



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/21-09/52

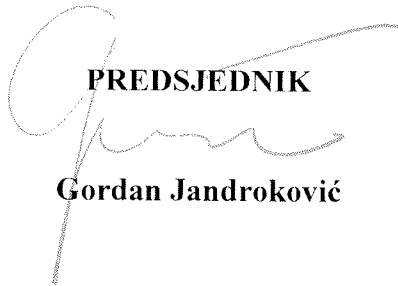
URBROJ: 65-21-02

Zagreb, 18. lipnja 2021.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

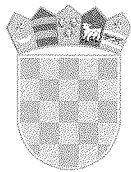
**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

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 2020. 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, 98/19 i 41/21), dostavila Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, aktom od 16. lipnja 2021. godine.



PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



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

KLASA: 001-02/21-02/1
URBROJ: 354-01/21-3
Zagreb, 16. lipanj 2021.



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

Primljeno: 18-06-2021	
Klasifikacija: 021-12/21-09/52	Gr. red. 65
Uredbeni broj: 354-21-01	Pril. 3, Vrij. 37k

HRVATSKI SABOR
Trg sv. Marka 6
Zagreb

PREDMET: Godišnje Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2020. godinu,
- dostavlja se

Temeljem odredbe članka 18. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, 18/13., 127/13., 74/14., 98/19. i 41/21.) dostavljam Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2020. godinu, u pisanom – papirnatom i digitalnom obliku na USB-u.

Sukladno članku 14. Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“, broj 95/19.), dostavljam Vam Izjavu o fiskalnoj odgovornosti i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za obveznike utvrđene u registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika za proračunsku godinu 2020.



PREDSJEDNICA

Maja Kuhar

Prilog:

- Izvješće o radu za 2020. godinu
- Izvješće u elektronskom obliku (USB)
- Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2020. godinu
- Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2020. godinu (USB)
- Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za proračunsku godinu 2020.
- Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za proračunsku godinu 2020. (USB)

DOSTAVITI:

1. Naslovu,
2. Pismohrana, ovdje



REPUBLIKA HRVATSKA

DRŽAVNA KOMISIJA
ZA KONTROLU
POSTUPAKA
JAVNE NABAVE

dkom.hr

2020.

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.....	6
1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije.....	9
1.5. Javnost rada Državne komisije.....	12
1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne).....	14
2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE	15
2.1. Predmeti u radu	15
2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu	15
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi.....	15
2.1.3. Usporedba broja objavljenih postupaka s brojem postupaka u kojima je izjavljena žalba	16
2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2020.	17
2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka.....	19
2.3. Broj neriješenih predmeta	20
2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima	20
2.5. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću).....	22
2.6. Struktura odbačaja.....	23
2.7. Struktura odluka u fazi objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi	25
2.8. Analiza postupanja po službenoj dužnosti – primjena ZJN 2016	29
2.8.1. Broj odluka u kojima je utvrđena osobito bitna povreda s obzirom na predmet žalbe (faze).....	29
2.8.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda	30
2.9. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma	30
2.10. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere	31
2.11. Odluke o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi	31

2.12. Novčane kazne	32
2.13. Usmene rasprave	32
2.14. Trajanje žalbenog postupka.....	33
2.15. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka	36
2.16. Žalitelji sa 6 i više žalbenih postupaka	43
2.17. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe i najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija	45
2.17.1. Specifične pogreške ponuditelja:	45
2.17.2. Specifične pogreške naručitelja:	46
2.17.3. Najčešći žalbeni navodi.....	47
2.17.3.1. Najčešći žalbeni navodi na dokumentaciju o nabavi	47
2.17.3.2. Najčešći žalbeni navodi na odluku o odabiru	47
2.18. Broj podnesenih optužnih prijedloga	48
2.19. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka	48
2.19.1. Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom.....	49
2.20. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima.....	49
2.20.1. Izjavljivanje žalbe elektroničkim putem u javnoj nabavi	50
2.20.1.1. Broj e-Žalbi zaprimljenih u 2020. godini.....	51
2.20.1.2. Trajanje žalbenih postupaka pokenutih e-Žalbom	52
2.20.1.3. Struktura odluka u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba.....	53
2.20.2. Značajke predmeta javne nabave financirane iz fondova Europske unije	54
2.20.2.1. Trajanje postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije.....	55
2.20.2.2. Struktura žalbenih predmeta financiranih iz fondova Europske unije	56
2.20.2.3. Struktura poništenja (odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću).....	57
3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	58
3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije	57
3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2020.	59
4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO	63
4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito.....	63
4.1.1. Strateški pristup razvoju sustava nabave u Republici Hrvatskoj	64
4.1.2. Jačanje središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politku javne nabave	66

4.1.2.1. Upravni nadzor.....	67
4.1.2.2. Sustav edukacije i certifikacije.....	67
4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti	68
4.2.1. Povećanje broja izjavljenih e-Žalbi.....	69
4.2.2. Žalba na dokumentaciju o nabavi	70
4.2.3. Zapreke za dodatno skraćanje trajanja žalbenog postupka	71
4.2.4. Upravnosudska zaštita.....	72

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, te je u svom dugogodišnjem radu uvijek ustrajala na ostvarenju tri cilja: transparentnosti, učinkovitosti i neovisnosti. Razvijajući alate i mehanizme za ostvarenje maksimalnog stupnja transparentnosti, kao pretpostavke učinkovite pravne zaštite u području koje se smatra osobito osjetljivim na korupciju, 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.

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

Uloga Državne komisije u sustavu javne nabave ogleda se ne samo u brzom i učinkovitom korektivnom postupanju u pojedinačnim slučajevima utvrđenih nezakonitosti, već i u općem preventivnom djelovanju na smanjenje koruptivnih rizika kroz izvjesnost javne objave odluka Državne komisije u cijelosti. Opće preventivno djelovanje Državne komisije ogleda se i u sprječavanju nepravilnosti u budućim postupcima javne nabave kreiranjem pravne prakse. Državna komisija osim navedenog, kroz podnošenje godišnjih izvješća u okviru obveze da u izvješću navede svoje viđenje i ocjenu stanja u javnoj nabavi općenito i u pravnoj zaštiti ima mogućnost, ali i odgovornost na temelju podataka i uočenih pojavnosti u žalbenim postupcima ukazati na mogućnost dodatnog unapređenja prakse, postupanja i zakonodavnog uređenja u okviru sustava javne nabave.

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

Državna komisija se tijekom godina 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. Ostvarenje tog cilja predstavljalo je osobiti izazov tijekom 2020. godine uslijed izvanrednih okolnosti izazvanih pandemijom kao i posljedicama potresa koji su zahvatili Hrvatsku. Unatoč svim izazovima, a zahvaljujući predanom i ustrajnom radu zaposlenika Državne komisije te zahvaljujući iznimnim naporima koji su posljednjih godina uloženi u digitalizaciju žalbenog postupka kao i digitalizaciju unutarnjeg poslovanja, Državna komisija uspjela je tijekom 2020. godine ostvariti iznimne rezultate koji su nadmašili prethodne godine u smislu smanjenja prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta kao i smanjenja broja odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kao drugostupanjskog tijela.

Državna komisija je i tijekom 2020. godine, unatoč neočekivanim iskušenjima, zahvaljujući iznimnim naporima dala značajan doprinos daljnjem jačanju povjerenja sudionika sustava javne nabave u uspostavljeni institucionalni sustav pravne zaštite te je kroz osiguravanje neometanog funkcioniranja pravne zaštite u okviru sustava javne nabave doprinijela smanjenju prepreka za očekivani brzi gospodarski oporavak i investicije.

1. O DRŽAVNOJ KOMISIJI

Državna komisija je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Specifična kvazi-sudbena nadležnost ogleda se u ustroju i u postupanju, kao i obvezatnosti odluka Državne komisije.

Prema članku 18. stavcima 1., 2. i 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj: 18/13., 127/13., 74/14., 98/19. i 41/21., u daljnjem tekstu: Zakon o Državnoj komisiji), Državna komisija obvezna je jednom godišnje podnijeti Hrvatskome saboru izvješće o svome radu, a na zahtjev Hrvatskoga sabora, obvezna je izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana. Sastavni dio godišnjeg izvješća su podaci i analize o žalbenim predmetima u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

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

1.1. Ustroj i organizacija Državne komisije

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

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

Državna komisija se, u užem smislu, sastoji od devet članova od kojih je jedan predsjednik, dva zamjenika predsjednika te šest članova, koji su u specifičnom statusu zato što su imenovani na mandat od pet godina od strane Hrvatskoga sabora, a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, s unaprijed propisanim uvjetima za imenovanje i razlozima za razrješenje te statusom dužnosnika samo u smislu propisa kojim je uređeno sprječavanje

sukoba interesa, ali ne i prema propisu kojim su uređene obveze i prava državnih dužnosnika. Temeljna funkcija članova Državne komisije jest donošenje odluka u postupcima pravne zaštite. Radno pravni status članova Državne komisije nije uređen 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. Značajan napredak i uređenje statusa članova Državne komisije postignut je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 41/21.), kojim se uređuju prava i obveze članova Državne komisije, osigurava kontinuitet rada tijela, precizno utvrđuje početak i završetak mandata, dodaju odredbe vezane za prestanak mandata po sili zakona te se propisuje javni poziv kao način odabira kandidata koje će Vlada Republike Hrvatske predložiti Hrvatskome Saboru. Navedene izmjene i dopune Zakona o Državnoj komisiji rezultat su i višegodišnjeg ukazivanja Državne komisije u Izvješćima o radu na pod normiranost kao i nedostatke postojećeg zakonodavnog rješenja. Usvojene izmjene i dopune doprinose transparentnosti i učinkovitosti rada Državne komisije, a imaju i odgovarajući antikoruptivni učinak s obzirom da se uređuju prava članova Državne komisije po isteku mandata. Navedenim izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji također je otklonjen i koruptivni rizik, koji je proizlazio iz neuređenog statusa članova Državne komisije, a na koji je Državna komisija ukazivala u svojim ranijim Izvješćima o radu. Državna komisija je svjesna važnosti svakodnevne prevencije koruptivnih rizika te je u tom smislu u 2021. godini u planu donošenje Etičkog kodeksa za sve zaposlenike Državne komisije, koji Etički kodeks će sadržavati posebne odredbe specifične za zaposlenike Državne komisije, uvažavajući djelokrug, nadležnost, specifičnosti poslova i značaj Državne komisije.

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

1.2. Pokazatelji financijskog poslovanja Državne komisije

Sredstva za rad Državne komisije se osiguravaju u Državnom proračunu, a obuhvaćaju sredstva za plaće, sredstva za materijalne rashode i sredstva za nabavu nefinancijske imovine u okviru materijalnih troškova. Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz 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 2020. godinu iznosio je 10.485.679,00 kuna. Od tog iznosa za plaće je planirano 8.146.468,00 kuna, za materijalne rashode 2.066.000,00 kuna, za financijske rashode planirano je 6.708,00 kuna i za nabavu nefinancijske imovine planirano je 266.503,00 kune.

Ukupno izvršenje iznosi 9.987.289,82 kuna ili 95,20%.

Za plaće zaposlenih planirano je 8.146.468,00 kuna, a izvršenje je 7.802.831,64 kuna ili 95,78%.

Za materijalne troškove planirano je 2.066.000,00 kuna, a izvršenje je 1.915.041,83 kuna ili 92,69%. Od ukupnog izvršenja materijalnih troškova 40,05% odnosi se na zakupnine i najamnine gdje je najveća stavka zakup poslovnog prostora. Od 6.708,00 kuna planiranih sredstava za financijske izdatke izvršeno je 2.642,00 kune ili 39,39%, uglavnom za bankarske usluge.

Za nabavu nefinancijske imovine u okviru materijalnih troškova planirano je 266.503,00 kune, od čega je izvršeno 266.764,35 kuna ili 100%, pretežito za nabavu tehničke opreme te adaptacije aplikacija koje omogućuju rad u postupcima u kojima je izjavljena e-Žalba i pretraživanje pravne prakse Državne komisije.

U 2020. godini je s osnova naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćen iznos od 16.016.391,52 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 5.530.712,52 kuna više sredstava od sredstava planiranih za rad Državne komisije za 2020. godinu.

1.3. Ljudski potencijali

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

U 2020. godini u Državnoj komisiji je bilo ukupno zaposleno 33 osobe, budući da je jednom državnom službeniku prestala državna služba u ožujku 2020. godine. Iz navedenog proizlazi da ukupna popunjenost radnih mjesta iznosi 68,75% (33 od 48 radnih mjesta predviđenih Uredbom o unutarnjem ustrojstvu).

Osim što je jednom državnom službeniku prestala državna služba, u razdoblju od 1. siječnja do 15. lipnja 2020. godine Državna komisija je radila s 8 članova (odnosno s jednim članom manje), budući da je 20. prosinca 2019. godine prestao mandat jednoj članici, dok je druga članica počela raditi 16. lipnja 2020. godine. Navedeno je otežavalo svakodnevni rad iz razloga što Državna komisija odluke, u pravilu, donosi u vijećima sastavljenim od tri člana te se u Državnoj komisiji formiraju tri vijeća sa različitim članovima.

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

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

U Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima je ukupno zaposleno 5 državnih službenika, svi sa završenim diplomskim sveučilišnim studijem pravne struke i položenim pravosudnim ispitom. Veći udio među državnim službenicima raspoređenim na radna mjesta u Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima zauzimaju žene – 3 državne službenice (60,00%).

Iz navedenih podataka proizlazi visok stupanj svijesti o rodnoj ravnopravnosti.

Ministar zdravstva je 11. ožujka 2020. donio Odluku o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, KLASA: 011-02/20-01/143, URBROJ: 534-02-01-2/6-20-01 te je, zahvaljujući nesebičnoj predanosti svih zaposlenika Državne komisije, u tom

izazovnom vremenu neizvjesnosti i nepoznanica, uredno i pravodobno izvršavan posao iz nadležnosti i djelokruga Državne komisije.

Navedene nove okolnosti zahtijevale su svakodnevnu prilagodbu novonastalim okolnostima, pri čemu su dosljedno i na odgovarajući način provedene sve mjerodavne odluke, upute i preporuke Ministarstva pravosuđa i uprave te Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, odnosno istima su prilagođeni radni procesi u Državnoj komisiji.

Provedba navedenih odluka i uputa je osigurana donošenjem i izvršavanjem Odluke o organizaciji rada, rasporedu i radnom vremenu Državne komisije na temelju koje je rad Državne komisije organiziran u dvije skupine nužnog osoblja u razdoblju od 19. ožujka do 18. svibnja 2020. godine i od 26. listopada do 31. prosinca 2020. godine, koje su neovisno jedna o drugoj, osigurale kontinuirano obavljanje poslova iz nadležnosti i djelokruga Državne komisije.

Državna komisija je bila i ostaje dosljedna digitalizaciji internih poslovnih procesa te je radi osiguranja nesmetanog rada od kuće svim članovima, višim stručnim savjetnicima – specijalistima i stručnim savjetnicima – specijalistima osigurala uvjete i sredstva za rad na izdvojenom mjestu rada. I taj izazov drugačijeg radnog okruženja i načina rada je uspješno svladan, o čemu, zorno, sami za sebe, govore i rezultati ostvareni u 2020. godini.

Nakon 16 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.

Usprkos novonastaloj situaciji, Državna komisija je ostala posvećena stalnom stručnom usavršavanju svojih zaposlenika. U 2020. godini Državna komisija je aktivno sudjelovala u Programu cjeloživotnog stručnog usavršavanja Pravosudne akademije te su stručni savjetnici – specijalisti i članovi Državne komisije pohađali radionice iz europskog i međunarodnog

prava, upravnog prava i vještina. Također, sudjelovali su i u odgovarajućim programima Državne škole za javnu upravu.

Edukacija se tijekom 2020. 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. 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.

Struktura članova i državnih službenika u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2020. 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	15	22
Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	5	8
Ukupno:	33	48

Činjenica da zaposlenici DKOM-a (članovi i državni službenici) imaju višegodišnji staž u instituciji u trajanju od gotovo 8 godina u prosjeku svjedoči o stalnosti ljudskih resursa i visokoj razini stručnosti, a koja utječe na bolju organizaciju rada i veću učinkovitost.

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

1.4. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

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

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

Važan antikorupcijski učinak sastoji se u javno dostupnim odlukama Državne komisije koje se, kao i odluke Visokog upravnog suda u sporovima javne nabave objavljuju na mrežnoj stranici Državne komisije u punom obliku, dakle s nazivima stranaka. To postupak pravne zaštite čini predvidivim i transparentnim te predstavlja najznačajniji antikorupcijski učinak rada Državne komisije. Važnost javne objave odluka na web stranici Državne komisije bez

anonimizacije oglada se i u tome što djeluje odvraćajuće na sudionike postupaka javne nabave, a u odnosu na radnje i aktivnosti u okviru postupaka javne nabave koje bi mogle imati elemente određenih kaznenih djela odnosno koruptivnih radnji.

Transparentnost je važan antikoruptivni alat, pa je tako Državna komisija samoinicijativno učinila Upisnik žalbenih predmeta javno dostupnim na mrežnoj stranici www.dkom.hr. Upisnik se ažurira na dnevnoj bazi, što omogućava opći uvid u kretanje predmeta. Javnosti je tako dostupno cjelokupno postupanje Državne komisije, od vremena potrebnog za donošenje odluke, sastava vijeća koje je odluku donijelo do samog sadržaja odluke i načina na koji je odlučeno, pa i zakonitost odluka Državne komisije s obzirom da je za svaku odluku koja je osporena pred Visokim upravnim sudom objavljena i presuda tog suda.

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

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

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

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

Državna komisija je bila aktivni sudionik izrade Strategije suzbijanja korupcije te nositelj i sunositelj 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. Pored detekcije korupcijskih rizika, jedna od aktivnosti u navedenom Akcijskom planu je bila i objava najznačajnijih presuda Suda Europske unije, kao i najznačajnijih presuda Visokog upravnog suda, kojima se značajnije utječe na praksu Državne komisije. Također, Državna komisija samoinicijativno objavljuje i pravna shvaćanja, usvojena na sjednici Državne komisije, a kojima se ujednačava postupanje i praksa Državne komisije te na taj način omogućuje široj javnosti kontrola zakonitosti rada Državne komisije. U okviru Akcijskog plana Državna komisija je bila su nositelj aktivnosti: Donošenje izmjena i dopuna Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, a koja aktivnost je ispunjena donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave u travnju 2021. godine.

Također, Državna komisija je sudjelovala u izradi Antikorupcijskog priručnika za državne i lokalne dužnosnike čija je izrada bila predviđena kao jedna od mjera u okviru Akcijskog plana za 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Izrada Antikorupcijskog priručnika planirana je u okviru želje da se intenziviraju naponi radi ostvarenja ciljeva u područjima jačanja odgovornosti i integriteta dužnosnika te unaprjeđenja organizacije sustava javne uprave i zakonodavnog okvira u prioritetnim strateškim horizontalnim i sektorskim područjima. Cilj izrade ovog Priručnika bio je ojačati kompetencije nositelja javnih dužnosti u području funkcioniranja elemenata preventivnog antikorupcijskog mehanizma te poticati daljnje unaprjeđenje postojećih antikorupcijskih standarda s ciljem osiguravanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u obavljanju javnih dužnosti¹.

Državna komisija je tijekom 2020. godine bila aktivni sudionik u izradi Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, koja je još uvijek u procesu donošenja. U okviru navedene Strategije, planirano je uključivanje Državne komisije kao nositelja aktivnosti u Akcijskim planovima uz Strategiju.

Državna komisija je tijekom 2020. godine nastavila kontinuiranu suradnju i komunikaciju s nadležnim državnim odvjetništvima u cilju otkrivanja kaznenih djela iz područja javne nabave.

¹ Antikorupcijski priručnik za državne i lokalne dužnosnike

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 2020. godini zaprimljeno je 6 zahtjeva za pristup informacijama, što je za 50,00% manje nego u prethodnoj godini, od kojih je svih 6 riješeno u 2020. godini.

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

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

Pored odluka Državne komisije, stupanjem na snagu ZJN 2016, koji propisuje objavu odluka u upravnim sporovima na internetskoj stranici Državne komisije bez anonimizacije, 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.

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

Uz navedeno, Državna komisija je u 2020. godini počela s objavom značajnijih odluka Državne komisije kojima se utječe na primjenu ZJN 2016 u praksi ili ukazuje na određene specifičnosti u primjeni ZJN 2016. Kao daljnji doprinos pravnoj sigurnosti i predvidivosti rada Državna komisija, također samoinicijativno, objavljuje i pravna shvaćanja, usvojena na sjednici Državne komisije, a kojima se ujednačava postupanje i praksa Državne komisije. Navedenim postupanjem, Državna komisija je na određeni način široj javnosti omogućila kontrolu svog rada, uzimajući u obzir da je pravno shvaćanje doneseno na sjednici Državne komisije obvezujuće za sva vijeća i članove Državne komisije.

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

U 2020. godini na stranici Državne komisije registrirano je 987.069 pregleda stranice. Navedeno ukazuje da je mrežna stranica Državne komisije važan izvor informacija za sudionike postupaka javne nabave, kako u pogledu informacija vezanih uz sam žalbeni postupak tako i u pogledu pravne prakse Državne komisije, kojom se sudionici postupaka javne nabave rukovode prilikom provođenja postupaka javne nabave. Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:03:42 minute, što govori o preglednosti stranice i dostupnosti informacija.

Mrežnoj stranici www.dkom.hr se u najvećem broju slučajeva pristupa putem računala: 71,12% (povećanje u odnosu na prošlu godinu), putem tableta: 1,39% i putem mobilnih uređaja: 27,47%. Mrežna stranica Državne komisije je responzivna što olakšava pristup i pretragu mrežne stranice.

1.6. Ostale aktivnosti Državne komisije (bilateralne i multilateralne)

U 2020. godini koju su obilježili pandemija bolesti COVID-19 i razorni potresi Državna komisija je u smanjenom opsegu sudjelovala u aktivnostima izvan Državne komisije. Potrebni sastanci su se odvijali preko online platformi.

Međutim, i u 2020. godini Državna komisija je nastavila s radom na jačanju suradnje s komparativnim tijelima u drugim državama članicama kroz sudjelovanje u ekspertnoj grupi revizijskih tijela u javnoj nabavi na razini EU, pod vodstvom Europske komisije, DG GROW. Tijekom 2020. godine održao se jedan sastanak ekspertne grupe, također, preko platforme za online sastanke. Na sastanku su predstavljene razne inicijative Europske komisije kojima se pruža podrška javnim naručiteljima u njihovom odgovoru na izvanrednu situaciju uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19. Također se raspravljalo i o funkcioniranju revizijskih tijela u okviru pandemije te utjecaju pandemije na rad i učinkovitost revizijskih tijela.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je u travnju 2020. godine sklopila sa Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije Ugovor o suradnji u provedbi twinning projekta „Strengthening budget planning, execution and internal control functions“ (twinning broj: MK 18 IPA FI 01 19), korisnik kojeg projekta su Ministarstvo financija, Uprava za javnu nabavu i Državna žalbena komisija za javnu nabavu Republike Sjeverne Makedonije. Temeljem ovog sporazuma Državna komisija, odnosno njeni zaposlenici će u razdoblju trajanja projekta sudjelovati u predmetnom projektu u svojstvu stručnjaka koji će u okviru predviđenih projektnih aktivnosti svoja znanja i iskustva u obavljanju poslova u Državnoj komisiji staviti na raspolaganje korisniku – Državnoj žalbenoj komisiji za javnu nabavu Republike Sjeverne Makedonije u svrhu jačanja kapaciteta tog žalbenog tijela, unapređenja unutarnje organizacije, učinkovitosti, transparentnosti i načina donošenja odluka kao i davanja preporuka za unapređenje prakse u najvažnijim institutima u području javne nabave. Sudjelovanje u ovom projektu omogućuje razmjenu iskustava i najboljih praksi te ujedno i pridonosi jačanju ukupnih kompetencija zaposlenika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave njihovim sudjelovanjem u svojstvu stručnjaka na projektu koji imaju mogućnost svoja znanja i stručno iskustvo prenijeti kolegama u drugim zemljama.

2. STATISTIČKI POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Predmeti u radu

U 2020. godini Državna komisija je u radu imala ukupno 1196 žalbenih predmeta, od kojih je 107 prenesenih iz 2019. godine te 1089 novo zaprimljenih predmeta.

2.1.1. Ukupan broj žalbenih predmeta u radu

Vrsta	Broj
Predmeti preneseni iz 2019.*	107
Zaprimljene žalbe u 2020.	1089
Ukupno	1196

* Predmeti preneseni iz 2019. godine nisu riješeni u 2019. godini pretežito iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine (104 predmeta je zaprimljeno u prosincu 2019. godine) i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije bilo moguće kompletirati te se nije moglo niti pristupiti rješavanju žalbi u 2019. godini.

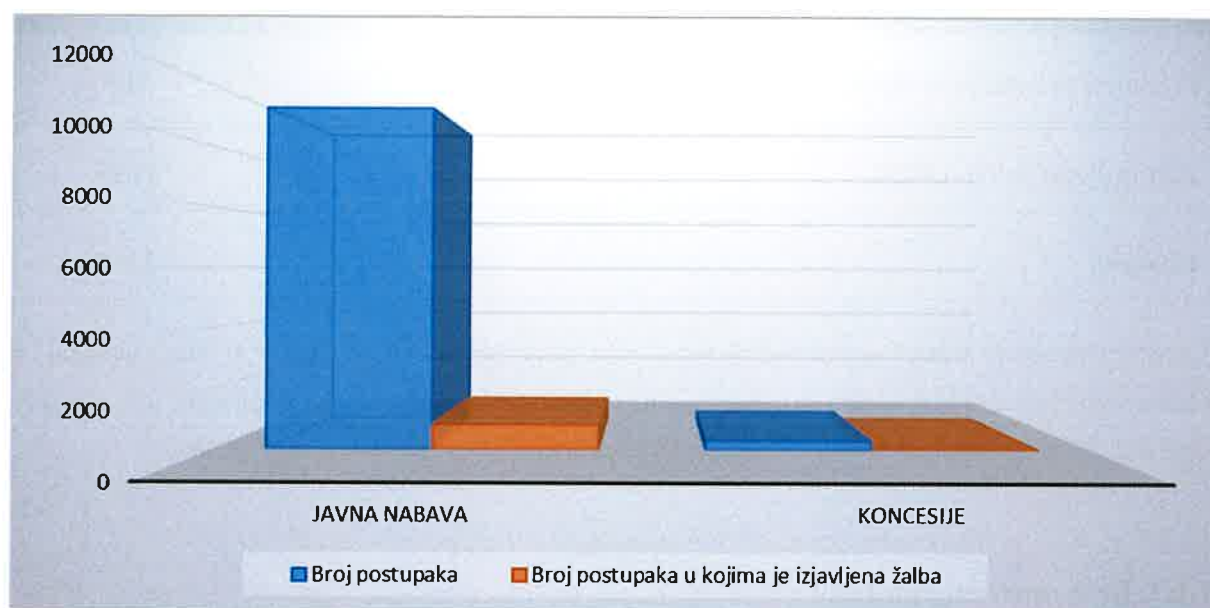
2.1.2. Broj zaprimljenih žalbi

Vrsta	Broj	%
Javna nabava	1066	97,89
Koncesije	23	2,11
Javno-privatno partnerstvo	0	0
Ukupno	1089	100

Žalbe se u prevladavajućem broju slučajeva izjavljuju u postupcima javne nabave, svega 2,11% u postupcima davanja koncesija, dok u postupcima odabira javno-privatnog partnera tijekom 2020. godine nije zaprimljena niti jedna žalba.

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

	Broj objavljenih postupaka u 2020. (EOJN)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2020.	%
Javna nabava	11289	816	7,23
Koncesije	300	20	6,67



U 2020. godini Državna komisija kontrolirala je 7,23% od ukupnog broja postupaka javne nabave što predstavlja povećanje u odnosu na prethodnu 2019. godinu (6,59%). Ovdje je potrebno napomenuti da je tijekom 2020. godine uočeno smanjenje ukupnog broja postupaka javne nabave koji su objavljeni u EOJN RH za 14% u odnosu na broj postupaka objavljen 2019. godine, a što se jednim dijelom može pripisati učincima pandemije kao i okolnosti da je u određenom trenutku tijekom 2020. godine odlukom Vlade Republike Hrvatske korisnicima Državnog proračuna, uslijed pandemije bolesti COVID-19, zabranjeno pokretanje novih postupaka javne nabave. Povećani udio žalbi u odnosu na broj objavljenih postupaka javne nabave tijekom 2020. godine može se povezati sa povećanim interesom gospodarskih subjekata za dodjelu ugovora u okviru postupaka javne nabave u okolnostima pandemije uslijed straha od financijske krize i teškoća u poslovanju.

U 2020. godini Državna komisija kontrolirala je 6,67% od ukupnog broja postupaka davanja koncesija što predstavlja povećanje u odnosu na prethodnu 2019. godinu (3,25%). Radi se o značajnijem povećanju imajući u vidu i činjenicu da je u odnosu na 2019. godinu za 11% smanjen broj objavljenih postupaka davanja koncesija.

2.1.4. Usporedba broja zaprimljenih predmeta za razdoblje 2014.-2020.

Tijekom 2020. godine u Državnoj komisiji zaprimljeno je 1089 žalbi. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu pred ovim državnim tijelom (1196), prosječan broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi je iznosio 99 predmeta.

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

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

Međutim, u 2018. godini dolazi ponovno do 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.

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



2.2. Broj zaprimljenih žalbi prema fazama postupka

Br.	Faza	Javna nabava	Koncesije	JPP	Ukupno	%
1.	Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	701	13	-	714	65,56
2.	Objava i DON, Izmjena DON	325	7	-	332	30,49
3.	Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	9	0	-	9	0,83
4.	Otvaranje ponuda	3	1	-	4	0,37
5.	Ostalo*	28	2	-	30	2,75
6.	Ukupno	1066	23	-	1089	100

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



U 2020. godini od ukupno zaprimljenih žalbi izjavljeno je na dokumentaciju o nabavi 30,49% žalbi što predstavlja blagi pad u odnosu na 2019. godinu (31,85%). Međutim, i dalje se radi o velikom broju žalbi na dokumentaciju o nabavi, u velikoj mjeri i zbog jedinstvene naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna, neovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave.

Kontrola postupka javne nabave u 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 2020.	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
1089*	992	97*
100%	91,10%	8,90%

*U 2020. godini je ukupno u radu bilo 1196 predmeta, budući da je 107 predmeta preneseno iz 2019. godine.

*Na dan 31. prosinca 2020. godine 97 predmeta nije riješeno, mahom zaprimljeni krajem godine (111 žalbi u mjesecu prosincu), a čije se rješavanje nastavilo u 2021. godini unutar zakonom određenih rokova.

2.4. Struktura odluka u žalbenim predmetima

Ukupan broj predmeta u radu u 2020. godini (1196), sastoji se od prenesenih predmeta iz 2019. (107), te zaprimljenih u 2020. godini (1089).

Za potrebe ovog izvješća, analiziraju se zaprimljeni i riješeni predmeti u 2020. godini, njih 992, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2021. godinu (97).

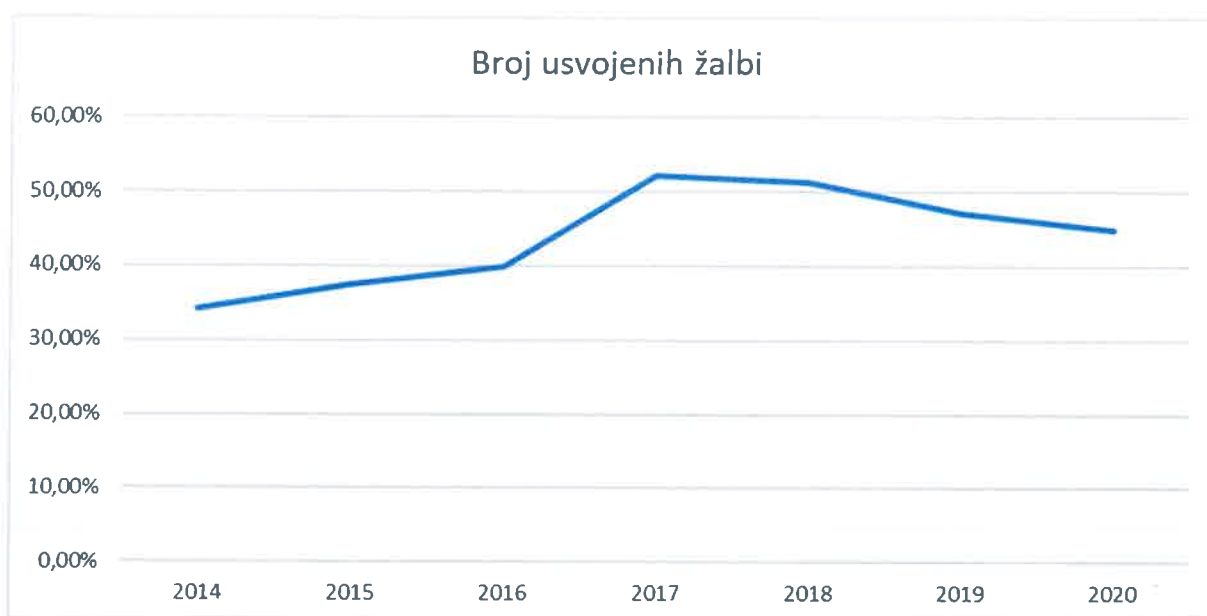
Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	446	44,96
Žalba se odbija	336	33,87
Žalba se odbacuje	165	16,63
Obustava postupka	43	4,33
Ostalo	2	0,21
UKUPNO	992	100



I dalje je nastavljen trend visokog postotka usvajanja žalbi (44,96%) u odnosu na 2019. (47,10%), 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 što ukazuje na povećanje stručnosti svih sudionika u postupku javne nabave, a koji prethodi žalbenom postupku.

Iako je nastavljen trend visokog postotka usvajanja žalbi u 2020. godini primjećuje se blagi pad broja usvojenih žalbi (2019. godina – 519 žalbi; 2020. godina – 446 žalbi) uz istovremeni rast broja odbijenih žalbi (2019. godina – 281 žalba; 2020. godina – 336 žalbi). Navedeni pozitivni trend ukazuje na povećanu razinu stručnosti svih sudionika u postupku.

U promatranom razdoblju prisutan je relativno visok postotak žalbenih predmeta u kojima je žalba odbačena - ukupno 16,63%. Navedeni postotak predstavlja značajno smanjenje u odnosu na 2019. godinu kada je žalba odbačena u 22,05% slučajeva. Ovo smanjenje broja odbačenih žalbi potencijalno može biti protumačeno povećanjem razine postupovnog znanja u okviru žalbenog postupka, prvenstveno žalitelja.



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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	119	26,68
Odluka o odabiru	287	64,35
Odluka o poništenju	36	8,07
Postupak	4	0,90
UKUPNO	446	100



U 2020. godini u najvećem broju usvojenih žalbi radilo se o poništenju odluke o odabiru (64,35%).

U 2020. godini svega četiri podnesene žalbe rezultirale su poništenjem čitavog postupka javne nabave što predstavlja znatno smanjenje u odnosu na 2019. godinu (kad je bilo 21 poništeni postupak) što je rezultiralo smanjenjem potrebe da se postupci javne nabave pokreću iznova nakon odluke Državne komisije. Također, navedeno ukazuje na smanjenje osobito bitnih povreda postupka javne nabave koje za posljedicu imaju poništenje postupka javne nabave. Smanjenje poništenih postupaka javne nabave je u uzročno-posljedičnoj vezi s brojem usvojenih žalbi u fazi dokumentacije o nabavi, budući da osobito bitne povrede postupka javne nabave, koje su sankcionirane i otklonjene u toj fazi postupka, ne mogu imati za posljedicu poništenje postupka javne nabave u fazi žalbe na odluku o odabiru. Također navedeno ukazuje i na sve veću razinu stručnosti u četvrtoj godini primjene ZJN 2016.

2.6. Struktura odbačaja

U 2020. godini doneseno je ukupno 165 rješenja kojima se žalba odbacuje, što predstavlja 16,63 % od ukupno riješenih predmeta. Navedeni postotak predstavlja smanjenje u odnosu na 2019. godinu kada je žalba odbačena u 22,05% slučajeva. Od ukupnog broja odbačenih žalbi tijekom 2020. godine najveći broj se odnosi na žalbe izjavljene u fazi dokumentacije o nabavi (43,64%) i Odluke o odabiru (44,85%).

Faza	Broj	%
Odluka o odabiru; Odluka o poništenju	74	44,85
Objava i DON, Izmjena DON	72	43,64
Propuštanje naručitelja da valjano odgovori	4	2,42
Otvaranje ponuda	1	0,61
Ostalo*	14	8,48
UKUPNO	165	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 podjednak udio odbačenih žalbi u fazi žalbe na dokumentaciju o nabavi (osnovnu dokumentaciju i izmjene) i u fazi žalbe na odluku o odabiru/poništenju.

U odnosu na 2019. godinu kada je odbačeno 125 žalbi izjavljenih na dokumentaciju o nabavi, u 2020. godini je takvih žalbi odbačenih u 72 predmeta što ukazuje na povećan broj žalbi o

kojima se meritorno odlučuje, a potencijalno i na manji broj eventualnih zlouporaba postupovnih ovlaštenja u smislu izjavljivanja nepravodobnih ili neurednih žalbi.

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

U 2020. godini zaprimljeno je 332 žalbe koji se odnose na fazu objave i dokumentacije o nabavi te izmjene dokumentacije o nabavi. Od navedenog broja u 2020. godini riješeno ih je 299. U najvećem broju slučajeva žalba se usvaja (39,80%).

Vrsta odluka u fazi Objave i DON, Izmjena DON	Broj	%
Žalba se usvaja	119	39,80
Žalba se odbija	91	30,43
Žalba se odbacuje	72	24,08
Obustava postupka	17	5,69
UKUPNO	299	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 29,77%) 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 nije zanemariv 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 izjavljenih 15 dana pred otvaranje ponuda u 2020.				UKUPNO
	Žalba se usvaja	Žalba se odbija	Žalba se odbacuje	Obustava	
0	2	2	6	-	10
1	1	1	12	-	14
2	-	3	4	-	7
3	2	3	2	2	9
4	2	2	3	2	9
5	-	6	2	-	8
6	2	3	2	-	7
7	2	5	1	-	8
8	8	2	4	-	14
9	-	1	2	1	4
10	5	1	4	1	11
11	6	3	4	2	15
12	6	7	1	2	16
13	1	3	1	1	6
14	4	-	3	-	7
15	4	2	3	-	9

Postotak usvojenih žalbi koje su izjavljene u razdoblju od četiri dana prije otvaranja ponuda pa do krajnjeg roka za otvaranje ponuda iznosi 14,28%, što drastično odstupa od ukupnog broja usvojenih žalbi u fazi objave poziva na nadmetanje i dokumentacije o nabavi koji iznosi 35,84% i od ukupnog postotka usvojenih žalbi u svim postupcima pred Državnom komisijom koji iznosi 44,96%.

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 63,27%.

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).



U svrhu usporedbe podataka s podacima iz 2019. godine, u nastavku je tablica koja je bila sastavnim dijelom Izvješća o radu za 2019. godinu, te ista također 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 izjavljenih 15 dana pred otvaranje ponuda u 2019.				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 koja se odnosi na 2019. godinu vidljivo je da je većina takvih žalbi izjavljenih neposredno pred otvaranje ponuda odbačena, dok su postupci pokrenuti po tim žalbama tek u manjem dijelu rezultirali usvajanjem žalbi.

Usporedba postotka usvojenih žalbi koje su tijekom 2019. godine izjavljene u razdoblju od četiri dana prije otvaranja ponuda pa do krajnjeg roka za otvaranje ponuda (koji je iznosio 13,9%), u odnosu na postotak ukupnog broja usvojenih žalbi u fazi objave poziva na nadmetanje i dokumentacije o nabavi (koji je iznosio 38,12%) i ukupni postotak usvojenih žalbi u svim postupcima pred Državnom komisijom (koji je iznosio 47,10%), sa gore navedenim usporednim podacima za 2020. godinu pokazuje iste trendove, odnosno vidljivo je da je broj usvojenih žalbi u uspoređivanom razdoblju (od četiri dana prije otvaranja ponuda) i dalje relativno mali u odnosu na ukupan broj žalbi usvojenih u fazi objave poziva na nadmetanje i dokumentacije o nabavi te ukupan broj žalbi usvojenih u postupcima pred Državnom komisijom.

Nadalje, kako je od ukupnog broja žalbi koje su izjavljene u razdoblju od četiri dana prije otvaranja ponuda pa do krajnjeg roka za otvaranje ponuda postotak onih koje su 2019. odbačene odnosno u odnosu na koje je postupak obustavljen iznosio visokih 69,7%, usporedba s postotkom za 2020. godinu (63,27%) također ne pokazuje značajnije odstupanje, dakle, i dalje visoki postotak takvih žalbi biva odbačen odnosno postupak povodom istih obustavljen.

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.

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 2020. godine utvrdila postojanje osobito bitnih povreda iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 17 odluka.

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

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

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

2.8.2. Broj i struktura utvrđenih osobito bitnih povreda

Državna komisija je, postupajući po službenoj dužnosti, utvrdila postojanje osobito bitne povrede iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016 u 17 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 19.

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

Usporedba prezentiranih statističkih podataka o broju utvrđenih osobito bitnih povreda sa statističkim podacima o broju utvrđenih osobito bitnih povreda iz prethodne 2019. godine pokazuje smanjenje ukupnog broja istih povreda za 77,65%.

2.9. Poništenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma

Državna komisija u 2020. godini nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Nije izjavljena niti jedna žalba na izmjenu ugovora o javnoj nabavi.

2.10. Odluke o prijedlozima za određivanje privremene mjere

U 2020. godini zaprimljeno je 43 prijedloga za određivanje privremene mjere, s prosječnim vremenom donošenja odluke o istom od dva dana što predstavlja skraćenje prosječnog vremena donošenja odluke u odnosu na 2019. godinu za jedan dan ili 33,33 %.

Prijedlog za određivanje privremene mjere		Broj
Broj prijedloga o kojima je odlučeno u 2020., od čega:		43
	Odbijenih	4
	Odbačenih	12
	Usvojenih prijedloga	16
Ostalo (riješeno na drugi način) *		11
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH PRIJEDLOGA		43

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

U 2020. godini je podneseno 43 prijedloga za određivanje privremene mjere ili 7,50 % više prijedloga u odnosu na 2019. godinu.

U 2020. godini 12 prijedloga za određivanjem privremene mjere je odbačeno, a 4 prijedloga su odbijena. U 16 žalbenih predmeta, prijedlozi su usvojeni.

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

U 2020. godini zaprimljeno je 29 zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma, koji su riješeni u prosječnom vremenu od dva dana što predstavlja skraćenje prosječnog vremena donošenja odluke u odnosu na 2019. godinu za dva dana ili 50 %.

Zahtjev za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi		Broj
Broj zahtjeva o kojima je odlučeno u 2020., od čega:		29
	Odbijenih	18
	Odbačenih	-
	Usvojenih zahtjeva	5
Ostalo (riješeno na drugi način) *		6
UKUPAN BROJ ZAPRIMLJENIH ZAHTJEVA		29

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

U 2020. godini je podneseno 29 zahtjeva za odobrenje nastavka postupka javne nabave ili 107% više zahtjeva u odnosu na 2019. godinu.

U 18 žalbenih predmeta zahtjev je odbijen, a u 5 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 2020. 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 2020. godini zahtjev za održavanjem usmene rasprave postavljen je u deset (10) žalbenih predmeta. Nije usvojen niti jedan i nije održana niti jedna usmena rasprava.

Održavanje usmene rasprave bi, u načelu, odužilo postupak pravne zaštite u kojem je postupanje Državne komisije ograničeno vremenskim rokom. Po svojoj pravnoj prirodi postupak pred Državnom komisijom ostvaruje se u kontroli zakonitosti dokumentacije, koju je, obzirom na izričitu obavezu osiguranja tereta dokaza, dužna osigurati stranka. Obzirom da je iznošenje novih činjenica i navoda žalitelja ograničeno zakonskim rokovima za izjavljivanje žalbe, tek u iznimnim situacijama bi održavanje usmene rasprave moglo pridonijeti razjašnjenju određenih činjeničnih pitanja. Iz ovog razloga održavanje usmene rasprave zamjenjuje pisana komunikacija sa strankama u kojoj se traži upotpunjavanje dokumentacije.

Bez obzira na izrečeno, usmena rasprava kao važan element kontradiktornosti postupka, postupovni je alat kojega Državna komisija ima namjeru ciljano, u specifičnim žalbenim postupcima razvijati u narednom razdoblju.

2.14. Trajanje žalbenog postupka

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

Sukladno Zakonu o Državnoj komisiji obvezni sadržaj Izvješća o radu je podatak o prosječnom vremenu trajanja žalbenog postupka od dana zaprimanja žalbe do dana donošenja odluke, kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta do donošenja odluke. Prvi podatak govori o vremenskom razdoblju koje spis provede u Državnoj komisiji, a drugi o aktivnom vremenu potrebnom za donošenje odluke o glavnoj stvari, budući da se prije kompletiranja spisa ne može donijeti meritorna odluka u žalbenom postupku. Iako navedenim Zakonom nije propisana obveza iskazivanja podataka o prosječnom vremenu trajanja žalbenog postupka od dana urednosti žalbe do dana donošenja odluke, ZJN 2016 upravo propisuje obvezu donošenja odluke u roku od 30 dana od dana urednosti žalbe, a radi čega se taj podatak daje u ovom Izvješću.

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

I u 2020. godini održan je trend skraćivanja roka odlučivanja Državne komisije.

Vrijeme od kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke, iznosi 13 dana što predstavlja skraćenje roka za 18,75%. Ujedno je prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke skraćeno sa 34 na 30 dana.

Unatoč trajnim nastojanjima za skraćivanjem rokova rješavanja žalbenih predmeta, zbog same kontradiktornosti žalbenog postupka u okviru kojeg je Državna komisija dužna prije nego pristupi rješavanju žalbenog predmeta prikupiti očitovanja stranaka žalbenog postupka na navode protivne strane, Državna komisija u određenim predmetima zbog postupanja žalitelja koji koriste zakonske mogućnosti kako bi maksimalno produljili fazu žalbenog postupka u kojoj se prikuplja relevantna dokumentacija i očitovanja stranaka (tzv. faza kompletiranja predmeta) nije u mogućnosti donijeti odluku u žalbenom predmetu u okviru zakonom propisanog roka.

Tako je primjerice u 2020. godini izjavljeno 18 neurednih žalbi u kojima uopće nisu bili navedeni žalbeni navodi (opis nepravilnosti i obrazloženje) niti su priloženi dokazi, pri čemu je svih 18 žalbi izjavljeno od gospodarskog subjekta Ramić-trade d.o.o., Podstrana. Od spomenutih 18 žalbi njih osam je izjavljeno na dokumentaciju o nabavi ukupne procijenjene vrijednosti 125.572.249,31 kn (od toga 52.571.249,31 kn žuran predmet), dok je 10 žalbi izjavljeno na odluku o odabiru ukupne procijenjene vrijednosti 26.830.190,00 kn. Ukupna procijenjena vrijednost ovih 18 žalbenih predmeta je 152.402.439,31 kn.

Državna komisija je obvezna, ako žalba ne sadrži žalbeni navod (opis nepravilnosti i obrazloženje) i dokaze upozoriti žalitelja na to i odrediti rok koji ne smije biti duži od pet dana, u kojem je žalitelj dužan otkloniti nedostatke, uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini (članak 421. stavak 2. i 3. ZJN 2016).

Pozivanje na otklanjanje opisanih nedostataka žalbe, za posljedicu ima produljenje ukupnog trajanja žalbenog postupka pred Državnom komisijom, dok broj žalbi s tim nedostatkom, koje su tijekom 2020. godine izjavljene od jednog žalitelja, ukazuje na moguću zlouporabu tog postupovnog instituta.

Iako prosječno vrijeme trajanja žalbenog postupka od zaprimanja žalbe do donošenja odluke iznosi 30 dana, u navedenim žalbenim postupcima taj rok iznosi 64 dana što je za 34 dana ili 113% više od prosječnog roka rješavanja svih žalbenih postupaka.

Navedeni pokazatelji ukazuju na potrebu intervencija u postojeći zakonodavni okvir radi sprječavanja ovakvog postupanja žalitelja, a što je detaljnije razrađeno u poglavlju „Ocjena stanja u pravnoj zaštiti“.

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 2020. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno, postotak usvojenih žalbi u odnosu na broj zaprimljenih žalbi, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2020. godini.

red.br.	Naručitelj	Ukupan broj postupaka javne nabave objavljenih u EOJN u 2020.	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.	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb	206	21	10,19%	33	22	66,67%
2.	Opća bolnica Dr. Ivo Pedišić, Sisak	33	4	12,12%	8	7	87,50%
3.	Grad Zagreb, Zagreb	864	49	5,67%	71	28	39,44%
4.	Jadrolinija, Rijeka	76	5	6,58%	9	9	100,00%
5.	Opća bolnica Dr. Josip Benčević, Slavonski Brod	49	6	12,24%	8	1	12,50%
6.	Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Zagreb	59	8	13,56%	11	7	63,64%

7.	Ministarstvo obrane, Zagreb	97	9	9,28%	13	5	38,46%
8.	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	342	45	13,16%	53	29	54,72%
9.	HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	95	15	15,79%	26	12	46,15%
10.	HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb	222	27	12,16%	39	17	43,59%
11.	Hrvatska akademska i istraživačka mreža-CARNet, Zagreb	31	3	9,68%	6	3	50,00%
12.	Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	183	16	8,74%	16	9	56,25%
13.	Vodoopskrba i odvodnja Zaprešić d.o.o., Zaprešić	9	7	77,78%	8	6	75,00%
14.	Županijska bolnica Čakovec, Čakovec	33	4	12,12%	7	3	42,86%
15.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Zagreb	9	6	66,67%	7	2	28,57%
16.	Klinička bolnica Dubrava, Zagreb	54	3	5,55%	5	3	60,00%

17.	Financijska agencija, Zagreb	135	9	6,67%	12	3	25,00%
18.	Klinika za dječje bolesti Zagreb	18	5	27,78%	9	3	33,33%
19.	Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	78	12	15,38%	19	10	52,63%
20.	Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	260	14	5,38%	17	9	52,94%
21.	Klinički bolnički centar Split, Split	144	7	4,86%	7	6	85,71%
22.	Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o., Velika Gorica	35	6	17,14%	7	5	71,43%
23.	Split parking d.o.o., Split	7	5	71,43%	6	2	33,33%
24.	Hrvatske vode, Zagreb	117	20	17,09%	33	23	69,70%
25.	Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	63	9	14,28%	12	6	50,00%
26.	Istarski domovi zdravlja, Pula	17	4	23,53%	5	1	20,00%
27.	Opća bolnica Zadar, Zadar	68	5	7,35%	8	5	62,50%
28.	Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	141	10	7,09%	11	4	36,36%

29.	HEP- Toplinarstvo d.o.o., Zagreb	57	6	10,53%	9	5	55,55%
30.	Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	121	6	4,96%	7	3	42,86%
31.	Javna ustanova Nacionalni park Plitvička jezera, Plitvička Jezera	39	6	15,38%	8	4	50,00%
32.	Klinički bolnički centar Zagreb, Zagreb	222	9	4,05%	9	3	33,33%
33.	Vodne usluge d.o.o., Bjelovar	14	4	28,57%	5	3	60,00%
34.	HŽ-Putnički prijevoz d.o.o., Zagreb	27	3	11,11%	5	3	60,00%
35.	Ministarstvo zdravstva, Zagreb	21	4	19,05%	7	2	28,57%
36.	Splitsko- dalmatinska županija, Split	29	4	13,79%	7	4	57,14%
37.	Koprivničke vode d.o.o., Koprivnica	13	4	30,77%	5	3	60,00%

38.	Moslavina d.o.o., Kutina	5	3	60,00%	5	0	0,00%
39.	Klinički bolnički centar Osijek, Osijek	88	7	7,95%	11	6	54,54%
40.	Grad Slavonski Brod, Slavonski Brod	37	4	10,81%	5	2	40,00%
41.	Brodsko- posavska županija, Slavonski Brod	15	2	13,33%	5	3	60,00%
42.	HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb	113	5	4,42%	5	1	20,00%
43.	Međimurske vode d.o.o., Čakovec	25	3	12,00%	5	2	40,00%
44.	KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka	47	3	6,38%	10	3	30,00%
45.	Agencija za obalni linijski pomorski promet, Split	15	6	40,00%	8	2	25,00%
46.	Hrvatska Lutrija d.o.o., Zagreb	71	5	7,04%	5	0	0,00%

47.	Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb	35	5	14,28%	6	3	50,00%
48.	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb	34	4	11,76%	6	4	66,67%
49.	Grad Delnice, Delnice	6	2	33,33%	5	2	40,00%
50.	Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	152	5	3,29%	7	4	57,14%
51.	Grad Trogir, Trogir	7	3	42,86%	5	1	20,00%
52.	Osječko- baranjska županija, Osijek	18	3	16,67%	5	1	20,00%
53.	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Zagreb	19	7	36,84%	8	3	37,50%
54.	Državna geodetska uprava, Zagreb	26	2	7,69%	6	4	66,67%

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 2020. godinu odnosi samo na javnu nabavu.

Stranka na čiji je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranki nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku (čl. 431. st. 3. ZJN

2016). To konkretno znači da je u slučaju usvajanja žalbenog zahtjeva naručitelj dužan žalitelju nadoknaditi opravdane troškove, u pravilu, trošak naknade za pokretanje žalbenog postupka i trošak pravnog zastupanja.

U nastavku se daje prikaz naručitelja koji su tijekom 2020. godine platili najveće iznos troškova žalbenog postupka. Ovdje je važno imati na umu kako se radi o naručiteljima koji, u pravilu, provode najviše postupaka javne nabave, pa je time i rizik od ne nemjernih nepravilnosti veći. Također, s obzirom da se uglavnom radi o nabavama velikih vrijednosti time su i naknade za pokretanje žalbenog postupka, odnosno naknade troškova žalbenog postupka veće. U pojedinim postupcima javne nabave naručitelji često imaju nekoliko žalbi izjavljenih od različitih gospodarskih subjekata, pa se time i troškovi žalbenog postupka, u slučaju usvajanja žalbe, multipliciraju.

Red.br.	Naručitelj	Ukupan broj postupaka	Ukupna vrijednost postupaka	Ukupna vrijednost kontroliranih postupaka	Ukupan iznos plaćenih troškova
1.	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb	206	1.154.581.934,00	353.913,00	588.831,06
2.	Hrvatske vode Zagreb	117	519.846.102,40	246.070.735,40	543.248,93
3.	Grad Zagreb	864	5.121.192.371,28	352.689.483,64	519.905,50
4.	HEP – Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	342	1.697.552.121,78	329.090.433,01	496.250,09
5.	HEP- Proizvodnja d.o.o., Zagreb	222	1.480.177.003,00	263.139.000,00	398.373,99

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 2020.	Žalba se usvaja	Žalba se odbija	Žalba se odbacuje	Obustava
1.	Croatia osiguranje d.d., Zagreb	10	7	1	1	1
2.	Medical Intertrade d.o.o., Sveta Nedelja	6	4	2	0	0
3.	Elektrocentar Petek d.o.o., Ivanić-Grad	14	7	4	3	0
4.	Siemens Healthcare d.o.o., Zagreb	20	12	7	0	1
5.	HOK osiguranje d.d., Zagreb	10	7	2	1	0
6.	Shimadzu d.o.o., Zagreb	13	6	5	1	1
7.	Dalekovod d.d., Zagreb	7	5	2	0	0
8.	Proklima-tim d.o.o., Zagreb	10	8	2	0	0

9.	SGM Informatika d.o.o., Split	8	5	2	0	1
10.	Trames d.o.o., Dubrovnik	6	1	3	2	0
11.	Ramić-Trade d.o.o., Podstrana	21	14	5	1	1
12.	Ingpro d.o.o., Zagreb	6	3	3	0	0
13.	Eko-flor plus d.o.o., Oroslavje	7	3	3	1	0
14.	Express Consulting Engineering d.o.o., Bakar	6	0	0	6	0
15.	Projekt jednako razvoj d.o.o., Zagreb	8	6	2	0	0
16.	Slavonija bus d.o.o., Novi Grad	8	2	5	1	0

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

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

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

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

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

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija

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

2.17.1. Specifične pogreške ponuditelja:

- dostavljanje ponude koja nije sastavljena u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi (ponajviše u pogledu dokazivanja kriterija za kvalitativni odabir

gospodarskog subjekta, dokazivanja sukladnosti s propisanim tehničkim specifikacijama predmeta nabave te pogreške u izradi troškovnika);

- upotpunjavanje i razjašnjavanje ponude protivno zakonskim ograničenjima (izmjena ponude i pregovaranje).

2.17.2. Specifične pogreške naručitelja:

- nejasna, dvojbeni i kontradiktorna dokumentacija o nabavi;
- propisivanje tehničkih specifikacija na način koji neopravdano ograničava tržišno natjecanje;
- opisivanje predmeta nabave odnosno propisivanje tehničkih specifikacija na način da se pogoduje određenom gospodarskom subjektu;
- propisivanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta kojima se prelaze minimalne razine sposobnosti;
- nepravilno određivanje kriterija za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude);
- odstupanje od uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi prilikom pregleda i ocjene ponuda;
- 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, izmjena ponude);
- netransparentnost pregleda i ocjene ponuda (nedostatak obrazloženja ili manjkavo obrazloženje razloga neispunjavanja 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;
- nepravilni kriteriji podjele predmeta nabave po grupama;
- opis predmeta nabave i tehničke specifikacije, u kontekstu pogodovanja određenom gospodarskom subjektu ili ograničenja tržišnog natjecanja odnosno stvaranja neopravdanih prepreka nadmetanju;
- tehničke specifikacije formulirane protivno zakonskim odredbama (upućivanje na određenu marku, jednakovrijednost, kriteriji za ocjenu jednakovrijednosti);
- dokazna sredstva sukladnosti sa zahtjevima ili kriterijima utvrđenima u tehničkim specifikacijama;
- 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;
- (ne) 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;
- dokazivanje (ne) postojanja osnova za isključenje.

2.18. Broj podnesenih optužnih prijedloga

Zakon o Državnoj komisiji, u članku 3. stavak 4. određuje nadležnost Državne komisije za podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane tim Zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Državna komisija je tijekom 2020. godine podnijela 1 optužni prijedlog za prekršaj.

2.19. Ukupno uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka

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

Iznos naknade	Za procijenjenu vrijednost nabave
5.000,00 kuna	do 750.000,00 kuna
10.000,00 kuna	od 750.000,01 do 1.500.000,00 kuna
25.000,00 kuna	od 1.500.000,01 do 7.500.000,00 kuna

45.000,00 kuna	od 7.500.000,01 do 25.000.000,00 kuna
70.000,00 kuna	od 25.000.000,01 do 60.000.000,00 kuna
100.000,00 kuna	višu od 60.000.000,00 kuna

Iznimno, za žalbu na dokumentaciju o nabavi žalitelj je obvezan 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 2020. godini u državni je proračun, s osnove naknade za pokretanje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno 16.016.391,52 kuna, što je za cca 50% više od proračuna Državne komisije za 2020. godinu.

Proračunski prihodi s ove osnove su u padu u odnosu na 2019. godinu iz razloga smanjenja broja žalbi u odnosu na prethodnu godinu.

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

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

2.20. Ostali relevantni pokazatelji u žalbenim predmetima

Od ostalih relevantnih pokazatelja u žalbenim predmetima u 2020. 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.

U trećoj godini mogućnosti izjavljivanja e-žalbe primjećen je rast žalbi izjavljenih putem međusobno povezanih informatičkih sustava Državne komisije i Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (sustav e-Žalba). Od ukupnog broja izjavljenih žalbi njih 54,27 % je izjavljeno kroz sustav e-Žalba, što predstavlja rast od 8% u odnosu na prethodnu godinu.

Prednosti sustava e-Žalbe su prvenstveno smanjenje roka odlučivanja Državne komisije, pa je tako rok od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u postupcima u kojima je izjavljena e-Žalba skraćen za 5 dana, što je iznimno veliko skraćanje uzimajući u obzir da Državna komisija odlučuje u izuzetno kratkim rokovima.

Nadalje, značaj e-Žalbe je još više došao do izražaja u 2020. godini koja je obilježena pandemijom bolesti COVID-19. Naime, mogućnost izjavljivanja žalbe digitalno u obliku e-Žalbe, omogućila je ostvarivanje prava na žalbu bez potrebe neposrednog dolaska u Državnu komisiju ili kod ovlaštenog pružatelja poštanskih usluga, što je osobito značajno bilo u situacijama kada je tijekom pandemije većina gospodarskih subjekata u velikoj mjeri pribjegavala tzv. radu od kuće odnosno radu na izdvojenom mjestu rada. Osim toga, dodatna prednost sustava e-Žalbe sastoji se u postizanju dodatnih ušteda, ne samo za Državnu komisiju, već i za same stranke žalbenog postupka budući da se sva daljnja komunikacija Državne komisije sa strankama žalbenog postupka u tim predmetima odvija kroz modul e-Žalbe u EOJN RH.

Sustav e-Žalbe je značajno olakšao svakodnevni rad Državne komisije u uvjetima rada na izdvojenom mjestu rada i u zasebnim timovima, kao posljedice uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19. Naime, u postupcima u kojima je žalba izjavljena u obliku e-Žalbe, svi

podnesci u žalbenom postupku dostavljaju se putem EOJN RH te se na taj način cjelokupan spis žalbenog postupka (žalba, zaključci Državne komisije kao i očitovanja stranaka sa svim prilogima) nalazi u okviru modula e-Žalba u EOJN RH te istima zaposlenici Državne komisije zaduženi za rad na predmetu mogu pristupiti udaljeno u bilo kojem trenutku, pristupom na EOJN RH, što je znatno olakšalo rad Državne komisije u vrijeme izvanrednih okolnosti izazvanih pandemijom. Zahvaljujući sustavu e-Žalba i predanom radu zaposlenika Državne komisije, a unatoč iznimno otežanim uvjetima rada tijekom 2020. godine, Državna komisija je uspjela ne samo održati postojeće rokove odlučivanja u žalbenim predmetima već ih i skratiti, zadržavajući pritom kvalitetu odluka, a što je vrlo jasno vidljivo u sve manjem broju odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda.

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

2.20.1.1. Broj e-Žalbi zaprimljenih u 2020.

Vrsta postupka	Ukupan broj zaprimljenih žalbi	Broj zaprimljenih e- Žalbi	%
Javna nabava	1066	591	55,44
Koncesije	23	-	-
Javno-privatno partnerstvo	-	-	-
Ukupno	1089	591	54,27

Prikaz rasta trenda izvaljivanja žalbi putem sustava e-Žalba od 1. siječnja 2018. godine do kraja 2020. godine.



Iz prikaza žalbi kroz prethodne godine vidljiv je konstantan rast broja žalbi izjavljenih kao e-Žalba.

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	13	13
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	25	30
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	23	26

Iz tablice je razvidno da je prosječno trajanje žalbenog postupka u predmetima u kojima je zaprimljena e-Žalba **kraće za 5 dana** u odnosu na prosječno trajanje žalbenog postupka u svim predmetima zaprimljenim u 2020. godini, posebno vezano za trajanje postupka od zaprimanja žalbe do donošenja odluke.

Iako u početku skromno, može se zaključiti da se tijekom godina postigao 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 žalbenih predmeta. 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 2020. godini, njih 549, odnosno ne iskazuju se podaci o predmetima prenesenim u 2021 (njih 42).

Od ukupno zaprimljenih i riješenih 549 elektroničkih žalbi, njih 93 rezultiralo je odbačajem.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	246	44,81
Žalba se odbija	181	32,97
Žalba se odbacuje	93	16,94
Obustava postupka	29	5,28
UKUPNO	549	100

Iz navedenih podataka vidljivo je da struktura odluka u predmetima u kojima je žalba izjavljena u obliku e-Žalbe ne odstupa značajnije od strukture odluke u ostalim predmetima.

2.20.2. Značajke predmeta javne nabave financiranih iz fondova Europske unije

	Broj objavljenih postupaka u 2019. (EOJN)	Broj postupaka u kojima je izjavljena žalba u 2020.	%
Svi postupci	11289	816	7,23
Postupci financirani iz EU fondova	1436	233	16,23

Ukupan broj postupaka javne nabave, kojima je prva objava objavljena u 2020. godini je 11.289. Od toga broja, 1.436 postupaka javne nabave je financiran iz fondova Europske unije. Državna komisija je tijekom 2020. godine kontrolirala 233 postupka financirana iz fondova Europske unije (16,23%).

U 2020. godini došlo je do povećanja broja postupaka javne nabave financiranih iz fondova Europske unije koji su bili predmet žalbenog postupka ispred Državne komisije. Tako je u 2019. godini kontrolirano 11,91% tih postupaka, dok je u 2020. godini kontrolirano njih 16,23%. Općenito, postupanje Državne komisije u svim žalbenim postupcima ima za cilj sprječavanje ostvarenja nezakonitosti, dok u žalbenim postupcima u kojima se kontroliraju postupci javne nabave sufinancirani iz fondova Europske unije, pored navedenog postupanja uloga Državne komisije ima i dodanu vrijednost - sprječavanje izricanja financijskih korekcija čime se dodatno štite proračunska sredstva.

2.20.2.1. 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	11	13
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke	25	30
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke	23	26

U pogledu prosječnog trajanja postupka u žalbenim predmetima financiranim iz fondova Europske unije valja napomenuti da je u 2020. godini **za 6 dana skraćen prosječan rok** od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u odnosu na iste predmete u 2019. godini kada je taj rok iznosio 31 dan.

Ovdje je potrebno napomenuti da brzina rješavanja predmeta, koliko god bila važna, osobito kod postupaka koji su financirani iz fondova Europske unije ne smije dovesti do smanjenja kvalitete odluka Državne komisije, pa je u tom smislu važno istaknuti da je tijekom 2020. godine znatno smanjen broj odluka Državne komisije koje su poništene od strane Visokog upravnog suda.

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

Žurni predmeti su žalbeni postupci koji se vode sukladno propisu kojim se uređuje područje javne nabave i koncesija, a povezani su s provedbom strateških projekata; žalbeni postupci u vezi s postupcima javne nabave koji se odnose na projekte vezane uz financiranje iz fondova Europske unije, odnosno nabave koje se u cijelosti ili u dijelu financiraju sredstvima Europske unije te žalbeni postupci u vezi s postupkom javne nabave u području obrane i sigurnosti. Najveći udio u žurnim predmetima imaju žalbeni postupci koji se u cijelosti ili u dijelu

financiraju sredstvima Europske unije te skraćivanje roka rješavanja u tim predmetima pridonosi ukupnom skraćenju trajanja postupaka javne nabave što je bitno, budući da je ugovaranje u takvim postupcima vezano uz kratke rokove.

2.20.2.2. Struktura žalbenih predmeta financiranih iz fondova Europske unije

U 2020. godini Državna komisija je zaprimila ukupno 1089 žalbi, od toga 309 žalbi koje se odnose na postupak javne nabave financiran iz fondova Europske unije.

Za potrebe ovog Izvješća, analiziraju se predmeti koji su zaprimljeni i riješeni u 2020. godini, a koji su financirani iz fondova Europske unije, odnosno njih 285.

Vrsta odluka	Broj	%
Žalba se usvaja	114	40,00
Žalba se odbija	116	40,70
Žalba se odbacuje	42	14,74
Obustava postupka	13	4,56
UKUPNO	285	100

Državna komisija je postupajući po žalbama u postupcima javne nabave financiranim iz fondova Europske unije u 116 žalbenih predmeta žalbu odbila, što predstavlja 40,70% ukupno izjavljenih žalbi u tim postupcima. Navedeno predstavlja povećanje odbijenih žalbi u odnosu na 2019. godinu kada ih je odbijeno 80, odnosno 25,56% ukupno izjavljenih žalbi u tim postupcima. Povećanje broja odbijenih žalbi ima za posljedicu brže zaključenje ugovora o javnoj nabavi što je osobito bitno u tim postupcima gdje je ugovaranje u određenim rokovima preduvjet za povlačenje sredstava. Povećanje broja odbijenih žalbi ujedno može ukazivati na povećanu razinu stručnosti kod osoba koje provode postupke nabave u ovim predmetima.

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

Predmet poništenja	Broj	%
Dokumentacija o nabavi	21	18,42
Odluka o odabiru	87	76,32
Odluka o poništenju	6	5,26
Postupak	0	0
UKUPNO	114	100

Državna komisija u najvećem dijelu poništava odluku o odabiru (76,32%), poništava dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, dok niti u jednom slučaju nije poništila cjelokupan postupak javne nabave. Iz navedenih podataka je razvidno da odluka Državne komisije kojom se usvaja žalba nije iziskivala 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).

Okolnost da Državna komisija niti u jednom žalbenom postupku nije poništila čitav postupak nabave, što bi iziskivalo provođenje postupka nabave od početka, izuzetno je važno i radi skraćivanja ukupnih rokova trajanja postupaka nabave koji su financirani iz fondova Europske unije, obzirom da je u ovim postupcima nabave povlačenje sredstava iz fondova Europske unije vezano i za ugovaranje u određenim rokovima.

3. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

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

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

3.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije

Godina	Broj žalbi	Broj upravnih sporova	%
2020	1089	145	13,31
2019	1209	123	10,17
2018	1170	72	6,15
2017	945	85	8,99
2016	1135	113	9,95
2015	1137	93	8,17
2014	1315	145	11,02



U 2020. godini nastavljen je trend povećanja broja upravnih sporova, koji je posljedica preuzimanja nadležnosti Visokog upravnog suda za odlučivanje o tužbama na odluke Državne komisije te moguće percepcije o povećanoj efikasnosti suda u donošenju odluka. Nizak broj upravnih sporova u 2018. godini moguća je posljedica zastoja pravne zaštite pred Visokim upravnim sudom koja je trajala od donošenja ZJN 2016 do 5. veljače 2019. godine. Nakon 2018. godine jasno je vidljiv trend kontinuiranog povećanja postotka odluka Državne komisije koje su osporene pred Visokim upravnim sudom što može dodatno ukazivati na povećanje povjerenja sudionika postupaka nabave u brzo i efikasno ostvarivanje prava na zaštitu pred upravnim sudom, a uzimajući u obzir da su do 2019. godine, odnosno do trenutka dok nije profunkcionirala pravna zaštita pred Visokim upravnim sudom, sporovi protiv odluka Državne komisije trajali i po nekoliko godina.

3.2. Broj i struktura odluka u upravnim sporovima u 2020.

U nastavku se navodi struktura odluka Visokog upravnog suda u odnosu na odluke Državne komisije iz 2020. godine.

Odluke Visokog upravnog suda		
Vrsta odluke	Broj	%
Tužba se odbija	116	80,00
Tužba se odbacuje	10	6,90
Obustava upravnog spora	3	2,07
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	16	11,03
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	-	-
UKUPNO	145	100

Podaci pokazuju da je tijekom 2020. godine iznimno mali broj odluka Državne komisije, koje su bile predmet spora pred Visokim upravnim sudom, poništen, odnosno velik broj odluka Državne komisije, koje su bile predmet spora, je potvrđen odlukama kojima se tužba odbija, tužba odbacuje i obustavlja upravni spor (88,97%). Ako se uzme u obzir ukupan broj odluka koje je Državna komisija donijela tijekom 2020. godine, treba napomenuti da je od tog ukupnog broja iznimno mali udio odluka poništen od strane Visokog upravnog suda (1,47%).

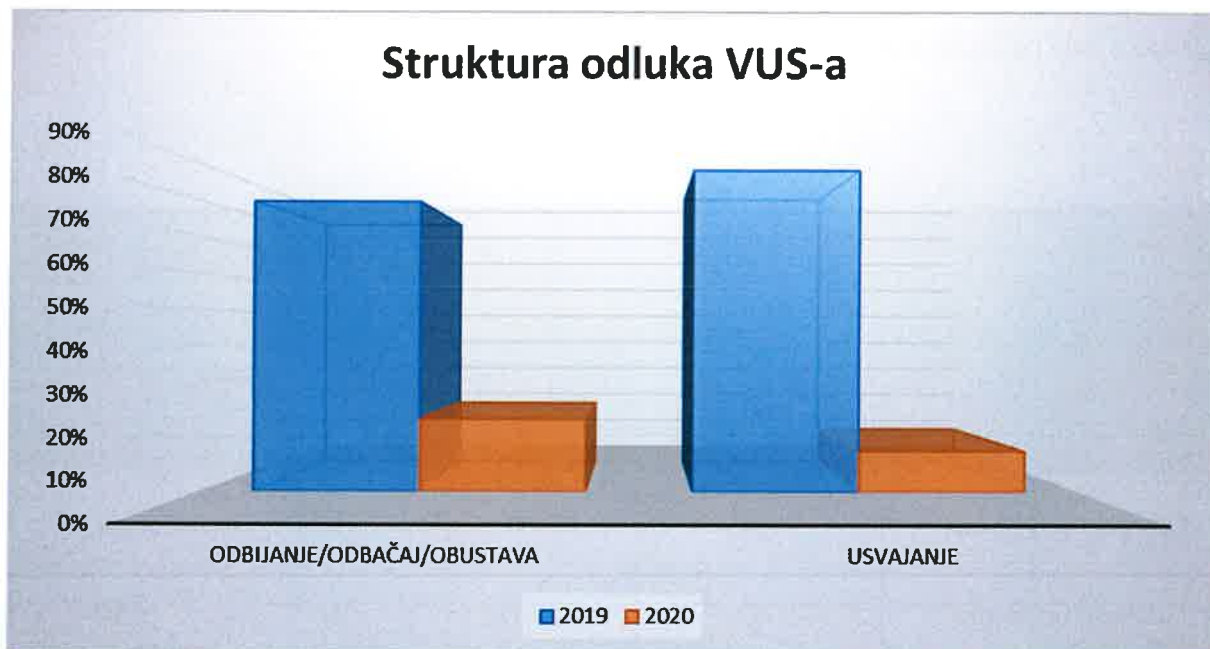
U nastavku se nalazi usporedni prikaz podataka o upravnim sporovima u 2020. godini s podacima o upravnim sporovima u 2019. godini. Navedeni usporedni prikaz se razlikuje od podataka iz Godišnjeg izvješća Državne komisije za 2019. godinu, budući da su u Godišnjem izvješću prikazani podaci koji se odnose na sve presude koje su zaprimljene u 2019. godini, a koje se odnose na odluke Državne komisije iz različitih godina (dakle, podaci o svim presudama zaprimljenim u razdoblju od 1. siječnja 2019. godine do 31. prosinca 2019.).

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

Budući da sada Visoki upravni sud rješava predmete u znatno kraćem roku, moguće je iskazivanje podataka po godini odluke Državne komisije. Budući da je u pojedinim predmetima Državne komisije doneseno više odluka Visokog upravnog suda, zbog, primjerice, poništavajuće odluke Visokog upravnog suda, u podacima je iskazana samo prva odluka Visokog upravnog suda u pojedinom predmetu, a kako bi podaci odgovarali načinu prikazivanja podataka o broju odluka Državne komisije.

Odluke Visokog upravnog suda - usporedni prikaz				
	2019		2020	
Vrsta odluke	Broj	%	Broj	%
Tužba se odbija	90	72,00	116	80,00
Tužba se odbacuje	7	5,6	10	6,90
Obustava upravnog spora	3	2,4	3	2,07
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i sud sam rješava upravnu stvar	19	15,2	16	11,03
Tužba se usvaja, poništava se odluka DKOM-a i predmet se vraća na odlučivanje DKOM-u	6	4,8	-	-
UKUPNO	125	100	145	100

Podaci pokazuju znatno smanjenje broja odluka Državne komisije poništenih od strane Visokog upravnog suda u 2020. u odnosu na 2019. godinu, odnosno povećanje broja odluka Državne komisije potvrđenih odlukama kojima se tužba odbija, tužba odbacuje i obustavlja upravni spor (88,97%).



4. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI OPĆENITO

Sukladno Zakonu o Državnoj komisiji obvezan sadržaj izvješća o radu Državne komisije je i ocjena stanja u pravnoj zaštiti i ocjena stanja u javnoj nabavi. Na ovaj način Državna komisija ima ovlast, ali i odgovornost na temelju podataka kojima raspolaže u okviru žalbenog postupka ukazati na određene pojave, pravilnosti i trendove koji su uočeni te iste iskoristiti za ukazivanje na postojeće probleme u praksi, ali i kao osnovu za davanje prijedloga za unapređenje normativnog okvira i prakse u postupcima nabave kako bi se postojeći sustav javne nabave i zakonski okvir dodatno unaprijedio.

Državna komisija je u izvješću za 2019. godinu dala svoju ocjenu viđenja stanja u javnoj nabavi i u pravnoj zaštiti te se određeni dijelovi tada iznesene ocjene stanja ponavljaju i u ovom izvješću obzirom da se radi o trendovima koji su se, u većoj ili manjoj mjeri nastavili i tijekom 2020. godine.

4.1. Ocjena stanja u javnoj nabavi općenito

Kao što je već nekoliko puta naglašeno u okviru ovog izvješća, sustav javne nabave pa i sam sustav pravne zaštite tijekom 2020. godine bili su izloženi neočekivanim izazovima vezanim za pandemiju COVID 19, ali i za posljedice razornih potresa koji su pogodili područje Republike Hrvatske. Iz tih razloga važno je napomenuti da cjelokupno izvješće Državne komisije za 2020. godinu, pa tako i dio koji se odnosi na ocjenu stanja u javnoj nabavi treba promatrati osobito u kontekstu navedenih izvanrednih okolnosti.

Kao i prethodnih godina, sustav javne nabave je stabilan, razvija se i prilagođava sukladno gospodarskom okruženju u Republici Hrvatskoj, u prilog čemu govori i činjenica da je nakon što je Europska komisija u rujnu 2019. godine objavila Single Market Scorebord 2019 (kada je Republika Hrvatska u području javne nabave po prvi puta od ulaska u Europsku uniju označena kao „zelena“), taj isti trend jasno je nastavljen i u ocjenama Europske komisije za 2020. godinu. Iz navedenih ocjena proizlazi da je 2020. godine, kao i u 2019. godini analizom više pokazatelja koji se odnose na postupke javne nabave ocijenjeno da je stanje javne nabave u Republici Hrvatskoj zadovoljavajuće što predstavlja najbolju od tri moguće ocjene stanja.

Time se Republika Hrvatska svrstala među malim brojem zemalja ocijenjenih kao „zelene“ prema navedenim kriterijima.

Nakon četverogodišnje primjene ZJN 2016 vidljivi su određeni pozitivni učinci, a isto tako i određeni nedostaci zakonskog okvira sustava javne nabave. Državna komisija objavom svojih odluka kreira percepciju javnosti u pogledu stanja u javnoj nabavi, pa je pritom radi objektivnog sagledavanja stanja u javnoj nabavi nužno imati na umu da je udio postupaka javne nabave koji su bili predmet kontrole pred Državnom komisijom u 2020. godini iznosio 7,23% od ukupnog broja postupaka javne nabave objavljenih u EOJN RH pa se zaključci izneseni u ocjeni stanja u ovom izvješću temelje isključivo na ocjeni postupaka koji su bili predmet kontrole pred Državnom komisijom.

Postupak javne nabave u užem smislu, koji sukladno odredbama ZJN 2016 započinje objavom poziva na dostavu ponuda u EOJN RH, a završava izvršnošću odluke o odabiru ili odluke o poništenju, samo je jedan dio procesa javne nabave u širem smislu koji započinje planiranjem javne nabave, a završava praćenjem izvršenja ugovora/okvirnog sporazuma.

Prema viđenju Državne komisije sustav javne nabave valja promatrati kao cjelinu 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:

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

4.1.1. Strateški pristup razvoju sustava nabave u Republici Hrvatskoj

Razvoj i održavanje jednom uspostavljenog učinkovitog, transparentnog i efikasnog sustava javne nabave trajni je zadatak. Uvodno izneseni podaci koje pokazuje Single Market Scorebord postavljaju pred dionike sustava javne nabave odgovornost da ulože dodatne napore kako bi se uspostavljeni sustav nabave održao u toku s novim politikama i smjernicama u području javne nabave kao i pripadajućim alatima koje se razvijaju u okviru Europske unije. Za ostvarivanje tog cilja potreban je stalan angažman, strateško promišljanje

o daljnjem razvoju i unapređenju sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj te koordinirano djelovanje svih dionika sustava na ostvarenju zadanih ciljeva.

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

Planiranje javne nabave je vrlo bitan i relativno zanemaren dio procesa javne nabave, a kroz njega se velikim dijelom osigurava ostvarivanje načela „najbolje vrijednosti za novac“ u kasnijim fazama postupka. Vrlo često je iz rezultata žalbenog postupka primjerice vidljivo da određeni postupci javne nabave nisu pomno pripremljeni, 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. Ujedno, kvalitetno i pravovremeno provedeno istraživanje tržišta te adekvatno planiranje postupaka 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. Navedeno je osobito važno u postupcima nabave financiranim iz europskih sredstava u kojima je ugovaranje u određenom vremenskom okviru preduvjet povlačenja sredstava.

Pravovremeno, sustavno i kvalitetno planiranje postupaka javne nabave dugoročno dovodi do ostvarivanja načela najbolje vrijednosti za novac, odnosno do osiguranja provođenja određenih mjera razvojne politike kroz ostvarivanje sekundarnih ciljeva javne nabave poput elemenata održive, socijalne, zelene nabave, inovativne nabave i sl.

Kako bi se osiguralo sustavno provođenje ovih ciljeva, prema ocjeni Državne komisije, bilo bi nedvojbeno korisno razmotriti zauzimanje strateškog pristupa daljnjem razvoju javne nabave u Republici Hrvatskoj kroz donošenje jedinstvene Strategije razvoja javne nabave koja bi obuhvatila plan razvoja i jačanja ključnih institucija u sustavu javne nabave, mjere daljnje digitalne transformacije čitavog procesa nabave, mjere razvoja, moderniziranja i diferenciranja sustava izobrazbe i usavršavanja stručnjaka u javnoj nabavi, u cilju adekvatne

profesionalizacije javnih naručitelja kako bi se smanjile pogreške i nepravilnosti u postupcima javne nabave kao i financijske korekcije u postupcima financiranim iz Europskih fondova. Osim navedenog, nužan je i strateški pristup razvoju i poticanju mjera održive nabave, zelene nabave, društveno odgovorne nabave te strateškog korištenja inovativne javne nabave kao alata za modernizaciju javnog sektora u cilju što bržeg ekonomskog oporavka, a sustavnost i dosljednost u provođenju ovih politika bilo bi primjereno osigurati upravo u okviru strateškog dokumenta koji bi definirao daljnje korake razvoja javne nabave u Republici Hrvatskoj čime bi se osiguralo usklađeno i sustavno djelovanje svih dionika u okviru sustava u smjeru ostvarenja zadanih ciljeva.

4.1.2. Jačanje središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave

Kao što je već istaknuto u ranijim izvješćima Državne komisije središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave (sada Uprava za trgovinu i politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja) ima ključnu ulogu u kreiranju daljnjeg razvoja sustava javne nabave pa tako i u razvoju bilo kakvih strateških dokumenata na ovom području.

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

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

4.1.2.1. Upravni nadzor

S obzirom na to da Državna komisija povodom žalbi kontrolira postupke javne nabave isključivo u okviru izjavljenih žalbi (u svega 7,23 % provedenih postupaka), uloga Upravnog nadzora koji provodi Sektor 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.

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 tako tijekom 2020. godine nije izjavljena niti jedna žalba usmjerena na poništenje izmjene ugovora.

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

4.1.2.2. Sustav edukacije i certifikacije

Nadalje, sustav edukacije i certifikacije sudionika postupaka javne nabave jedan je od cjenjenijih u državama članicama EU, te se u mnogim dokumentima Europske komisije spominje kao primjer dobre prakse u području profesionalizacije na strani naručitelja. Unatoč tome, 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, kao i da se postojeći sustav certificiranja uskladi s najnovijim alatima koji su razvijeni u okviru Europske unije (npr. ProcurCompEU– the European competency framework for public procurement professionals).

Potreba jačanja Sektora za politiku javne nabave u dijelu koji se odnosi na edukacije sudionika sustava 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. Nadalje, radi ujednačenog tumačenja zakonskih odredbi, još se jednom ističe i potreba za nastavkom horizontalne suradnje svih tijela koja vrše određenu ulogu kontrole zakonitosti provođenja postupaka javne nabave vezano za dodjelu sredstava iz fondova Europske unije, a vodeći pritom računa da takva suradnja ne ugrozi neovisnost navedenih tijela u provođenju svojih zadaća.

4.2. Ocjena stanja u pravnoj zaštiti

Tijekom 2020. godine, u okolnostima pandemije, a zahvaljujući iznimnim naporima zaposlenika Državne komisije, ali i zahvaljujući visokom stupnju digitalizacije postupaka nabave, samog žalbenog postupka kao i internih procesa unutar Državne komisije, sustav pravne zaštite je, kao i prethodnih godina, funkcionirao bez značajnijih problema.

Iz prethodno izloženih podataka vidljivo je da se nakon dvogodišnjeg povećanja broja žalbi (tijekom 2018. i 2019. godine) uočava trend smanjenja broja žalbi u odnosu na prethodnu godinu za 9,92 %. Pri tome treba dodatno napomenuti da se radi o apsolutnom smanjenju broja izjavljenih žalbi, ali o relativnom povećanju postotka postupaka nabave koji su tijekom 2020. godine bili predmet kontrole pred Državnom komisijom u odnosu na 2019. godinu, obzirom na činjenicu da je tijekom 2020. godine smanjen ukupan broj postupaka javne nabave koji su objavljeni u EOJN RH.

U odnosu na sadržaj izjavljenih žalbi, treba napomenuti da se i dalje uočava vidljivi iskorak u pogledu kvalitete žalbi s vrlo velikim brojem žalbenih navoda te s nizom priloženih dokaza

kojima se potkrepljuju žalbeni navodi (mišljenja stručnjaka u određenim područjima, tehnička dokumentacija, pozivanje na presude suda Europske unije i sl.).

U daljnjem dijelu ovog Izvješća posebno se razrađuju četiri segmenta koji predstavljaju podlogu ocjene stanja u pravnoj zaštiti tijekom 2020. godine :

- povećanje broja izjavljenih e-Žalbi;
- žalbe na dokumentaciju o nabavi;
- izjavljivanje žalbi bez žalbenih navoda;
- upravnosudska zaštita.

4.2.1. Povećanje broja izjavljenih e-Žalbi

Kao što je već i ukazivano u prethodnim izvješćima Državne komisije, od 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). Od uvođenja e-Žalbe uočeni su brojne prednosti ovakvog načina izjavljivanja žalbe koji su detaljnije izložene u dijelu izvješća pod točkama 2.20.1., 2.20.1.2., i 2.20.2. U žalbenim postupcima pokrenutim na ovaj način i daljnja komunikacija u žalbenom postupku odvija se putem EOJN RH, što bitno administrativno rasterećuje žalbeni postupak, pojednostavljuje i ubrzava dostavu pismena. Osim toga, tijekom 2020. godine u okolnostima pandemije kada se dodatan naglasak stavljao na mogućnost neometanog rada bez potrebe fizičke prisutnosti u uredu, modul e-Žalbe u okviru EOJN RH pokazao se kao odličan alat putem kojeg se u situacijama kada je žalba izjavljena u obliku e-Žalbe čitavom žalbenom spisu može pristupiti putem EOJN RH, što stvara pretpostavke za pravovremeno rješavanje žalbenih predmeta.

U tri godine primjene ove mogućnosti vidljiv je jasan trend porasta broja žalbi izjavljenih u obliku e-Žalbe. Tako je u 2018. godini postotak žalbi izjavljenih u obliku e-Žalbe iznosio 28,71%, u 2019. godini taj se postotak popeo na 47,15 %, do je u 2020. godini udio e-Žalbi iznosio 54,27%. U navedenom razdoblju ujedno je vidljivo kontinuirano skraćanje prosječnih rokova rješavanja žalbenih predmeta u postupcima u kojima su žalbe izjavljene u obliku e-Žalbe u odnosu na ostale postupke.

Slijedom toga, a obzirom na uočene prednosti te okolnost da je broj izjavljenih e-Žalbi u kontinuiranom porastu, smatramo da je uvođenje e-Žalbe kao obveznog načina izjavljivanja žalbe nužna pretpostavka daljnjeg razvoja digitalizacije rada Državne komisije, povećanja

njene učinkovitosti, optimizacije vremena potrebnog za donošenje odluka u žalbenim predmetima te smanjenja potencijalnih procesnih zlouporaba u okviru žalbenog postupka. Uvođenje obvezne e-Žalbe, prema viđenju Državne komisije predstavljalo bi novi korak prema potpunoj digitalnoj transformaciji žalbenog postupka.

4.2.2. Žalba na dokumentaciju o nabavi

U 2020. godini nastavljen je trend velikog broja žalbi na dokumentaciju o nabavi. Žalbama na dokumentaciju o nabavi gospodarski subjekti u najvećem dijelu pokušavaju ukazati na nezakonitost dokumentacije o nabavi vezano uz tehničke specifikacije predmeta nabave gdje se upućuje na potencijalno pogodovanje određenim gospodarskim subjektima odnosno žalitelji pokušavaju kroz žalbu ukazati na moguće narušavanje tržišnog natjecanja i ograničavanje mogućnosti pristupa nadmetanju.

Jednako kao što je to naglašeno u izvješću za 2019. godinu, i iz podataka koji su izneseni za 2020. godinu može se uočiti neprirodno velik broj žalbi na dokumentaciju o nabavi koje su izjavljene neposredno pred otvaranje ponuda, a koje su u neproporcionalno velikom dijelu odbačene kao nepravodobne ili radi ne plaćanja naknade, pa se i dalje može zaključiti da postoji mogućnost 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. Ove situacije prema ocjeni Državne komisije mogu dovesti do okolnosti u kojima su pojačano izraženi koruptivni rizici.

Naime, podnošenjem svake žalbe na dokumentaciju o nabavi odgađa se nastavak postupka. Ta specifičnost postupka javne nabave čini žalbe na dokumentaciju o nabavi vrlo pogodnim sredstvom za zlouporabe i „blokiranje“ samog postupka javne nabave što je osobito problematično u postupcima financiranim iz sredstava fondova Europske unije gdje je ugovaranje u određenim rokovima pretpostavka za povlačenje sredstava.

U izvješću za 2019. godinu Državna komisija je upozorila na 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. Nastavak tog trenda jasno je vidljiv i tijekom 2020. godine. Tako je i tijekom 2020. godine uočeno da žalbe izjavljene u ovom vremenskom periodu (0-4 dana prije otvaranja ponuda) iznimno rijetko završavaju usvajanjem (svega u 14,28 % slučajeva), dok u iznimno visokom postotku od 63,27% završavaju obustavom postupka ili odbačajem (najvećim dijelom radi nepravodobnosti i ne plaćanja naknade za pokretanje žalbenog postupka).

Podaci izneseni u ovom izvješću, osobito u točki 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.

Kako bi se jednim dijelom spriječila uočena pojava zlonamjernog zaustavljanja postupaka javne nabave bez stvarne namjere za ostvarivanjem pravne zaštite, Državna komisija, jednako kao i u izvješću za 2019. godinu 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 barem dio zlouporaba prava na žalbu.

Državna komisija dodatno naglašava da je unatoč ovdje opisanim mogućnostima zlouporabe prava na žalbu na dokumentaciju o nabavi i dalje potrebno poticati izjavljivanje 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.

4.2.3. Zapreke za dodatno skraćanje trajanja žalbenog postupka

Državna komisija tijekom 2020. godine dodatno je skratila prosječno vrijeme od zaprimanje žalbe do donošenja odluke za ukupno 4 dana. Obzirom da je žalbeni postupak koji se vodi pred Državnom komisijom kontradiktoran postupak, pretpostavka pristupanja rješavanju svakog predmeta je pribavljanje dokumentacije postupka i očitovanja svih stranaka na navode protivne stranke u postupku.

Tijekom 2020. godine Državna komisija je uočila poteškoće u fazi kompletiranja žalbenih predmeta u onim postupcima koji nisu započeti izjavljivanjem e-Žalbe, obzirom da se u tim postupcima podnesci dostavljaju putem ovlaštenog pružatelja poštanskih usluga pri čemu je u određenom broju slučajeva uočena pojava izbjegavanja primanja pismena. Ovakvo postupanje stranaka (u pravilu žalitelja) onemogućuje pravovremeno kompletiranje žalbenog predmeta i dodatno odugovlači žalbeni postupak. Uvođenje e-Žalbe kao obveznog načina izjavljivanja žalbe, kao što je predloženo u točki 4.2.1. ovog izvješća omogućilo bi dostavu podnesaka putem EOJN RH u svim žalbenim postupcima čime bi se spriječilo izbjegavanje dostave i dodatno utjecalo na skraćanje vremena odlučivanja u žalbenom postupku.

Dodatno, tijekom 2020. godine uočeno je postupanje jednog od žalitelja koji kontinuirano izjavljuje žalbe bez navođenja žalbenih navoda (opisa nepravilnosti i obrazloženja) čime se dodatno produžuje vrijeme koje je potrebno za dovršetak faze kompletiranja žalbenog predmeta. Pozivanje žalitelja da otkloni nedostatke u žalbi (što predstavlja obvezu Državne komisije sukladno važećem zakonskom rješenju) dodatno, nepotrebno produžuje trajanje žalbenog postupka, dok velika količina žalbi ukazuje na moguću zlouporabu ovog procesnog instituta. U tom smislu Državna komisija je nadležnom ministarstvu predložila izmjenu članka 421. ZJN 2016 na način da žalbeni navodi (opis nepravilnosti) budu obvezni dio žalbe koji se naknadno ne može upotpunjavati.

4.2.4. Upravnosudska zaštita

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

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

Tijekom 2020. godine uloženi su dodatni naponi da se odluke Državne komisije dodatno usklade sa stajalištima Visokog upravnog suda što je vidljivo i iz podataka o broju poništenih odluka Državne komisije od strane Visokog upravnog suda koji pokazuju da je tijekom 2020. godine od ukupnog broja odluka u žalbenim predmetima zaprimljenim u 2020. godini iznimno mali broj odluka poništen od strane Visokog upravnog suda (1,47%) što nedvojbeno

doprinosi povećanju pravne sigurnosti i povjerenja sudionika postupaka nabave u efikasnost i predvidivost sustava pravne zaštite te nedvojbeno doprinosi jačanju čitavog sustava javne nabave.

KLASA: 001-02/21-02/1

URBROJ: 354-01/21-1

U Zagrebu, 16. lipanj 2021. godine



PREDSJEDNICA

Maja Kuhar

