koja osigurava prikupljanje podataka o žalbenom postupku i postupku javne nabave te statističkih podataka, a radi utvrđivanja svih činjenica. Isto je i pretpostavka objektivnosti postupka odlučivanja i mogućnosti praćenja stanja i pojava, kako u žalbenim postupcima, tako i u postupcima javne nabave, što su ujedno i podaci o kojima se izvješćuje Hrvatski sabor.

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

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

Državna komisija je aktivni sudionik izrade Strategije suzbijanja korupcije te nositelj aktivnosti u Akcijskom planu za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, što uključuje detekciju korupcijskih rizika. Državna komisija primjereno surađuje i komunicira s nadležnim državnim odvjetništvom u cilju otkrivanja kaznenih djela iz područja javne nabave te udrugama civilnog društva.

Prepoznajući važnost borbe protiv korupcije Državna komisija, pored prethodno navedenih aktivnosti, sudjeluje i u radu Savjeta za sprječavanje korupcije, kao radnog tijela Vlade Republike Hrvatske, na kojem se provode konzultacije i savjetovanja nadležnih tijela,

raspravljaju pojedina pitanja iz nacionalne antikorupcijske politike, predlažu i provode konkretne mjere borbe protiv korupcije.

1.5. Javnost rada Državne komisije

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

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

Istovremeno, mogućnost javnog uvida u rad Državne komisije smanjuje potrebu zahtjeva za pravo na pristup informacijama. U 2019. godini zaprimljeno je 12 zahtjeva za pristup informacijama, što je za 7,69 % manje nego u prethodnoj godini, od kojih je svih 12 riješeno u 2019. godini.

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

U 2019. godini na stranici Državne komisije registrirano je 1.090.696 pregleda stranica što predstavlja povećanje u odnosu na 2018. godinu. Navedeno ukazuje da je mrežna stranica Državne komisije važan izvor informacija za sudionike postupaka javne nabave, kako u pogledu informacija vezanih uz sami žalbeni postupak tako i u pogledu pravne prakse Državne komisije, kojom se sudionici postupaka javne nabave rukovode prilikom provođenja postupaka javne nabave. Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:03:49 minute, što govori o preglednosti stranice i dostupnosti informacija.

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

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

Mrežnoj stranici www.dkom.hr se u najvećem broju slučajeva pristupa putem računala: 70,49% (smanjenje u odnosu na prošlu godinu), putem tableta: 1,95% i putem mobilnih uređaja: 27,5% (povećanje u odnosu na prošlu godinu). Mrežna stranica Državne komisije je responzivna što olakšava pristup i pretragu mrežne stranice.

1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)

Državna komisija je, osim svoje temeljne zadaće – odlučivanja u žalbenim postupcima, aktivnosti bilježila na bilateralnom i multilateralnom planu. Predsjednica, zamjenici i članovi Državne komisije sudjelovali su u različitim stručnim aktivnostima i forumima, fokusirajući se na pravo javne nabave.

U 2019. godini nastavilo se s radom na jačanju suradnje s komparativnim tijelima u drugim državama članicama, a čemu je znatno doprinijelo i sudjelovanje u ekspertnoj grupi revizijskih tijela u javnoj nabavi na razini EU, pod vodstvom Europske komisije, DG GROW.

Naime, u Komunikaciji Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, naslova Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća od 28. listopada 2015., u cilju unaprjeđenja učinkovitosti, djelotvornosti i transparentnosti sustava pravne zaštite u javnoj nabavi u skladu s direktivama o postupcima pravne zaštite kroz suradnju i umrežavanje revizijskih tijela prvog stupnja, kao jedna od mjera *Plana za provedbu Strategije jedinstvenog tržišta* istaknuta je upravo Inicijativa za bolje upravljanje javnom nabavom uvođenjem registara ugovora, poboljšanim prikupljanjem podataka i *umrežavanjem tijela za reviziju*. Tako je, pozivom Europske komisije iz veljače 2017., došlo do održavanja Prvog sastanka Mreže prvostupanjskih revizijskih tijela (dalje: Mreža) u Bruxellesu.

U izvješću Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću o djelotvornosti Direktive 89/665/EEZ i Direktive 92/13/EEZ, kako su izmijenjene Direktivom 2007/66/EZ, u pogledu

postupaka pravne zaštite u području javne nabave, od 24. siječnja 2017. istaknuto je da su sustavi u kojima prvostupanjsku pravnu zaštitu u postupcima javne nabave pružaju upravna tijela pravne zaštite umjesto redovitih sudova uglavnom učinkovitiji u pogledu trajanja postupka i standarda donošenja presuda, a radi čega će Komisija poticati prvostupanjska tijela nadležna za pravnu zaštitu na suradnju i umrežavanje kako bi se poboljšala razmjena informacija i najboljih praksi povezanih s određenim aspektima djelovanja direktiva o pravnim lijekovima te kako bi općenito osiguralo učinkovito funkcioniranje nacionalnih postupaka pravne zaštite, kao što je najavljeno u Strategiji o jedinstvenom tržištu. Dobre prakse o kojima je riječ podijelit će se mrežom, a iste mogu poslužiti kao izvor inspiracije i prednosti državama članicama za poboljšanje vlastitih nacionalnih sustava pravne zaštite. U tom kontekstu posebna pozornost daje se jačanju prvostupanjskih upravnih tijela nadležnih za pravnu zaštitu.

Na sastancima Mreže, koji se održavaju dva puta godišnje, sudjeluju najviši predstavnici revizijskih tijela država članica EU, a rasprave su vezane uz primjenu Direktiva te se istovremeno pokušavaju iznaći najbolja rješenja za sporna pitanja.

Nakon par održanih sastanaka uočene su brojne mogućnosti suradnje ovih specifičnih tijela, kao i razmjene iskustava u primjeni Direktiva i pravne prakse.

Državna komisija, kao članica Mreže, od njenog osnutka je vrlo aktivna u njenom radu i pritom postiže dobre rezultate. Suradnja sa ostalim revizijskim tijelima na razini EU omogućuje dodatno unapređenje u radu Državne komisije te korištenje najboljih praksi usporednih tijela. Članovi Državne komisije su u listopadu 2019. godine sudjelovali na 7. sastanku mreže prvostupanjskih revizijskih tijela država članica Europske unije, kojeg je na Bledu organizirala Državna revizijska komisija za reviziju postupaka javne nabave Republike Slovenije. Na tom sastanku teme su bile Direktiva 2014/24/EU i praksa Suda Europske unije iz područja javne nabave i pravnih lijekova.

Osim suradnje sa žalbenim tijelima u okviru Mreže Državna komisija aktivnom suradnjom s drugim komparativnim tijelima kontinuirano nastoji ulagati dodatne napore na razmjeni iskustava i dobre prakse i na taj način podići kvalitetu rada. Tako su u prosincu 2019. godine članovi Državne komisije u radnoj posjeti tijelu nadležnom za kontrolu postupaka javne nabave Kraljevine Španjolske razmijenili iskustva u području primjene digitalnih alata u žalbenim postupcima.

Također, u prosincu 2019. godine u prostorijama Državne komisije održan je sastanak s predstavnicima Državne komisije za žalbe u javnoj nabavi Republike Sjeverne Makedonije. Na sastanku su razmijenjena iskustva na području sustava pravne zaštite, pri čemu je najveći naglasak bio na daljnjem razvoju sustava pravne zaštite (izazovi s kojim se žalbena tijela susreću u svakodnevnom radu, kako u pogledu primjene zakonodavnog okvira, tako i u pogledu svakodnevnog rada žalbenih tijela), kao i na daljnjoj digitalizaciji žalbenog postupka u smislu internog postupanja žalbenog tijela (e-spis, e-žalba) te sustava javne nabave općenito.

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2019. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 1365 žalbeni predmet, od kojih je 156 prenesenih iz 2018. godine te 1209 novo zaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2018.*	156
Zaprimljene žalbe u 2019.	1209
Ukupno	1365

* Predmeti preneseni iz 2018. godine nisu riješeni u 2018. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine (128 predmeta je zaprimljeno u prosincu 2018. godine) i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije bilo moguće kompletirati te se nije moglo niti pristupiti rješavanju žalbi u 2018. godini.

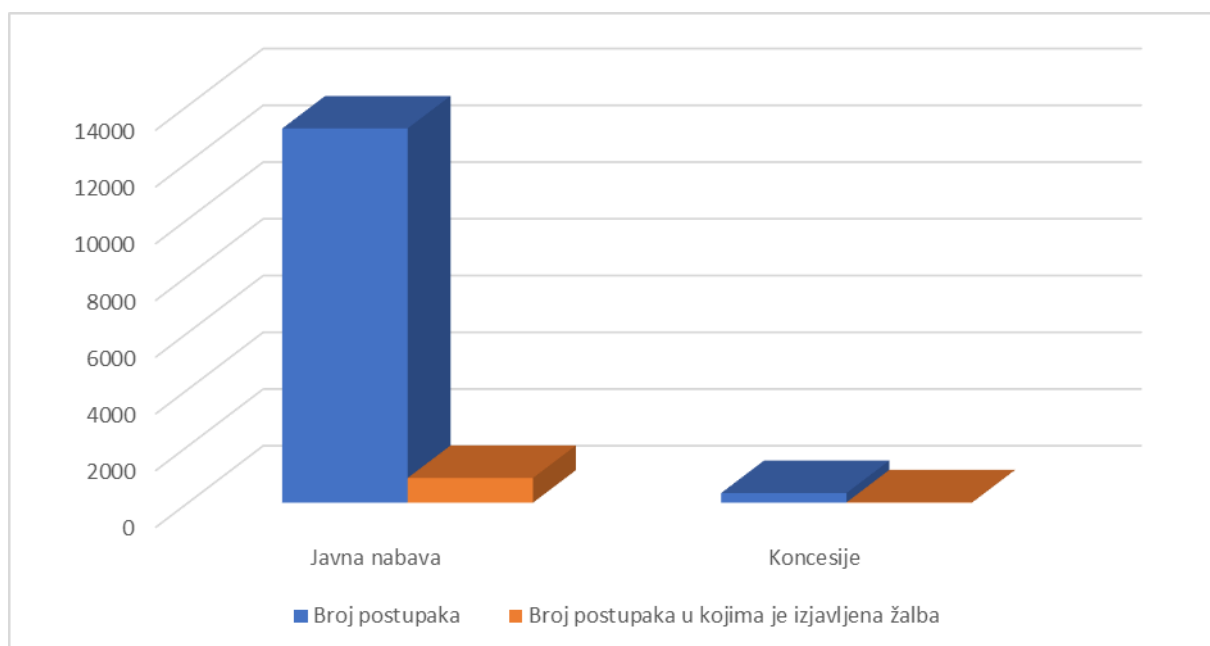
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi

Vrsta	Broj	%
Javna nabava	1194	98,76
Koncesije	15	1,24
Javno-privatno partnerstvo	0	0
Ukupno	1209	100

Žalbe se u prevladavajućem broju slučajeva izjavljuju u postupcima javne nabave, svega 1,24% u postupcima davanja koncesija, dok u postupcima odabira javno-privatnog partnera tijekom 2019. godine nije zaprimljena ni jedna žalba.

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

	Broj objavljenih postupaka u 2019. (EOJN)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2019.	%
Javna nabava	13190	870	6,59
Koncesije	338	11	3,25



U 2019. godini Državna komisija kontrolirala je 6,59% od ukupnog broja postupaka javne nabave objavljenih u EOJN i 3,25% od ukupnog broja postupaka davanja koncesija objavljenih u EOJN. U 2019. godini Državna komisija nije kontrolirala niti jedan postupak odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Podatak o ukupnom broju projekata javno-privatnog partnerstva u 2019. godini nije dostupan.

2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2019.

Tijekom 2019. godine u Državnoj komisiji zaprimljeno je 1209 žalbi. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred ovim državnim tijelom (1365), prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi je iznosio 113 predmeta.

Godina	Zaprimljene žalbe	Usporedba s prethodnom godinom	
2014	1315	-	-
2015	1137	15./14.	-13,54 %
2016	1135	16./15.	-0,18 %

2017	945	17./16.	-16,74 %
2018	1170	18./17.	+23,80%
2019	1209	19./18.	+3,33%



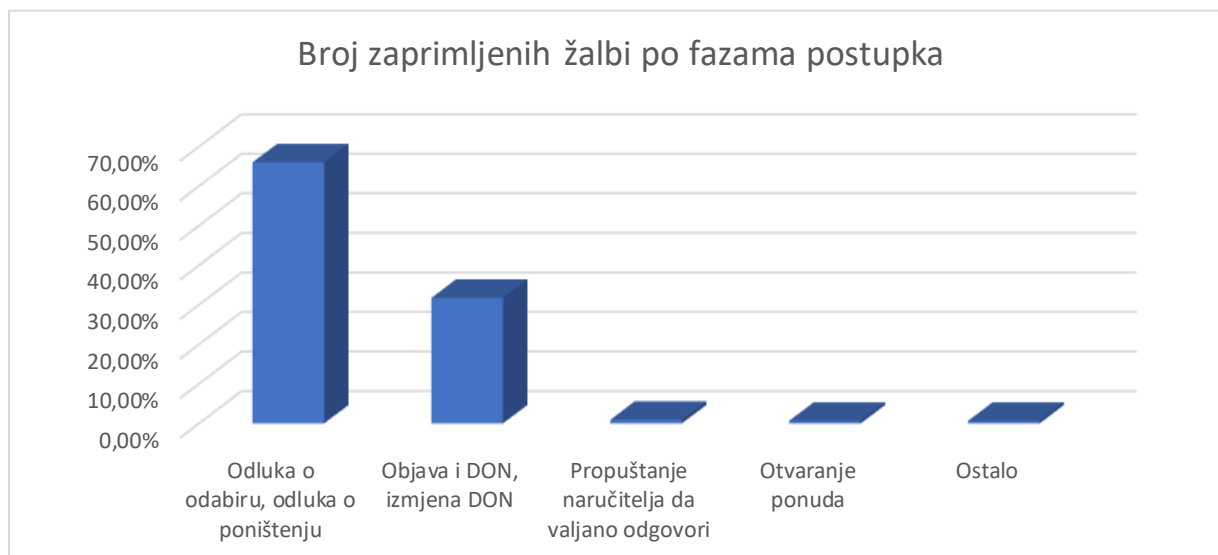
Iako je u periodu od 2014.-2017. zabilježen pad broja žalbi, istovremeno je uočeno kontinuirano povećanje složenosti žalbenih predmeta vezano uz mogućnost korištenja sredstava fondova Europske unije, ali i uz sve veći angažman odvjetnika specijaliziranih u javnoj nabavi i sudjelovanje konzultanata.

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

2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	JPP	Ukupno	%
1.	Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	784	13	-	797	65,92
2.	Objava i DON, Izmjena DON	385	-	-	385	31,85
3.	Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	11	-	-	11	0,91
4.	Otvaranje ponuda	8	-	-	8	0,66
5.	Ostalo*	6	2	-	8	0,66
6.	Ukupno	1194	15	0	1209	100

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



I dalje je nastavljen trend velikog broja žalbi na dokumentaciju o nabavi (31,85%), u velikoj mjeri i zbog jedinstvene naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna, neovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave.

Kontrola postupka javne nabave u ranoj fazi objavljene dokumentacije ili izmjene dokumentacije o nabavi, značajno utječe na kvalitetnije provođenje postupka javne nabave te indirektno i na izbjegavanje određenih nepravilnosti koje za posljedicu imaju financijske korekcije u postupcima financiranim iz fondova Europske unije.

2.3. Broj neriješenih predmeta

Zaprimljeni predmeti u 2019.	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
1209*	1102	107*
100%	91,15%	8,85%

*U 2019. godini je ukupno u radu bilo 1365 predmeta, budući da je 156 predmeta preneseno iz 2018. godine.

*Na dan 31. prosinca 2019. godine 107 predmeta nije riješeno, mahom zaprimljeni krajem godine (106 žalbi u mjesecu prosincu), a čije se rješavanje nastavilo u 2020. godini unutar zakonom određenih rokova.

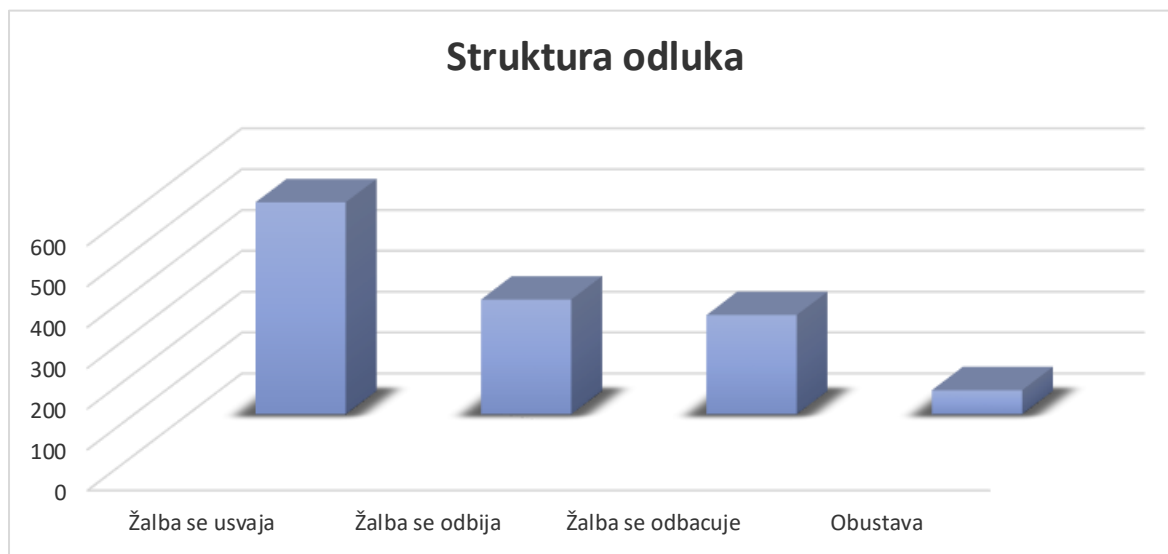
2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima

Ukupan broj predmeta u radu u 2019. godini (1365), sastoji se od prenesenih predmeta iz 2018. (156), te zaprimljenih u 2019. godini (1209).

Za potrebe ovog izvješća, analiziraju se zaprimljeni i riješeni predmeti u 2019. godini, njih 1102, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2020. godinu (107).

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	519	47,10
Žalba se odbija	281	25,50
Žalba se odbacuje	243	22,05

Obustava postupka	59	5,35
UKUPNO	1102	100



I dalje je nastavljen trend visokog postotka usvajanja žalbi (47,10%) u odnosu na 2018. (52,28%), a koji u različitoj mjeri rezultira poništavanjem odluke, postupka ili radnje naručitelja. Iako je postotak usvojenih žalbi tijekom godina visok, ipak se može uočiti silazni trend, odnosno opadanje tog postotka u odnosu na prethodnu godinu. Visoki postotak i dalje se dovodi u vezu sa učincima primjene ZJN 2016, a očituje se većinom kroz izjavljivanje žalbe na dokumentaciju o nabavi te postupanjem po službenoj dužnosti, u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave.

U promatranom razdoblju prisutan je dosta visok postotak žalbenih predmeta u kojima je žalba odbačena - ukupno 22,05 %. Navedeni postotak predstavlja povećanje u odnosu na 2018. godinu kada je žalba odbačena u 15,98 % slučajeva. Ovo povećanje može biti posljedica nedovoljnog poznavanja postupka pravne zaštite, prije svega se tu misli na pravni interes za izjavljivanje žalbe, ali i moguće manipulativno pokretanje žalbenog postupka o čemu se detaljnija analiza daje u točki 2.6. ovog izvješća.

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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	135	26,01
Odluka o odabiru	337	64,93
Odluka o poništenju	26	5,01
Postupak	21	4,05
UKUPNO	519	100



U 2019. godini u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru (64,93%).

U 2019. godini je znatno smanjen broj poništenih postupaka javne nabave u odnosu na 2018. godinu (kad je bilo 47 poništenih postupaka) što je rezultiralo smanjenjem potrebe da se postupci javne nabave pokreću iznova nakon odluke Državne komisije. Također, navedeno ukazuje na smanjenje osobito bitnih povreda postupka javne nabave koje za posljedicu imaju poništenje postupka javne nabave. Smanjenje poništenih postupaka javne nabave je u uzročno-posljedičnoj vezi s brojem usvojenih žalbi u fazi dokumentacije o nabavi, budući da osobito bitne povrede postupka javne nabave, koje su sankcionirane i otklonjene u toj fazi

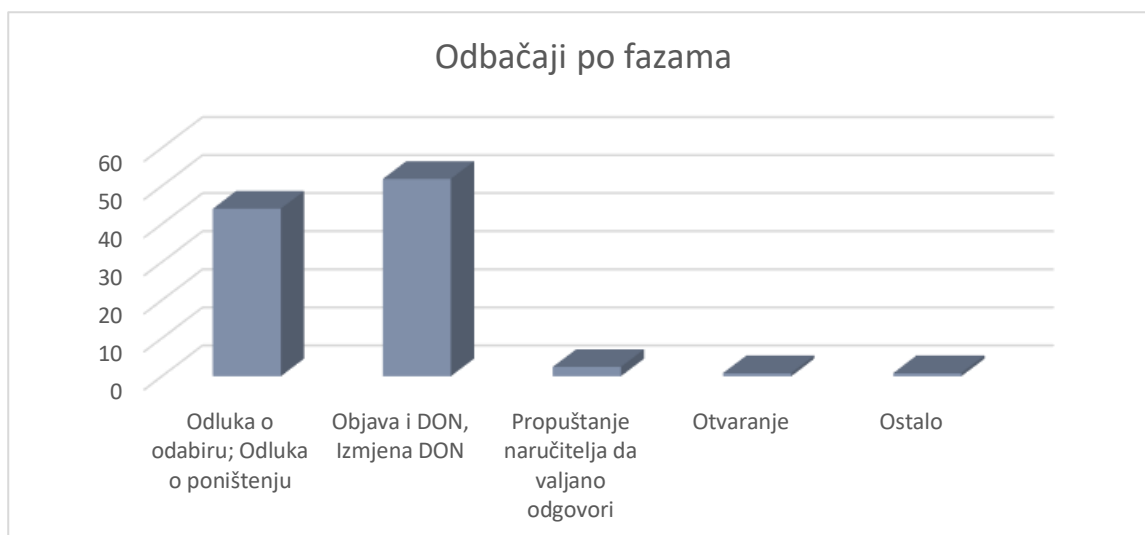
postupka, ne mogu imati za posljedicu poništenje postupka javne nabave u fazi žalbe na odluku o odabiru.

2.6. Struktura odbačaja

U 2019. godini doneseno je ukupno 243 rješenja kojima se žalba odbacuje, što predstavlja 22,05 % od ukupno riješenih predmeta. Navedeni postotak predstavlja povećanje u odnosu na 2018. godinu kada je žalba odbačena u 15,98 % slučajeva. Od ukupnog broja odbačenih žalbi tijekom 2019. godine najveći broj se odnosi na žalbe izjavljene u fazi dokumentacije o nabavi i to 51,45 %.

Faza	Broj	%
Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	108	44,44
Objava i DON, Izmjena DON	125	51,45
Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	6	2,47
Otvaranje ponuda	2	0,82
Ostalo*	2	0,82
UKUPNO	243	100

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



Kada se podaci o odbačenim žalbama analiziraju u odnosu na faze postupka nabave, uočava se da je najveći udio odbačenih žalbi u odnosu na ukupan broj žalbi u toj fazi prisutan u fazi žalbe na dokumentaciju o nabavi (osnovnu dokumentaciju i izmjene) te on iznosi 34,53 %.

Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u fazi Odluke o odabiru/poništenju tek 13,55% je odbačeno.

Usporedbom podatka o postotku žalbi odbačenih u fazi odluke o odabiru/odluke o poništenju (13,55%) s postotkom odbačenih žalbi izjavljenih u fazi dokumentacije/izmjene dokumentacije o nabavi (34,53%) razvidno je da je gotovo 3 puta veći udio odbačenih žalbi u fazi dokumentacije/izmjene dokumentacije o nabavi u odnosu na žalbe u fazi odluke o odabiru/odluke o poništenju.

Mogući razlozi ovakvih podataka dani su u točki 4. ovog Izvješća – Ocjena stanja u pravnoj zaštiti.

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

U 2019. godini zaprimljeno je 385 žalbi koji se odnose na fazu objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi. Od navedenog broja u 2019. godini riješeno ih je 362. U najvećem broju slučajeva žalba se usvaja (38,12%) ili se žalba odbacuje (34,53%).

Vrsta odluka u fazi Objave i DON, Izmjena DON	Broj	%
Žalba se usvaja	138	38,12
Žalba se odbija	70	19,34
Žalba se odbacuje	125	34,53
Obustava postupka	29	8,01
UKUPNO	362	100

Žalbe izjavljene u fazi objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi sprečavaju nastavak postupka javne nabave. S obzirom na veliki broj odbačaja i obustava u navedenoj fazi (ukupno 42,54%) postavilo se pitanje i zlouporabe prava na žalbu u ovoj fazi postupka javne nabave. Ujedno, detaljnijom analizom žalbi na dokumentaciju o nabavi te izmjenu dokumentacije o nabavi utvrđeno je da je veliki broj žalbi izjavljen u vremenskom periodu neposredno pred otvaranje ponuda što u pravilu nije u skladu sa rokovima propisanim ZJN 2016.

Tablica u nastavku prikazuje broj dana između dana izjavljivanja žalbe i roka za dostavu ponuda (zaključno s petnaestim danom pred otvaranje ponuda) te ukupan broj žalbi za svaki od navedenih dana.

Broj dana	Broj žalbi				UKUPNO
	Žalba se usvaja	Žalba se odbija	Žalba se odbacuje	Obustava	
0	1	-	8	2	11
1	5	3	9	1	18
2	3	4	17	1	25
3	3	3	13	-	19
4	-	4	9	-	13
5	2	-	4	1	7
6	1	-	3	-	4
7	4	3	8	2	17
8	4	3	6	-	13
9	5	2	5	1	13
10	3	-	5	-	8
11	12	3	4	4	23
12	7	3	1	1	12
13	5	-	2	-	7
14	4	2	4	3	13
15	2	2	2	1	7

Iz navedene tablice vidljivo je da je većina takvih žalbi izjavljenih neposredno pred otvaranje ponuda odbačena, dok postupci pokrenuti po tim žalbama tek u manjem dijelu rezultiraju usvajanjem žalbi.

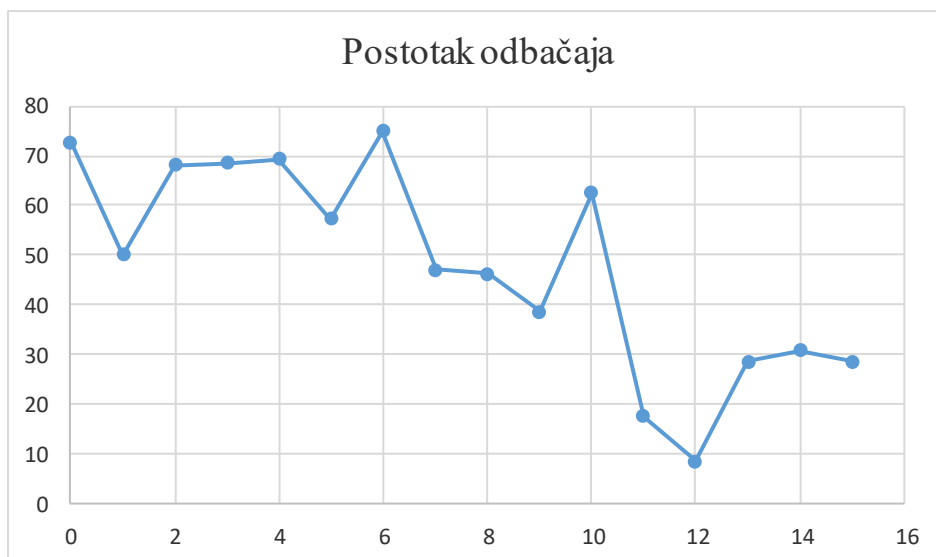
Postotak usvojenih žalbi koje su izjavljene u razdoblju od četiri dana prije otvaranja ponuda pa do krajnjeg roka za otvaranje ponuda iznosi 13,9 %, što drastično odstupa od ukupnog broja usvojenih žalbi u fazi objave poziva na nadmetanje i dokumentacije o nabavi koji iznosi 38,12 % i od ukupnog postotka usvojenih žalbi u svim postupcima pred Državnom komisijom koji iznosi 47,10 %.

Ujedno, u ukupnom broju žalbi koje su izjavljene u istom periodu (u razdoblju od četiri dana prije otvaranja ponuda pa do krajnjeg roka za otvaranje ponuda) postotak onih koje su odbačene odnosno u odnosu na koje je postupak obustavljen iznosi čak visokih 69,7%.

Iznesena usporedba podataka može ukazivati na okolnost koja je posebno argumentirana u točki 4.2.2. ovog izvješća, a to je da određeni gospodarski subjekti izjavljivanjem žalbi u ovom vremenskom periodu (neposredno pred otvaranje ponuda) u određenom broju slučajeva

nemaju stvarnu namjeru ostvariti pravnu zaštitu od nezakonitog postupanja naručitelja već se postavlja pitanje koriste li gospodarski subjekti instrument pravne zaštite za ostvarenje nekih drugih ciljeva u odnosu na postupak nabave.

Radi jasnijeg prikaza u grafu u nastavku prikazan je postotak žalbi koje su odbačene za svaki pojedini broj dana između dana izjavljivanja žalbe i krajnjeg roka za dostavu ponuda (zaključno s petnaestim danom pred otvaranje ponuda).



2.8. Analiza postupanja po službenoj dužnosti – primjena ZJN 2016

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

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, tijekom 2019. godine utvrdila postojanje osobito bitnih povreda iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 76 odluka.

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

Predmet žalbe	2018.	2019.
Dokumentacija o nabavi	14	21
Izmjena dokumentacije o nabavi	3	1

Odluka o odabiru / poništenju	59	53
Otvaranje i propuštanje	0	1
Ostalo	0	0
UKUPNO	76	76

Usporedbom broja odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda postupka javne nabave u 2019. godini s brojem odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda postupka javne nabave u 2018. godini, razvidno je da je broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda u 2019. godini u ukupnosti ostao neizmijenjen. Navedeno je samo pokazatelj važnosti kontrolne funkcije Državne komisije kroz postupanje po službenoj dužnosti (radi provjere i utvrđivanja eventualnih osobito bitnih povreda postupka javne nabave).

Nadalje, usporedbom broja odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe u 2019. godini sa statističkim podacima o broju odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe u prethodnoj 2018. godini razvidno je neznatno povećanje utvrđenih osobito bitnih povreda u fazi dokumentacije o nabavi te neznatno smanjenje utvrđenih osobito bitnih povreda u fazi odluke o odabiru/poništenju.

2.8.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, utvrdila postojanje osobito bitne povrede iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 76 odluka, pri čemu je u određenim odlukama utvrđeno više povreda. Također, u određenim odlukama pojedini žalbeni navodi odgovarali su utvrđenim osobito bitnim povredama. Ukupan broj utvrđenih osobito bitnih povreda je 85.

Osobito bitna povreda	2018.	2019.
Kraći rok za dostavu ponuda	9	3

Ispravak obavijesti nije poslan na objavu	0	0
Rok za dostavu ponuda nije produljen	2	2
Kriterij za odabir ponude	0	0
Obvezne osnove za isključenje	24	44
Pregovori i izmjena ponude	5	0
Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta	44	36
UKUPNO	84	85

Usporedba prezentiranih statističkih podataka o broju utvrđenih osobito bitnih povreda sa statističkim podacima o broju utvrđenih osobito bitnih povreda iz prethodne 2018. godine pokazuje povećanje ukupnog broja istih povreda za 1,19 %. Ukupan broj odluka u kojima je utvrđeno postojanje osobito bitnih povreda (76) je manji od ukupnog broja utvrđenih osobito bitnih povreda, jer je u određenim odlukama utvrđeno više povreda. S obzirom na vrstu osobito bitne povrede razvidno je smanjenje broja u svakoj od navedenih vrsta, osim kod obveznih osnova za isključenje, gdje je uočeno znatno povećanje.

2.9. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2019. godini nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Izjavljena je jedna žalba na izmjenu ugovora o javnoj nabavi te je odbijena kao neosnovana.

2.10. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2019. godini zaprimljeno je 40 prijedloga za određivanje privremene mjere, s prosječnim vremenom donošenja odluke o istom od tri dana što predstavlja skraćenje prosječnog vremena donošenja odluke u odnosu na 2018. godinu za dva dana.

Prijedlog za određivanje privremene mjere		Broj
Broj prijedloga o kojima je odlučeno u 2019., od čega:		40
	Odbijenih	3
	Odbačenih	14
	Usvojenih prijedloga	13
Ostalo (riješeno na drugi način) *		10
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH PRIJEDLOGA		40

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

U 2019. godini 14 prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbačeno, a 3 prijedloga su odbijena. U 13 žalbenih predmeta, prijedlozi su usvojeni.

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

U 2019. godini zaprimljeno je 14 zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma, koji su riješeni u prosječnom vremenu od četiri dana što predstavlja skraćenje prosječnog vremena donošenja odluke u odnosu na 2018. godinu za jedan dan.

Zahtjev za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi		Broj
Broj zahtjeva o kojima je odlučeno u 2019., od čega:		14
	Odbijenih	10

	Odbačenih	-
	Usvojenih zahtjeva	2
Ostalo (riješeno na drugi način) *		2
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH ZAHTJEVA		14

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

U 10 žalbenih predmeta zahtjev je odbijen, a u 2 su usvojeni zahtjevi.

2.12. Novčane kazne

Prema odredbama članka 429. ZJN 2016, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2019. godini sukladno odredbama navedenog članka Zakona, nije izrečena niti jedna novčana kazna, s obzirom na to da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti za izricanje.

2.13. Usmene rasprave

Sukladno članku 427. ZJN 2016, stranke žalbenog postupka mogu predložiti održavanje usmene rasprave pred Državnom komisijom, radi razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. U 2019. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u četrnaest (14) žalbenih predmeta. Nije usvojen niti jedan i nije održana niti jedna usmena rasprava.

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

2.14. Trajanje žalbenog postupka

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

Zakon o Državnoj komisiji traži iskazivanje podatka o prosječnom vremenu trajanja 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 odluka. 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	2018.	2019.
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	14	16
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	34	34
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	26	27

Unatoč kontinuiranom porastu broja žalbi u odnosu na prethodne godine u 2019. godini održan je trend rješavanja predmeta prije zakonskog roka, pa je prosječno vrijeme koje teče od urednosti žalbe do donošenja odluke 27 dana.

Vrijeme od kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke, iznosi 16 dana.

2.15. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka

U sljedećoj tablici se nalazi prikaz broja žalbenih predmeta u odnosu na naručitelje koji su imali 5 i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom u 2019. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u odnosu na broj zaprimljenih žalbi, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2019. godini.

red.br.	Naručitelj	Ukupan broj postupaka javne nabave objavljenih u EOJN u 2019.	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., Zagreb	1021	40	3,92%	54	39	72,22%
2.	Grad Zagreb, Zagreb	1352	45	3,33%	53	24	45,28%
3.	Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	255	26	10,20%	46	10	21,74%
4.	Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	176	19	10,80%	35	15	42,86%
5.	Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	306	20	6,54%	27	7	25,93%
6.	HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	208	14	6,73%	26	11	42,31%

7.	Hrvatske vode, Zagreb	220	21	9,55%	26	16	61,54%
8.	HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb	364	20	5,49%	26	12	46,15%
9.	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb	30	9	30,00%	26	8	30,77%
10.	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb	352	10	2,84%	18	9	50,00%
11.	Osječko-baranjska županija, Osijek	37	8	21,62%	18	14	77,78%
12.	Grad Split, Split	156	10	6,41%	15	11	73,33%
13.	Plinacro d.o.o., Zagreb	115	10	8,70%	14	2	14,29%
14.	Istarski domovi zdravlja, Pula	32	4	12,50%	13	11	84,62%
15.	HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb	243	12	4,94%	13	3	23,08%
16.	Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	121	8	6,61%	13	6	46,15%
17.	Međimurske vode d.o.o., Čakovec	19	4	21,05%	13	1	7,69%
18.	Grad Osijek, Osijek	64	5	7,81%	13	3	23,08%
19.	Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	207	10	4,83%	13	12	92,31%
20.	Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	285	10	3,51%	12	1	8,33%
21.	Opća bolnica Pula, Pula	65	6	9,23%	11	4	36,36%

22.	KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka	40	6	15,00%	11	6	54,55%
23.	Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb	137	4	2,92%	11	4	36,36%
24.	Klinička bolnica Dubrava, Zagreb	85	10	11,76%	11	8	72,73%
25.	Klinički bolnički centar Split, Split	125	7	5,60%	10	5	50,00%
26.	Klinički bolnički centar Zagreb, Zagreb	330	13	3,94%	16	7	43,75%
27.	Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Zagreb	96	8	8,33%	9	6	66,67%
28.	Varkom d.d., Varaždin	35	5	14,29%	8	3	37,50%
29.	Opća bolnica Zadar, Zadar	82	7	8,54%	8	7	87,50%
30.	Ministarstvo poljoprivrede, Zagreb	83	5	6,02%	8	6	75,00%
31.	Jadrolinija, Rijeka	127	7	5,51%	8	5	62,50%
32.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Zagreb	66	5	7,58%	7	3	42,86%
33.	Grad Slavonski Brod, Slavonski Brod	40	5	12,50%	7	3	42,86%
34.	Opća bolnica Dr. Ivo Pedišić, Sisak	51	4	7,84%	7	5	71,43%

35.	Klinički bolnički centar Osijek, Osijek	81	7	8,64%	7	5	71,43%
36.	Vodoopskrba i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o., Zagreb	15	5	33,33%	7	3	42,86%
37.	Splitsko-dalmatinska županija, Split	20	2	10,00%	7	2	28,57%
38.	Državni hidrometeorološki zavod, Zagreb	41	5	12,20%	7	3	42,86%
39.	Hrvatska Lutrija d.o.o., Zagreb	97	5	5,15%	6	3	50,00%
40.	Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o., Velika Gorica	90	4	4,44%	6	5	83,33%
41.	Financijska agencija, Zagreb	175	4	2,29%	6	1	16,67%
42.	Grad Rijeka, Rijeka	55	4	7,27%	5	1	20,00%
43.	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Zagreb	29	4	13,79%	5	3	60,00%
44.	Ministarstvo uprave, Zagreb	28	4	14,29%	5	3	60,00%
45.	Zračna luka Dubrovnik d.o.o., Čilipi	34	3	8,82%	5	5	100,00%
46.	Dom zdravlja Krapinsko-zagorske županije, Krapina	11	4	36,36%	5	3	60,00%

47.	Grad Dubrovnik, Dubrovnik	68	4	5,88%	5	2	40,00%
48.	Opća bolnica Varaždin, Varaždin	70	4	5,71%	5	4	80,00%
49.	Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	271	5	1,85%	5	3	60,00%
50.	Općina Podbablje, Kamenmost	5	3	60,00%	5	3	60,00%

Navedeni broj žalbi odnosi se na postupke javne nabave i postupke davanja koncesija, dok se izneseni broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske za 2019. godinu odnosi samo na javnu nabavu.

2.16. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka

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

red.br.	Žalitelj	Broj izjavljenih žalbi u 2019.	Žalba se usvaja	Žalba se odbija	Žalba se odbacuje	Obustava
1.	Shimadzu d.o.o. Zagreb	27	21	3	3	0
2.	Siemens Healthcare d.o.o. Zagreb	22	15	4	2	1
3.	Ramić-Trade d.o.o. Podstrana*	20	12	7	1	0
4.	Medical Intertrade d.o.o. Sveta Nedjelja	18	13	1	3	1

5.	Trames d.o.o. Dubrovnik	17	5	2	9	1
6.	Elektrocentar Petek d.o.o. Ivanić Grad*	16	9	6	1	0
7.	Institut IGH d.d. Zagreb*	14	5	8	1	0
8.	Birodom d.o.o. Zagreb-Lučko*	13	8	4	1	0
9.	WYG savjetovanje d.o.o. Zagreb*	11	5	3	3	0
10.	Heplast-pipe d.o.o. Prelog	10	0	1	9	0
11.	HOK osiguranje d.d. Zagreb	9	6	3	0	0
12.	Lima O.I. d.o.o. Zagreb	9	5	3	1	0
13.	Valard Zagreb d.o.o. Zagreb	9	6	2	1	0
14.	M.T.F. d.o.o. Zagreb*	9	6	2	0	1
15.	Eko-flor plus d.o.o. Oroslavje	8	6	1	1	0
16.	Croatia osiguranje d.d. Zagreb	8	1	5	1	1
17.	SGM Informatika d.o.o. Split	8	5	2	1	0

18.	Veritas Esco d.o.o. Split	8	4	2	2	0
19.	Vik-dental d.o.o. Zagreb	8	7	1	0	0
20.	Zitex-ZB d.o.o. Donji Miholjac	8	8	0	0	0
21.	Dinarid d.o.o. Zagreb	6	5	1	0	0
22.	Eurco d.d. Vinkovci	6	1	4	0	1
23.	Insepo d.o.o. Zagreb	6	3	3	0	0
24.	Point-Split d.o.o. Split	6	6	0	0	0
25.	Projekt jednako razvoj d.o.o. Zagreb	6	3	3	0	0
26.	Sanac d.o.o. Rugvica	6	4	2	0	0

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

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

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

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

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

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija

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

2.17.1. Specifične pogreške ponuditelja:

- dostavljanje ponude koja nije sastavljena u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi (ponajviše u pogledu dokazivanja nepostojanja osnova za isključenje, dokazivanja kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, dokazivanja sukladnosti s propisanim tehničkim specifikacijama predmeta nabave te pogreške u izradi troškovnika)
- upotpunjavanje i razjašnjavanje ponude protivno zakonskim ograničenjima (pregovaranje i izmjena ponude)
- nedovoljno korištenje mogućnosti traženja dodatnih informacija, objašnjenja ili izmjena u vezi s dokumentacijom o nabavi

2.17.2. Specifične pogreške naručitelja:

- nejasna, dvojbeni i kontradiktorna dokumentacija o nabavi
- neopravdano ograničavanje tržišnog natjecanja propisivanjem detaljnih tehničkih specifikacija
- opisivanje predmeta nabave odnosno propisivanje tehničkih specifikacija na način da se pogoduje određenom gospodarskom subjektu
- propisivanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta kojima se prelaze minimalne razine sposobnosti
- nepravilno određivanje kriterija za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude)
- odstupanje od uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi prilikom pregleda i ocjene ponuda
- prihvatanje nedostatnih dokaznih sredstava kojima se dokazuje nepostojanje osnova za isključenje
- nepravilna primjena odredbi o dopuni i razjašnjenju ponude (pregovaranje, povreda načela jednakog tretmana i transparentnosti itd.)
- netransparentnost pregleda i ocjene ponuda (nedostatak obrazloženja ili manjkavo obrazloženje razloga za isključenje ili neispunjavanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta, odnosno razloga za odbijanje ponude u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda i sl.)

2.17.3. Najčešći žalbeni navodi

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

2.17.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi

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

- nejasna, dvojbeni i kontradiktorna dokumentacija o nabavi
- tehničke specifikacije formulirane protivno zakonskim odredbama (u pogledu upućivanja na određenu marku, upute na „jednakovrijedno“, kriterija za ocjenu jednakovrijednosti itd.)
- opis predmeta nabave i tehničke specifikacije, u kontekstu pogodovanja određenom gospodarskom subjektu
- propisani uvjeti i dokazi tehničke i stručne sposobnosti
- propisani kriteriji za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude)
- propisani uvjeti i zahtjevi koji moraju biti ispunjeni sukladno posebnim propisima ili stručnim pravilima

2.17.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru

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

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

2.18. Broj podnesenih optužnih prijedloga

Zakon o Državnoj komisiji, u članku 3. stavak 4. određuje nadležnost Državne komisije za podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane tim Zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Državna komisija tijekom 2019. godine nije podnosila optužne prijedloge za prekršaje.

2.19. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka

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

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

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

Prihodi od naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćuju se u državni proračun. U 2019. godini u državni je proračun, s osnove naknade za pokretanje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno 17.311.848,23 kuna što je za 14,32 % više nego u 2018. godini.

Proračunski prihodi s ove osnove su u povećanju u odnosu na 2018. godinu iz razloga koji osim povećanja broja žalbi u odnosu na prethodnu godinu obuhvaćaju i činjenicu da su procijenjene vrijednosti postupaka u kojima su izjavljene žalbe u 2019. godini bile više od onih iz prethodne godine, a visina naknade u najvećem dijelu žalbenih postupaka ovisi o procijenjenoj vrijednosti konkretnog postupka nabave.

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

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

2.20. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima

Od ostalih relevantnih pokazatelja u žalbenim predmetima u 2019. godini potrebno je istaknuti učinke primjene sustava e-Žalba te značajke žalbenih predmeta javne nabave financirane iz fondova Europske unije i strateških investicija kao i strukturu takvih postupaka.

2.20.1. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi

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

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

2.20.1.1. Broj e-Žalbi zaprimljenih u 2019.

Vrsta postupka	Ukupan broj zaprimljenih žalbi	Broj zaprimljenih e-Žalbi	%
Javna nabava	1194	563	47,15
Koncesije	15	-	-
Javno-privatno partnerstvo	-	-	-

Ukupno	1209	563	46,57
--------	------	-----	-------

Iz tablice je razvidno kako je u 2019. godini 46,57% svih žalbi izjavljeno kao e-Žalba. Navedeni postotak predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2018. kada je 28,71% svih žalbenih postupaka pokrenuto izjavljenom elektroničkom žalbom.

2.20.1.2. Trajanje žalbenih postupaka pokrenutim e-Žalbom

Razdoblje	e-Žalba (broj dana)	Svi postupci (broj dana)
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	15	16
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	27	34
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	25	27

Iz tablice je razvidno da je prosječno trajanje žalbenog postupka u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba kraće u odnosu na prosječno trajanje žalbenog postupka u svim predmetima zaprimljenim u 2019. godini, posebno vezano za trajanje postupka od zaprimanja žalbe do donošenja odluke (za 7 dana kraće).

Iako u početku skromno, postigao se očekivani učinak izjavljivanja e-Žalbe na ukupno trajanje žalbenog postupka. Na ovom polju potrebno je uložiti dodatne napore te osigurati dodatne potrebne uvjete za brže i efikasnije rješavanje. Tu se prije svega misli na poboljšanje postojećih tehničkih uvjeta koji bi omogućili brži i jednostavniji rad u sustavu e-Žalba.

2.20.1.3. Struktura odluka u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba

Za potrebe ovog Izvješća, analiziraju se zaprimljeni i riješeni predmeti u 2019. godini, njih 521, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2020 (njih 42).

Od ukupno zaprimljenih i riješenih 521 elektroničkih žalbi, njih 143 rezultiralo je odbačajem.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	247	47,41
Žalba se odbija	102	19,58
Žalba se odbacuje	143	27,45
Obustava postupka	25	5,56
UKUPNO	521	100

2.20.2. Značajke predmeta javne nabave financirane iz fondova Europske unije

	Broj objavljenih postupaka u 2019. (EOJN)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2019.	%
Svi postupci	13190	870	6,59
Postupci financirani iz EU fondova	1938	231	11,91

Ukupan broj postupaka javne nabave, kojima je prva objava objavljena u 2019. godini je 13.190. Od toga broja, 1.938 postupaka javne nabave je financiran iz fondova Europske unije. Državna komisija je kontrolirala 231 postupak financiran iz fondova Europske unije (11,91%).

Stoga, s obzirom na ukupan broj kontroliranih postupaka u odnosu na ukupan broj objavljenih postupaka financiranih iz fondova Europske unije, razvidno je da je broj postupaka koji su bili predmetom osporavanja ispred Državne komisije neznatan.

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

Razdoblje	Fondovi EU (broj dana)	Svi postupci (broj dana)
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke	15	16
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	31	34
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	25	27

U pogledu prosječnog trajanja postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije valja napomenuti da je unatoč kontinuiranom povećanju ukupnog broja žalbi u 2019. godini za tri dana skraćen prosječan rok od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u odnosu na iste predmete u 2018. godini.

Napominje se da se podaci u gornjoj tablici odnose na sve žurne predmete koji se vode pred Državnom komisijom.

Žurni predmeti su žalbeni postupci koji se vode sukladno propisu kojim se uređuje područje javne nabave i koncesija, a povezani su s provedbom strateških projekata; žalbeni postupci u vezi s postupcima javne nabave koji se odnose na projekte vezane uz financiranje iz fondova Europske unije, odnosno nabave koje se u cijelosti ili u dijelu financiraju sredstvima Europske unije te žalbeni postupci u vezi s postupkom javne nabave u području obrane i sigurnosti. Najveći udio u žurnim predmetima imaju žalbeni postupci koji se u cijelosti ili u dijelu financiraju sredstvima Europske unije te skraćivanje roka rješavanja u tim predmetima pridonosi ukupnom skraćivanju trajanja postupaka javne nabave što je bitno, budući da je ugovaranje u takvim postupcima vezano uz kratke rokove.

2.20.2.2. Struktura žalbenih predmeta financiranih iz fondova Europske unije

U 2019. godini Državna komisija je zaprimila ukupno 1209 žalbi, od toga 341 žalbu koja se odnosi na postupak javne nabave financiran iz fondova Europske unije.

Za potrebe ovog Izvješća, analiziraju se predmeti koji su zaprimljeni i riješeni u 2019. godini, a koji su financirani iz fondova Europske unije, odnosno njih 313.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	136	43,45
Žalba se odbija	80	25,56
Žalba se odbacuje	75	23,96
Obustava postupka	22	7,03
UKUPNO	313	100

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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	24	17,65
Odluka o odabiru	107	78,68
Odluka o poništenju	4	2,94
Postupak	1	0,73
UKUPNO	136	100

Državna komisija u najvećem dijelu poništava odluku o odabiru (78,68%), poništava dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, dok u gotovo neznatnom dijelu poništava cjelokupan postupak javne nabave (0,73%). Iz navedenih podataka je razvidno da odluka Državne komisije kojom se usvaja žalba ne iziskuje potrebu provođenja cjelokupnog postupka javne nabave ispočetka, već je njihov učinak vraćanje postupka naručitelju radi ispravljanja utvrđenih nezakonitosti u fazi pregleda i ocjene ponuda (ako je riječ o poništenju odluke o

odabiru) odnosno izmjene nezakonitog dijela dokumentacije o nabavi i nastavak postupka (ako je riječ o poništenju dijela dokumentacije o nabavi).

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.

S obzirom na to da je Visoki upravni sud, po zaprimanju prve tužbe u 2017. godini pokrenuo pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske postupak za ocjenu ustavnosti članka 434. stavaka 3. i 4. i članka 435. ZJN 2016, u svim predmetima je odredio i zastoj postupka do odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Budući da je Ustavni sud Republike Hrvatske 5. veljače 2019. godine donio Odluku kojom se odbija zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 434. stavaka 3. i 4. i članka 435. ZJN 2016, u ovom Izvješću su vidljivi početni učinci primjene odredaba ZJN 2016 kojima se određuje nadležnost Visokog upravnog suda u prvom stupnju upravnog spora te kojim se određuje rok od 30 dana za donošenje odluke u upravnom sporu. Početni učinici pokazuju skraćanje rokova za donošenje odluke u upravnom sporu i znatan broj odluka Visokog upravnog suda kojima se potvrđuju odluke Državne komisije.

S obzirom na to da su pojedini upravni sporovi započeti prije stupanja na snagu ZJN 2016, a za koje je bila u prvom stupnju određena nadležnost četiri upravna suda (Zagreb, Split, Osijek, Rijeka), okončani u 2019. godini, ovo Izvješće sadrži podatke o odlukama prvostupanih upravnih sudova i drugostupanjskog Visokog upravnog suda, a koje su donesene primjenom ranijih Zakona o javnoj nabavi.

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

3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije

Godina	Broj žalbi	Broj upravnih sporova	%
2019	1209	123	10,17
2018	1170	72	6,15
2017	945	85	8,99
2016	1135	113	9,95
2015	1137	93	8,17
2014	1315	145	11,02

Veći broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije iz 2019. godine, u odnosu na 2018. godinu je posljedica zastoja pravne zaštite u 2018. godine, odnosno nastavka pravne zaštite u 2019. godini ispred Visokog upravnog suda.

3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2019.

3.2.1. Struktura odluka Visokog upravnog suda u prvom stupnju

U 2017. godini Visoki upravni sud je, temeljem članka 434. stavka 1. ZJN 2016, postao nadležan odlučivati u prvom stupnju pravne zaštite, dakle odlučivati o tužbama protiv odluka Državne komisije.

Državna komisija je u 2019. godini zaprimila 192 odluke Visokog upravnog suda kojima odlučuje u prvom stupnju, koje se odnose na odluke Državne komisije 2017., 2018. i 2019. godine. Najveći broj odluka je zaprimljeno neposredno nakon donošenja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, odnosno u ožujku i travnju 2019. godine (ukupno 106).

Odluke Visokog upravnog suda u prvom stupnju		
Vrsta odluke	Broj	%
Tužba se odbija	138	71,88
Tužba se odbacuje	11	5,73
Obustava upravnog spora	5	2,60
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	32	16,67
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	6	3,12
UKUPNO	192	100

Ovdje je potrebno napomenuti da unatoč obvezi iz ZJN 2016 da u slučaju kada Visoki upravni sud svojom presudom poništi odluku Državne komisije ujedno svojom presudom odluči i o žalbi, u 3,12 % predmeta Visoki upravni sud nije postupio sukladno navedenoj obvezi, već je nakon poništenja odluke Državne komisije predmet vratio Državnoj komisiji na ponovno odlučivanje.

3.2.2. Struktura odluka upravnih sudova u prvom stupnju

U 2019. godini Državna komisija je zaprimila 66 odluka prvostupanijskih upravnih sudova kojima se odlučuje o tužbi na odluku Državne komisije. Odluke upravnih sudova u prvom stupnju zaprimljene u 2019. godini odnose se na predmete Državne komisije koji su doneseni primjenom ranijih zakona o javnoj nabavi, odnosno prije stupanja na snagu ZJN 2016.

Odluke upravnih sudova u prvom stupnju		
Vrsta odluke	Broj	%
Tužba se odbija	51	77,27
Tužba se odbacuje	3	4,55
Obustava upravnog spora	7	10,60
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	2	3,03
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	3	4,55
UKUPNO	66	100

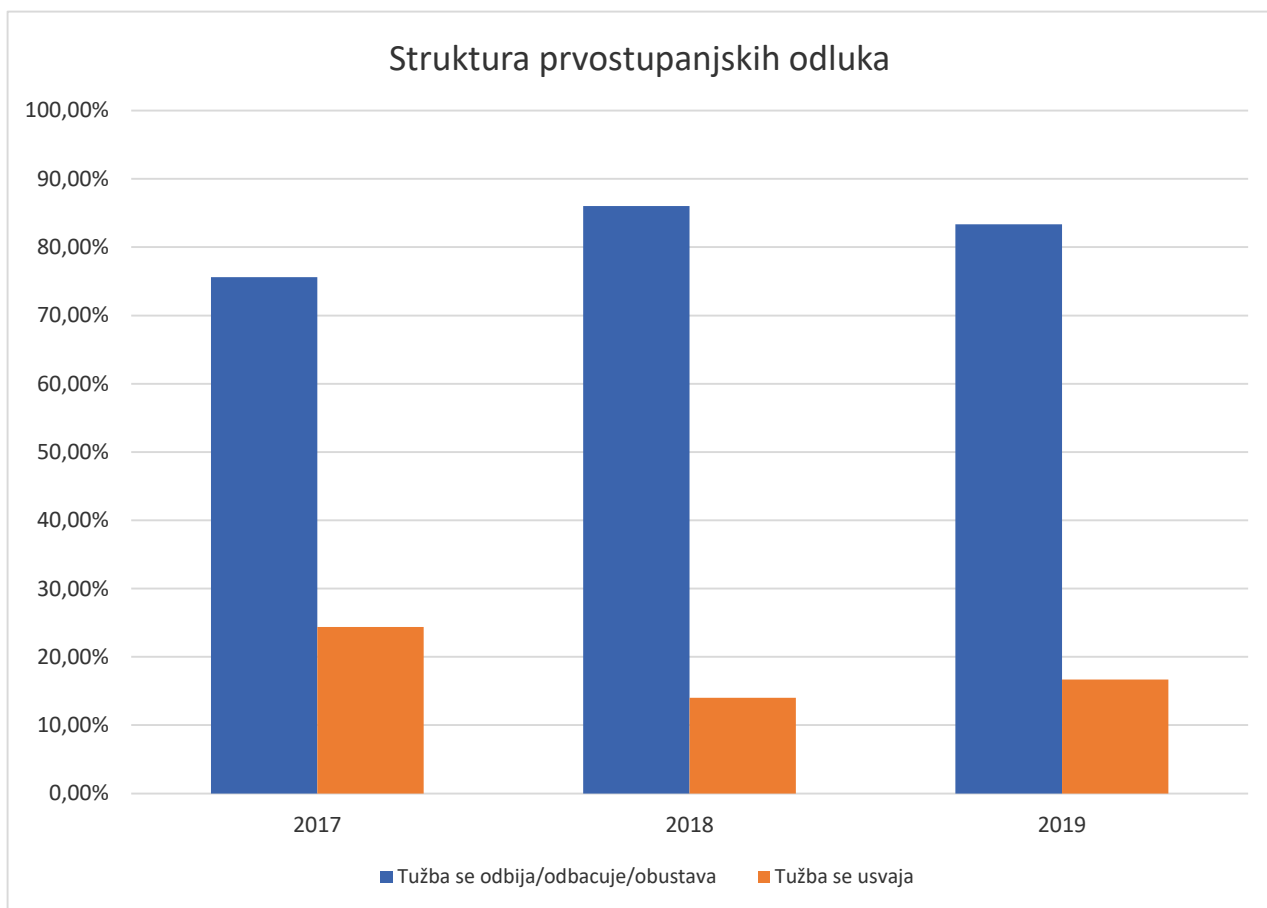
3.2.3. Struktura odluka u prvom stupnju i usporedni prikaz

	2017		2018		2019	
Vrsta odluke	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Tužba se odbija	72	60,50	72	72,00	189	73,26
Tužba se odbacuje	2	1,68	4	4,00	14	5,43
Obustava upravnog spora	16	13,45	10	10,00	12	4,65
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	6	5,04	7	7,00	34	13,18
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na	23	19,33	7	7,00	9	3,48

odlučivanje DKOM-u						
UKUPNO	119	100	100	100	258	100

Iz podataka je razvidno da je u 2019. godini zaprimljen značajno veći broj prvostupanjskih odluka. Navedeno je posljedica novog zakonskog uređenja sudske zaštite u sporovima javne nabave, odnosno određivanja Visokog upravnog suda kao jedinog nadležnog za odlučivanje u upravnim sporovima u postupcima javne nabave. Visoki upravni sud znatno je ubrzao i rješavanje upravnih sporova u postupcima javne nabave. Nadalje, iz podataka je razvidno znatno povećanje odluka kojima sud konačno i meritorno rješava upravnu stvar, što sve pridonosi smanjenju ukupnog trajanja postupaka javne nabave.

U 2019. godini u 16,66% sporova tužba je usvojena te je odluka Državne komisije poništena. Uzimajući u obzir odluke suda kojim se tužbeni zahtjev odbija, tužbe odbacuju i upravni spor obustavlja, proizlazi da su odluke Državne komisije potvrđene u 83,34% slučajeva. Iz usporednog prikaza po godinama vidljivo je da kontinuirano raste broj prvostupanjskih odluka kojima se tužba odbija.

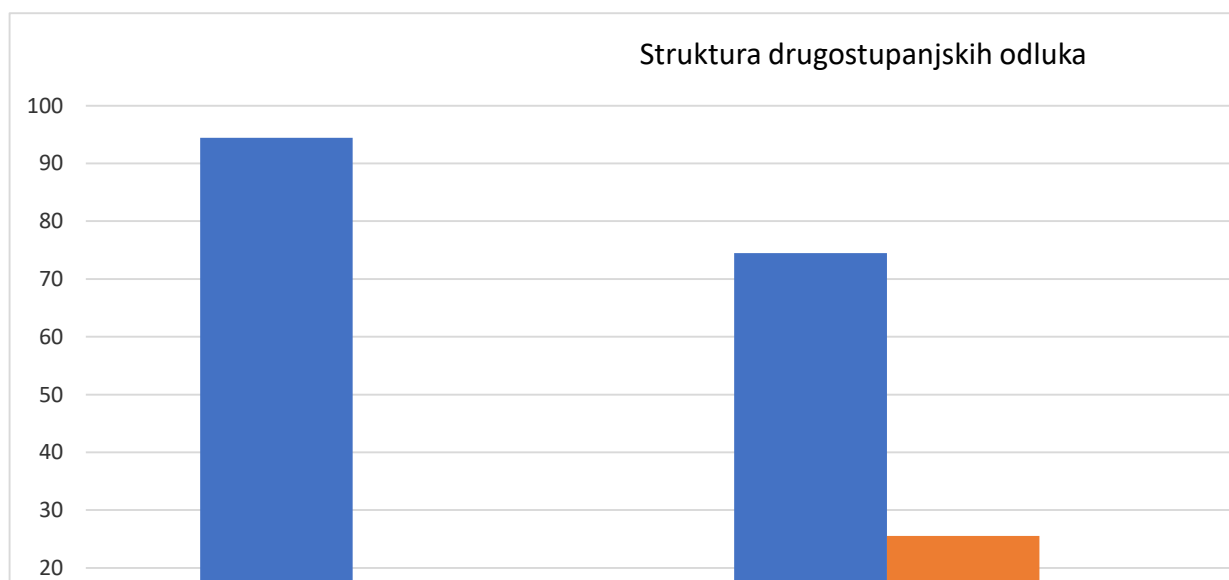


3.2.4. Struktura odluka Visokog upravnog suda u drugom stupnju

U 2019. godini Državna komisija je zaprimila 54 odluka Visokog upravnog suda kojima se odlučuje o žalbi na odluku prvostupanjskih upravnih sudova.

U 77,78% slučajeva Visoki upravni sud je žalbu odbio, u 3,70% slučajeva žalbu je odbacio, dok je u 18,52% slučajeva žalbu usvojio.

	2017		2018		2019	
Vrsta odluke	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Žalba se odbija	33	91,66	32	68,08	42	77,78
Žalba se odbacuje	0	0	1	2,13	2	3,70
Obustava upravnog spora	1	2,78	2	4,26	0	0
Žalba se usvaja	2	5,56	12	25,53	10	18,52
UKUPNO	36	100	47	100	54	100



Usporedba podataka strukture odluka sudova pokazuje da je trend održan, odnosno da su u 2019., kao i u 2018. godini u velikoj većini predmeta prvostupanjski sudovi odbili tužbene zahtjeve i potvrdili zakonitost odluka Državne komisije, a Visoki upravni sud u većini svojih odluka je odbio žalbe kao neosnovane i potvrdio zakonitost odluka prvostupanjskih sudova.

3.2.5. Pravni lijekovi

Državna komisija je u 2019. godini, kao stranka u upravnom sporu u svojstvu tuženika, podnijela 4 žalbe te 4 prijedloga Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (članak 78. Zakona o upravnim sporovima).

U 2019. godini Vrhovni sud Republike Hrvatske, povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, donio je jedno rješenje kojim se ukida presuda Visokog upravnog suda i predmet vraća Visokom upravnom sudu na ponovno rješavanje.

	2017.		2018.		2019.	
Vrsta	DKOM	Žalitelji	DKOM	Žalitelji	DKOM	Žalitelji
Redovni (žalba)	23	43	6	46	4	37
Izvanredni	4	0	3	0	4	0
UKUPNO	27	43	9	46	8	37

Iz tablice je razvidna struktura i broj izjavljenih pravnih lijekova u upravnom sporu te podnositelji tih pravnih lijekova. Državna komisija je tijekom 2019. godine izjavila četiri žalbe i četiri puta predložila Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske.

4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

Ova ocjena stanja podrazumijeva ocjenu pravnog okvira i to materijalno pravnih odredbi javne nabave, postupovnih odredbi pravne zaštite i odredbi kojima je uređena institucija koja pruža pravnu zaštitu.

4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

Sustav javne nabave je stabilan i razvija se i prilagođava sukladno gospodarskom okruženju u Republici Hrvatskoj.

U prilog tome ide i činjenica da je Europska komisija u rujnu 2019. godine objavila ispravljenu verziju Single Market Scoreborda 2019 te je Republika Hrvatska u području javne nabave po prvi puta od ulaska u Europsku uniju označena kao „zelena“ što znači da je analizom više pokazatelja koji se odnose na postupke javne nabave ocijenjeno da je stanje javne nabave Republici Hrvatskoj zadovoljavajuće što predstavlja najbolju od tri moguće ocjene stanja. Time se Republika Hrvatska svrstala u među 9 jednako ocijenjenih „zelenih“ država (Kraljevina Danska, Republika Estonija, Francuska Republika, Republika Finska, Republika Island, Kraljevina Norveška, Kraljevina Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske).

Nakon trogodišnje primjene ZJN 2016 vidljivi su određeni pozitivni učinci, a isto tako i određeni nedostaci zakonodavnog okvira sustava javne nabave.

Radi činjenice da Državna komisija javno objavljuje svoje odluke u cijelosti, kada se govori o percepciji javnosti u pogledu javne nabave, ta je percepcija prvenstveno temeljena na praksi koju uspostavlja Državna komisija kroz svoje odluke.

Zbog relativno malog broja postupaka javne nabave koji su bili predmet kontrole u žalbenom postupku (870 od ukupno 13 190 postupaka objavljenih u 2019. godini, odnosno 6,59 %) ova ocjena stanja se temelji isključivo na ocjeni postupaka koji su bili predmet kontrole pred Državnom komisijom.

Postupak javne nabave, koji započinje objavom poziva na dostavu ponuda u EOJN RH, a završava izvršnošću odluke o odabiru ili odluke o poništenju, samo je jedan dio procesa javne nabave u širem smislu koji započinje planiranjem javne nabave, a završava praćenjem izvršenja ugovora/okvirnog sporazuma.

Sustav javne nabave valja promatrati kao cjelinu i u ovoj ocjeni stanja smatramo shodnim istaknuti potrebu daljnjeg razvoja sustava javne nabave te se u tom smislu u nastavku navode određena područja u odnosu na koje se, temeljem postupaka koji su vođeni povodom žalbi pred Državnom komisijom ocjenjuje da postoji potreba da se na njih obrati posebna pažnja. Radi se o slijedećim područjima:

- priprema i planiranje u sustavu javne nabave
- jačanje Uprave za politiku javne nabave

4.1.1. Priprema i planiranje u sustavu javne nabave

Kao što je navedeno proces javne nabave u širem smislu započinje planiranjem nabave koja obuhvaća, između ostalog, istraživanje tržišta, određivanje tehničkih specifikacija, uvjeta sposobnosti ponuditelja i sl. Planiranje javne nabave je vrlo bitan i relativno zanemaren dio procesa javne nabave.

Aдекватno planiranje postupaka nabave i kvalitetno i pravovremeno provedeno istraživanje tržišta smanjuju potrebu za čestim izmjenama dokumentacije o nabavi nakon početka postupka nabave, pa samim time i smanjuju broj potencijalnih žalbi kojima se postupci zaustavljaju, što dodatno utječe na skraćivanje ukupnog vremena potrebnog za provođenje postupka nabave i ugovaranje.

Vrlo često je iz rezultata žalbenog postupka vidljivo da naručitelji nisu proveli kvalitetno istraživanje tržišta što dovodi do manjkavosti tehničkih specifikacija, uvjeta izvršenja ugovora i nejasnog definiranja dokumentacije o nabavi, a što može rezultirati konačno nabavljenim predmetom nabave za koji je upitno zadovoljava li potrebe naručitelja i predstavlja li najbolju vrijednost za novac. Neadekvatno provedeno istraživanje tržišta može dovesti do nemogućnosti ijednog ponuditelja da ponudi predmet nabave koji je definiran tehničkim specifikacijama, što dovodi do poništenja postupka nabave i obveze provođenja postupka nabave iznova.

Pravovremeno, sustavno i kvalitetno planiranje postupaka javne nabave trebalo bi dugoročno dovesti do ostvarivanja načela najbolje vrijednosti za novac, ali ujedno i do bitnog skraćivanja ukupnog vremena od započinjanja postupka nabave do ugovaranja, a što je osobito važno u postupcima nabave financiranim iz europskih sredstava u kojima je ugovaranje u određenom vremenskom okviru preduvjet povlačenja sredstava. Ujedno, sustavno planiranje postupaka nabave omogućuje provođenje određenih mjera razvojne politike kroz ostvarivanje sekundarnih ciljeva javne nabave poput elemenata održive, socijalne i zelene nabave.

4.1.2. Jačanje Uprave za politiku javne nabave

Kao što je već istaknuto u ranijim izvješćima Državne komisije Uprava za politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta ima ključnu ulogu u kreiranju daljnjeg razvoja sustava javne nabave. Uprava za politiku javne nabave, osim o samom razvoju sustava, mora voditi i računa o dva druga važna aspekta svoje nadležnosti, a to su: upravni nadzor postupaka javne nabave i sustav edukacije svih sudionika postupaka javne nabave.

S obzirom na to da Državna komisija povodom žalbi kontrolira postupke javne nabave isključivo u okviru izjavljenih žalbi (u svega 6,59 % provedenih postupaka), uloga Upravnog nadzora koji provodi Uprava za politiku javne nabave postaje ključna za osiguranje zakonitosti (u obliku preventivnih mjera, ali i kao korektivni faktor) u postupcima javne nabave koji nisu bili predmet kontrole Državne komisije. S obzirom na to da je ukupan broj postupaka javne nabave u kontinuiranom godišnjem porastu, nužno je poraditi na osiguranju odgovarajućih kapaciteta Uprave za politiku javne nabave.

Sam postupak javne nabave, koji predstavlja javnu nabavu u užem smislu (koji započinje slanjem poziva na dostavu ponuda, a završava izvršnošću odluke o odabiru), pod najvećim je povećalom javnosti i podložen je najvećem stupnju kontrole i transparentnosti kroz mogućnost izjavljivanja žalbe Državnoj komisiji u svim fazama postupka sa suspenzivnim učinkom u vidu zaustavljanja postupka nabave. S druge strane, izvršenje samih ugovora o javnoj nabavi i dalje ostaje izvan fokusa, a izmjene ugovora o javnoj nabavi izvan okvira koji postavljaju zakonske odredbe, predstavljaju sivu zonu koja trenutno u sustavu javne nabave uspijeva proći nezamijećeno.

Iako postoji mogućnost osporavanja izmjena ugovora pred Državnom komisijom, ovakve su žalbe iznimno rijetke pa je tako tijekom 2019. godine izjavljena samo jedna žalba usmjerena na poništaj izmjene ugovora.

U tom smislu vidljiva je potreba za žurnim jačanjem administrativnih kapaciteta Uprave za politiku javne nabave koja, osim ovlasti pokretanja prekršajnih postupaka, ima i ovlast izjavljivanja žalbi pred Državnom komisijom u javnom interesu.

Nadalje, sustav edukacije i certifikacije sudionika postupaka javne nabave jedan je od cjenjenijih i boljih sustava u državama članicama EU, no istovremeno je nužno još jednom ukazati na potrebu da se sustav nadogradi radi jačanja i unapređenja stručnog kapaciteta i znanja stručnjaka zaduženih za pripremu i provođenje postupaka nabave.

Navedena potreba jačanja Uprave proizlazi iz prethodno navedenih podataka u ovom Izvješću iz kojih je vidljivo da su naručitelji koji provode manji broj postupaka javne nabave suočeni s poteškoćama u primjeni ZJN 2016 te se u postupcima koje provode uočava veliki broj grešaka koje bi se prema mišljenju ovog državnog tijela mogle prevenirati upravnim nadzorom i edukacijom.

Ovo je osobito važno kod postupaka financiranim sredstvima fondova Europske unije, s obzirom na to da pogreške naručitelja kod takvih postupaka rezultiraju značajnim financijskim korekcijama, čime se multiplicira negativan financijski učinak na proračunska sredstva. U tom smislu ističe se i potreba za nastavkom horizontalne suradnje svih tijela koja vrše određeni ulogu kontrole zakonitosti provođenja postupaka javne nabave vezano za dodjelu sredstava iz fondova Europske unije, a sve radi ujednačenog tumačenja zakonskih odredi vodeći pritom računa da takva suradnja ne ugrozi neovisnost navedenih tijela u provođenju svojih zadaća.

4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti

Pravni okvir pravne zaštite u javnoj nabavi je tijekom 2019. godine, kao i prethodnih godina, funkcionirao bez značajnijih problema.

Iz prethodno izloženih podataka vidljivo je da se nakon trogodišnjeg razdoblja neprekidnog pada broja žalbi (od 2014. - 2017.) u 2019. godini kao i u prethodnoj 2018. godini nastavlja

trend porasta broja žalbi i to u 2019. godini za 3,33% u odnosu na prethodnu godinu. Unatoč povećanju broja žalbi Državna komisija održala je u 2019. godini trend rješavanja predmeta prije zakonskog roka.

U odnosu na sadržaj izjavljenih žalbi, i dalje se 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 Europskog suda pravde i sl.).

U daljnjem dijelu ovog Izvješća posebno će se razraditi četiri segmenta koji predstavljaju podlogu ocjene stanja u pravnoj zaštiti tijekom 2019. godine :

- povećanje broja izjavljenih e-žalbi
- žalba na dokumentaciju o nabavi
- žalba na odluku o odabiru
- upravnosudska zaštita

4.2.1. Povećanje broja izjavljenih e-žalbi

Dana 1. siječnja 2018. godine uvedena je mogućnost da se Državnoj komisiji žalba izjavi putem međusobno povezanih informatičkih sustava Državne komisije i EOJN RH (sustav e-Žalba). U žalbenim postupcima pokrenutim na ovaj način i daljnja komunikacija u žalbenom postupku odvija se putem EOJN RH, što bitno administrativno rasterećuje žalbeni postupak te pojednostavljuje i ubrzava dostavu pismena.

U dvije godine primjene ove mogućnosti vidljiv je trend porasta broja žalbi izjavljenih u obliku e-žalbe. Tako je u 2018. godini postotak žalbi izjavljenih u obliku e-žalbe iznosio 28,71%, dok se u 2019. godini taj postotak popeo na 47,15 %. U navedenom razdoblju ujedno je vidljivo i skraćenje prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta u postupcima u kojima su žalbe izjavljene u obliku e-žalbe u odnosu na ostale postupke.

U tom smislu, obzirom na uočene prednosti te okolnost da je broj izjavljenih e-žalbi u kontinuiranom porastu, smatramo da je potrebno razmotriti mogućnost da se izjavljivanje žalbe u postupcima javne nabave elektroničkim putem predvidi kao obveza.

4.2.2. Žalba na dokumentaciju o nabavi

U 2019. godini uočen je daljnji rast broja žalbi na dokumentaciju o nabavi. Žalbe na dokumentaciju o nabavi u najvećem dijelu pokušavaju ukazati na nezakonitost dokumentacije o nabavi vezano uz tehničke specifikacije predmeta nabave gdje žalitelji ukazuju na potencijalno pogodovanje određenim gospodarskim subjektima odnosno pokušavaju kroz žalbu ukazati na moguće narušavanje tržišnog natjecanja i ograničavanje mogućnosti pristupa nadmetanju.

Nadalje, vidljivo je i da pojedini gospodarski subjekti žalbe na dokumentaciju o nabavi ne ulažu s ciljem da ostvare pravnu zaštitu od nezakonitog postupanja naručitelja, već iskorištavaju okolnost da i nepravodobna žalba na dokumentaciju o nabavi zaustavlja postupak i odgađa otvaranje ponuda, kako bi odugovlačili postupak nabave ili vršili pritisak na naručitelja.

Tako je tijekom 2019. godine uočen značajan porast broja odbačenih žalbi na dokumentaciju o nabavi (najvećim dijelom zbog nepravodobnosti te ne plaćanja naknade). Prema podacima koji su izneseni u ovom izvješću preko 42 % žalbi koje su izjavljene u ovoj fazi postupka završi odbačajem ili obustavom postupka, što predstavlja bitno veći postotak od postotka istih odluka u drugim fazama postupka.

Uočen je i velik broj žalbi koje su izjavljene neposredno pred otvaranje ponuda (0-4 dana prije otvaranja ponuda), a koje su očito nepravodobne i/ili u odnosu na njih nije plaćena naknada za pokretanje žalbenog postupka pa su slijedom toga u konačnici odbačene, međutim naručitelji su po izjavljivanju tih žalbi bili dužni zaustaviti postupak nabave odnosno odgoditi javno otvaranje ponuda. Žalbe izjavljene u ovom vremenskom periodu (0-4 dana prije otvaranja ponuda) iznimno rijetko završavaju usvajanjem (svega u 13,9 % slučajeva), dok u iznimno visokom postotku od 69,7% završavaju odbačajem ili obustavom postupka (najvećim dijelom radi nepravodobnosti i ne plaćanja naknade za pokretanje žalbenog postupka).

Podaci izneseni u ovom izvješću, osobito u točkama 2.6. i 2.7. Izvješća, ukazuju na postojanje mogućnosti da određeni gospodarski subjekti izjavljivanjem žalbi u vremenskom periodu neposredno pred otvaranje ponuda, u određenom broju slučajeva nemaju stvarnu namjeru ostvariti pravnu zaštitu od nezakonitog postupanja naručitelja, već postoji izgledna mogućnost da instrument pravne zaštite koriste za ostvaranje nekih drugih ciljeva u odnosu na postupak nabave.

Radi sprječavanja mogućnosti da se izjavljivanjem žalbe na dokumentaciju o nabavi zaustavi postupak javne nabave bez stvarne namjere za ostvarivanjem pravne zaštite, Državna komisija ukazuje na potrebu da se zakonskim izmjenama omogući naručiteljima da postupak nabave ne zaustavljaju, odnosno da javno otvaranje ponuda ne odgađaju u slučaju da je izjavljena žalba očito nepravodobna. Na taj način spriječio bi se dio zlouporaba prava na žalbu.

Unatoč tome, bitno je naglasiti da je i dalje nužno poticati žalbe na dokumentaciju o nabavi, jer se radi o fazi postupka gdje se mogu eliminirati potencijalne pogreške naručitelja koje se ne mogu ispraviti u kasnijoj fazi postupka javne nabave, a mogu imati negativan utjecaj na ishod cjelokupnog postupka javne nabave. Ovo je osobito važno u postupcima financiranim iz fondova Europske unije u kojima se na ovaj način (ispravljanjem nedostataka u fazi dokumentacije o nabavi u žalbenom postupku pred Državnom komisijom) sprječavaju kasnije negativne posljedice na državni proračun u vidu financijskih korekcija.

4.2.3. Žalba na odluku o odabiru

Kao što je vidljivo iz prethodnog dijela izvješća i dalje je najveći broj žalbi, koji je u postupku rješavanja pred Državnom komisijom, izjavljen u fazi odluke o odabiru. Raspon žalbenih navoda i problematika žalbi na Odluku o odabiru su široki, ali za potrebe ovog izvješća izdvojili smo problematiku utvrđivanja nepostojanja razloga za isključenje koja se u 2019. pojavljuje u određenom broju predmeta pred Državnom komisijom.

Tijekom 2018. godine tehnički je omogućeno naručiteljima da u postupku pregleda i ocjene ponuda ažurirane popratne dokumente radi dokazivanja nepostojanja razloga isključenja ponuditelja pribavljaju putem modula „Dohvat iz registara RH“ EOJN RH dohvatom iz registara Porezne uprave i kaznene evidencije Ministarstva pravosuđa. Ovaj institut predstavlja prvi korak u uvođenju elektroničkog pregleda i ocjene ponuda i usmjeren je smanjenju administrativnog opterećenja ponuditelja i naručitelja te ubrzanju postupka nabave kroz izravnu mogućnost provjere podataka sadržanih u registrima.

Tijekom 2019. godine kroz žalbene postupke vidljivi su iznimni pozitivni učinci korištenja ovog alata, ali i potreba za daljnjim naporima na prilagodbi modula u dijelu koji se odnosi na dohvat iz registra Porezne uprave.

Naime, u okviru žalbenih postupaka pokazalo se da je moguće da, obzirom na način evidentiranja podataka o stanju duga u informacijskom sustavu Porezne uprave te automatski dohvat potvrde o stanju poreznog duga dohvaćeni podaci ne odgovaraju stvarnom stanju, što se kasnije utvrdi kroz žalbeni postupak. Kako naručitelji odluke o isključenju gospodarskih subjekata temelje na predmetnim potvrdama ukazujemo da je radi izbjegavanja poteškoća u postupcima pregleda i ocjene ponuda te dodatnih troškova žalbenog postupka koje u tim slučajevima snose naručitelji treba nastaviti s radom na daljnjoj prilagodbi ovog modula specifičnostima postupka javne nabave.

Nadalje, u žalbenim postupcima u fazi odluke o odabiru uočene su poteškoće u utvrđivanja nepostojanja razloga za isključenje s osnova nekažnjavanja kod pojedinih gospodarskih subjekata, i to osobito u dijelu u kojem ZJN 2016 dokazivanje nekažnjavanja veže za državljanstvo fizičkih osoba. U žalbenim predmetima tijekom 2019. godine uočeno je da su se propusti kako naručitelja, tako i ponuditelja u fazi pregleda i ocjene ponuda u velikom dijelu odnosili upravo na problematiku dokaza koje je potrebno dostaviti radi utvrđivanja nekažnjavanja. Slijedom navedenog, smatramo da je potrebno razmotriti mogućnost pojednostavljenja predmetnih zakonskih odredbi, a sve u okviru koji postavljaju važeće direktive EU.

4.2.4. Upravnosudska zaštita

Pravna zaštita u javnoj nabavi uključuje i upravnosudsku zaštitu, koja je prema odredbama ZJN 2016, povjerena Visokom upravnom sudu.

Ono što je obilježilo pravnu zaštitu tijekom 2019. godine je činjenica da je nakon višegodišnjeg zastoja u upravnosudskoj zaštiti u 2019. godini efektivno započeo s radom Visoki upravni sud te je uspostavljena praksa Visokog upravnog suda, vezano za različite pravne institute ZJN 2016.

Uslijed toga, tijekom 2019. godine uloženi su dodatni naponi da se odluke Državne komisije dodatno usklade sa stajalištima Visokog upravnog suda.

S obzirom na to da praksa Državne komisije, a sada i praksa Visokog upravnog suda predstavlja smjernice za postupanje svih dionika sustava javne nabave, u narednom periodu očekuje se usklađivanje i prilagođavanje uspostavljenoj praksi.

4.3. Institucionalni okvir

U odnosu na prethodna izvješća o radu ovog državnog tijela, koja se odnose na pravni okvir kojim je uređena institucija Državne komisije, nije došlo do promjena, pa u tom smislu ukazuje se na zapažanja i prijedloge iznesene u ranijim izvješćima.

KLASA: 001-02/20-02/2

URBROJ: 354-01/20-1

Zagreb, 15. lipanj 2020.

PREDSJEDNICA

Maja Kuhar