



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
HRVATSKE AUTOCESTE D.O.O.

Zagreb, rujan 2014.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	JAVNA NABAVA	3
V.	NALAZ	12
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	33



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/13-10/5
URBROJ:613-02-05-14-6

Zagreb, 15. rujna 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU HRVATSKE AUTOCESTE D.O.O. ZA 2011. - 2013.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatske autoceste d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. - 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 21. listopada 2013. do 15. rujna 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka javne nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima.

Društvo je osnovano na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske u travnju 2001. prema kojoj je izvršena podjela i preoblikovanje pravne osobe Hrvatske uprave za ceste na dva trgovačka društva: Hrvatske autoceste d.o.o. i Hrvatske ceste d.o.o. Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u travnju 2001. Jedini osnivač Društva je Republika Hrvatska. Temeljni kapital Društva iznosi 131.140.100,00 kn.

Odredbama Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13 i 54/13) je određeno da Društvo upravlja autocestama, gradi ih, rekonstruira te održava, osim onih autocesta kojima upravlja koncesionar. Određeno je da Društvo izrađuje stručne podloge za četverogodišnji program građenja i održavanja autocesta, obavlja poslove građenja i rekonstrukcije autocesta i cestovnih objekata s naplatom cestarina na državnim cestama, rješava imovinskopravne odnose potrebne za građenje, rekonstrukciju i održavanje autocesta i cestovnih objekata s naplatom, poslove održavanja autocesta i cestovnih objekata s naplatom cestarina na državnim cestama, te druge poslove upravljanja autocestama i objektima s naplatom cestarine na državnim cestama, financiranje građenja, rekonstrukcije i održavanja autocesta, praćenje prometnog opterećenja i prometnih tokova na autocestama. Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Prema izjavi o osnivanju, Republiku Hrvatsku, kao osnivača, u skupštini Društva zastupa ministar kojeg odredi Vlada Republike Hrvatske. Prema odluci Vlade Republike Hrvatske iz travnja 2012., za zastupanje Republike Hrvatske ovlašten je ministar pomorstva, prometa i infrastrukture. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri imenuje skupština, a jednog člana imenuju zaposlenici Društva. Uprava zastupa i vodi poslove Društva, a čini je predsjednik i jedan član uprave. Od studenoga 2009. do ožujka 2012. predsjednik uprave je bio Stjepko Boban. Od ožujka 2012. do prosinca 2012. predsjednik uprave je bio Dražen Guštin, a od prosinca 2012. predsjednik uprave je Davor Mihovilić.

Društvo je osnovalo društvo kćer Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o. (dalje u tekstu: društvo HAC ONC) koje je upisano u sudski registar koncem studenoga 2012. Upisan je temeljni kapital u iznosu 20.000,00 kn. Društvo je u travnju 2013. s društvom HAC ONC zaključilo ugovor o prijenosu poslovnih cjelina usluga naplate cestarine i redovnog održavanja i unosu stvari i prava u temeljni kapital povećanjem postojećeg uloga na temelju kojeg su preneseni stvari, prava i obveze potrebne za redovno održavanje i naplatu cestarine, te ugovori o radu radnika sektora za održavanje, sektora za naplatu cestarine i zajedničkih službi vezanih za obavljanje djelatnosti. Na temelju unosa pokretnina i licence povećan je temeljni kapital društva HAC ONC za 67.085.900,00 kn, te iznosi 67.105.900,00 kn. U siječnju 2014. društvu HAC ONC je pripojeno društvo ARZ-ON d.o.o. Nakon pripajanja temeljni kapital društva HAC ONC je veći za 25.179.500,00 kn te iznosi 92.285.400,00 kn. Promjene su upisane u sudski registar. Koncem 2013. Društvo je imalo 231 zaposlenika, a društvo HAC ONC 2 272.

U prosincu 2009. je sastavljen akcijski plan za provedbu Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u studenome 2009.

Između ostalog Antikorupcijskim programom su predviđene mjere vezane uz postupke javne nabave. U skladu s mjerama predviđenim spomenutim Antikorupcijskim programom na mrežnoj stranici Društva objavljene su vizija, misija, opći i posebni ciljevi, osnovne organizacijske vrijednosti, kao i podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave. Odredbama Zakona o cestama je određeno da Društvo upravlja autocestama, gradi ih, rekonstruira i održava (misija), a područje djelatnosti su autoceste u Republici Hrvatskoj, osim onih autocesta kojima upravlja koncesionar (vizija).

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li postupci nabave roba, radova i usluga provedeni u skladu s propisima
- ispitati je li nabavljena roba, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područje revizije je određeno na temelju velikog broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Društvu, jer se radi o društvu u vlasništvu Republike Hrvatske.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza internih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja, te analiza i usporedba podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. JAVNA NABAVA

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unapređenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave.

Za provedbu javne nabave Društvo je u razdoblju od 2011. do 2013. donijelo procedure kojima su detaljno opisani postupci provedbe javne nabave od faze planiranja nabave, pokretanja postupka javne nabave, provedbe postupka, zaključenja ugovora, uvođenja izvoditelja u posao, praćenja provedbe ugovora, te nadzora nad provedbom procedura. Procedure obuhvaćaju Uputu za izradu plana nabave, izmjenu plana nabave i pokretanje postupka nabave iz siječnja 2011., Proceduru o internoj dostavi dokumenata u postupku javne nabave iz travnja 2012., Procedure nabave iz srpnja i prosinca 2013., Proceduru uvođenja izvoditelja u posao iz srpnja 2009., Upravljanje projektima iz srpnja 2013., Proceduru za primopredaju građevina iz lipnja 2013., Kretanje tehničke dokumentacije, Odluku o načinu realizacije ugovora vezanih uz građenje i održavanje autocesta iz ožujka 2010.

Procedurama nabave iz srpnja i prosinca 2013. su utvrđene dužnosti i odgovornosti organizacijskih jedinica i pojedinih izvršitelja, uspostavljen je sustav kontrole i praćenja svih faza nabave, sustav upravljanja rizicima, utvrđeni su kriteriji nabave, rokovi provedbe postupaka javne nabave, određeno je tko izrađuje i odobrava dokumente, te su utvrđeni rokovi i mjesto čuvanja i pohranjivanja. Utvrđena su osnovna načela, a čine ih načelo jednakosti, zabrane diskriminacije, transparentnosti, te načelo ekonomičnosti.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je značajan proces, kojim se određuju ciljevi, način te dinamika javne nabave. Planiranje nabave se temelji na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu. Dobro planiranje nabave u Društvu osigurava provođenje postupaka javne nabave u najkraćem roku uz najniže troškove, s ciljem povećanja sigurnosti korisnika autocesta te nesmetanog odvijanja prometa.

Plan nabave donosi uprava Društva za pojedinu poslovnu godinu na temelju Plana poslovanja Društva, Godišnjeg plana građenja i održavanja autocesta na koji suglasnost daje Vlada Republike Hrvatske i tekućeg četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta Vlade Republike Hrvatske.

Samostalni odjel za nabavu je zadužen za izradu planova nabave u skladu s potrebama Društva kao i kontrolu izvršenja plana nabave. Pored navedenoga, Samostalni odjel za nabavu je zadužen za provedbu postupaka javne nabave, izradu i kontrolu dokumentacije za nadmetanje, izradu i objavu dokumenata propisanih Zakonom o javnoj nabavi i internim aktima Društva, ugovaranje nabave, provedbu postupaka bagatelne nabave, izradu procedura i unapređenje sustava nabave u Društvu, vođenje evidencija nabave, pružanje pravne i stručne pomoći ustrojstvenim jedinicama Društva iz područja nabave. U samostalnom odjelu za nabavu ustrojene su ustrojstvene jedinice: grupa za nabave građenja te grupa za nabavu roba, usluga i radova.

Izrada plana nabave je centralizirana, a započinje na način da Samostalni odjel za nabavu početkom studenoga tekuće godine inicira izradu prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica za sljedeću poslovnu godinu pozivom za pristupanje izradi plana nabave. Sektor za ekonomske i financijske poslove do 20. studenoga tekuće godine izrađuje procjenu ostvarenja plana poslovanja do konca tekuće godine i prijedlog plana poslovanja za sljedeću godinu u kojem su za svaku organizacijsku jedinicu iskazani troškovi i izdaci na temelju kojih se može planirati nabava roba, radova i usluga za sljedeću godinu te ih dostavljaju organizacijskim jedinicama. Do 25. studenoga tekuće godine organizacijske jedinice moraju završiti izradu svojih prijedloga plana nabave.

Direktor sektora ili voditelj samostalne organizacijske jedinice provjerava prijedlog plana nabave u odnosu na smjernice za izradu plana nabave, ovjerava ga svojim potpisom i dostavlja voditelju odjela za nabavu. Odjel za nabavu objedinjuje, prema potrebi traži dodatna obrazloženja od organizacijskih jedinica za pojedine stavke, sa Sektorom za ekonomske i financijske poslove provjerava pravilnost dodijeljenih računovodstvenih računa i usklađenost planova nabave sa srednjoročnim planom i prijedlogom plana poslovanja Društva za sljedeću godinu, dodjeljuje svakoj stavci plana evidencijski broj i vrstu postupaka javne nabave. Objedinjeni prijedlog plana nabave odjel za nabavu dostavlja upravi Društva do početka prosinca tekuće godine. Ispravke uprave odjel za nabavu unosi u objedinjeni prijedlog plana nabave, te izrađuje konačni prijedlog i dostavlja ga upravi, koja ga usvaja do 20. prosinca. Na temelju usvojenog plana nabave izrađuje se konačni prijedlog plana poslovanja te se s planom građenja i održavanja dostavlja Nadzornom odboru koji ga odobrava do 30. prosinca tekuće godine. Nakon odobrenja Nadzornog odbora, Društvo dostavlja plan građenja i održavanja s odlukom Nadzornog odbora Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture koje od Vlade Republike Hrvatske pribavlja suglasnost te se Plan nabave objavljuje na mrežnoj stranici.

Izmjena plana nabave obavlja se na način da organizacijska jedinica, u slučaju potrebe tijekom poslovne godine, podnosi Odjelu za nabavu u pisanom obliku uz obrazloženje i prethodno pribavljeno očitovanje Sektora za ekonomske i financijske poslove, prijedlog izmjene plana nabave. Odjel za nabavu obrađuje prijedlog i prosljeđuje upravi na odlučivanje. Izmjene plana nabave se objavljuju na mrežnoj stranici Društva.

Odjel za nabavu tromjesečno Upravi Društva i svim organizacijskim jedinicama dostavlja izvještaj o izvršenju plana nabave iz kojeg su vidljive ugovorene stavke plana nabave, te posebno usporedba procijenjenih i ugovorenih stavki plana nabave.

Plan nabave je objedinjeni dokument koji obuhvaća plan nabave prema organizacijskim jedinicama. Sastoji se od plana nabave osnovnih sredstava, planova Samostalnog odjela za zaštitu na radu, Samostalnog odjela za standardizaciju i kvalitetu, Samostalnog odjela za informatiku i telekomunikacije, Sektora za pravne i opće poslove, za ekonomske i financijske poslove, za građenje, za održavanje, za naplatu, za projektiranje i razvoj, uprave Društva te drugo. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave za 2011., 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja.

Planovi nabave za 2012. i 2013. sadrže podatke o dinamici nabave i njezinom vremenskom razdoblju na način da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Planovima nabave za razdoblje od 2011. do 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 7.431.948.132,00 kn, od čega u 2011. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4.537.250.610,00 kn, u 2012. u vrijednosti 1.328.671.699,00 kn, te u 2013. u vrijednosti 1.566.025.823,00 kn. Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke i objavljeni su na mrežnim stranicama Društva.

Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju izrađenog projekta odnosno procjene koje izrađuju projektanti (vanjski stručnjaci) uz mogućnost korekcije procjene od stručne službe Društva ili se procijenjena vrijednost utvrđuje iskustveno.

Planiranje izgradnje i održavanja javnih cesta prema Zakonu o javnim cestama se provodi dugoročno prema Strategiji razvitka javnih cesta, srednjoročno kroz četverogodišnje programe građenja i održavanja javnih cesta koje donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, te godišnje kroz planove građenja i održavanja koje uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske donose društva koja upravljaju javnim cestama. Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske (Narodne novine 139/99), koju je usvojio Hrvatski sabor u 1999., je prvi dugoročni razvojni dokument prometnog sustava Republike Hrvatske. Strategijom su utvrđeni ciljevi prometnog razvitka te predstavlja temelj za donošenje svih planskih, zakonskih i normativnih akata, a time i politike koja se provodi u cestovnoj infrastrukturi. Od donošenja Strategije prometnog razvitka Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske je usvojila tri četverogodišnja Programa građenja i održavanja javnih cesta.

Program građenja i održavanja za razdoblje od 2009. do 2012. Vlada Republike Hrvatske je donijela početkom prosinca 2009. Programom građenja, održavanja i upravljanja Hrvatskih autocesta je predviđeno ulaganje u autoceste u iznosu 6.787.611.000,00 kn s mogućim povećanjem ovisno o interesu razvojnih banaka za financiranja ulaganja iz dugoročnih kredita. Od spomenutog iznosa na građenje se odnosi 5.885.111,00 kn, a na izvanredno održavanje 902.500,00 kn. Do konca 2012. je izgrađeno autocesta u vrijednosti 7.876.487.000,00 kn, što je za 1.991.376.000,00 kn ili 33,8 % više od izgradnje predviđene Programom građenja, održavanja i upravljanja Hrvatskih autocesta za razdoblje od 2009. do 2012. Na pojedinim pravcima ostvareno je više od planiranog zbog povećanog intenziteta pojedinih aktivnosti koje su rezultat tekućih tehnoloških procesa i strateških odluka.

Program građenja, održavanja i upravljanja Hrvatskih autocesta za razdoblje od 2013. do 2016. Vlada Republike Hrvatske je donijela u prosincu 2013. Predviđeno je ulaganje u autoceste u vrijednosti 4.189.544.000,00 kn, a u poboljšanje i obnovu cestovne mreže 493.752.000,00 kn, odnosno ukupno 4.683.296.000,00 kn.

Na temelju Programa građenja, održavanja i upravljanja Hrvatskih autocesta, Društvo donosi godišnje planove građenja i održavanja. Izvršenje plana građenja obuhvaća aktivnosti na izgradnji autocesta kao što su izvlaštenje zemljišta, arheološka istraživanja, izmještanje instalacija, projektiranje, građenje i nadzor.

Planom građenja i održavanja autocesta za 2011. Društvo je planiralo u izgradnju autocesta uložiti 2.038.021.000,00 kn, što je za 1.229.521.000,00 kn više od predviđenog Programom građenja, održavanja i upravljanja. Financiranje uvećane izgradnje je bilo predviđeno iz kredita razvojnih banaka, dugoročnih kredita te prijenosa nerealiziranih ulaganja iz prethodnih razdoblja. Spomenuti plan usvojila je Vlada Republike Hrvatske početkom ožujka 2011.

Planom građenja i održavanja autocesta za 2012. Društvo je planiralo u izgradnju autocesta uložiti 1.586.120.000,00 kn, što je za 763.231.000,00 kn više od predviđenog Programom građenja, održavanja i upravljanja. Financiranje uvećane izgradnje je bilo predviđeno iz kredita razvojnih banaka, dugoročnih kredita te financiranjem inozemnog investitora. Od planiranih ulaganja u građenje i održavanje autocesta u iznosu 1.586.120.000,00 kn na građenje se odnosi 1.435.949.000,00 kn, a na održavanje 150.171.000,00 kn. Spomenuti plan usvojila je Vlada Republike Hrvatske u lipnju 2012.

Planom građenja i održavanja autocesta za 2013. Društvo je planiralo u izgradnju autocesta uložiti 1.777.660.214,00 kn, od čega u izgradnju autocesta 1.735.658.000,00 kn, te 42.002.214,00 kn na izvanredno održavanje. Plan građenja i održavanja za 2013. je usklađen s Programom građenja, održavanja i upravljanja za razdoblje od 2013. do 2016. Financiranje uvećane izgradnje je bilo predviđeno iz kredita razvojnih banaka, dugoročnih kredita te financiranjem inozemnog investitora.

Spomenuti plan je usvojila Vlada Republike Hrvatske u prosincu 2013. Prema izvještaju Društva o ostvarenju plana građenja i održavanja autocesta za 2013., od planirane izgradnje autocesta u vrijednosti 1.735.658.000,00 kn ostvareno je 1.715.976.830,00 kn ili 98,9 %. U 2013. je pušteno u promet 32,5 km autocesta.

Kod provođenja postupaka javne nabave postoje rizici, koji mogu utjecati na početak i završetak postupka nabave a odnose se na neriješene imovinsko pravne odnose, izradu idejnih, glavnih i izvedbenih projekata koji nisu sastavljeni na zadovoljavajući način, podnošenje žalbi na odluku o odabiru ponuditelja, nepodnošenje ponuda na nadmetanje, nepravodobni završetak radova koji prethode drugim radovima i drugo. Društvo nije na zadovoljavajući način posvetilo pažnju procjeni rizika nabave te su u pojedinim slučajevima zaključivani dodaci ugovoru kojima su produljivani rokovi završetka radova, a u pojedinim slučajevima su i plaćene zatezne kamate za nepravodobno uvođenje u posao.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva.

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu Društva, u Samostalnom odjelu za nabavu je predviđeno 12 zaposlenika, koliko je i zaposleno, a jedanaest zaposlenika posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave.

Procedurama Društva detaljno su opisani postupci javne nabave. Procedurom nabave iz srpnja i prosinca 2013. je propisano da postupak javne nabave pokreće organizacijska jedinica društva izradom i dostavom zahtjeva za nabavu u Odjel za nabavu. Zahtjev za nabavu je standardizirani dokument kojim organizacijska jedinica inicira pokretanje postupka javne nabave prema Odjelu za nabavu. Zahtjev za nabavu na propisanom obrascu potpisuje zaposlenik zadužen za predmet nabave iz organizacijske jedinice, direktor sektora ili voditelj samostalne organizacijske jedinice i dostavlja s priložima u Odjel za nabavu. Obvezni prilozi uz zahtjev za nabavu su troškovnici, tehnički uvjeti, projekti te drugi dokumenti koji čine tehnički dio dokumentacije ovisno o vrsti predmeta nabave. Organizacijska jedinica može pokrenuti postupak javne nabave samo za predmet nabave koji je planiran. Procedurom su propisani rokovi dostave zahtjeva za nabavu ovisno o vrijednosti radova, roba i usluga. Voditelj Odjela za nabavu provjerava zaprimljeni zahtjev za nabavu u odnosu na usvojeni plan nabave, potpunost priloga i ovjerenost, usklađenost sa Zakonom o javnoj nabavi i procedurom te usklađenost s rokovima za pokretanje postupka nabave. Nakon provjere zahtjeva za nabavu i utvrđivanja opravdanosti navedenih dokaza tehničke i stručne sposobnosti direktor sektora ili voditelj samostalne organizacijske jedinice, voditelj Odjela za nabavu i predsjednik ili nadležni član uprave potpisom kontrolne liste zahtjeva za nabavu potvrđuju da su traženi dokazi odgovarajući predmetu nabave. Potpisana kontrolna lista čini sastavni dio konačnog zahtjeva za nabavu. Odjel za nabavu konačni zahtjev za nabavu dostavlja upravi Društva na odobrenje pokretanja postupka nabave. Odjel za nabavu izrađuje prijedlog odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika na temelju konačnog zahtjeva za nabavu. Kod pokretanja postupaka javne nabave postupano je u skladu s procedurama.

Odredbama članka 25. Zakona o javnoj nabavi je propisano da za zaključivanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma javni naručitelj slobodno bira između otvorenog i ograničenog postupka javne nabave.

U posebnim slučajevima i okolnostima javni naručitelj može koristiti pregovarački postupak s prethodnom objavom ili bez prethodne objave. Kod odabira pregovaračkog postupka javne nabave kao razlozi izbora su navedeni žurnost, te da ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt zbog tehničkih ili umjetničkih razloga, odnosno razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava.

U razdoblju od 2011. do 2013. su zaključena 833 ugovora o javnoj nabavi ukupne vrijednosti 5.276.353.161,00 kn. Tijekom 2011. zaključena su 438 ugovora ukupne vrijednosti 3.644.271.331,00 kn. Evidencija zaključenih ugovora prema postupcima javne nabave za 2011. nije sastavljena. U 2012. je zaključeno 187 ugovora ukupne vrijednosti 738.671.542,00 kn, od čega 148 ugovora ukupne vrijednosti 696.654.456,00 kn na temelju otvorenog postupka javne nabave, 19 ugovora ukupne vrijednosti 32.955.662,00 kn na temelju pregovaračkog postupka javne nabave, 18 ugovora ukupne vrijednosti 4.967.389,00 kn se odnosi na usluge iz dodatka II.B Zakona o javnoj nabavi, jedan ugovor u vrijednosti 3.528.560,00 kn je zaključen na temelju ograničenog postupka javne nabave te jedan ugovor na temelju okvirnog sporazuma u vrijednosti 565.475,00 kn. U 2013. je zaključeno 208 ugovora ukupne vrijednosti 893.410.288,00 kn, od čega 158 ugovora u vrijednosti 784.457.344,00 kn na temelju otvorenog postupka javne nabave, 44 ugovora u vrijednosti 96.172.855,00 kn na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, tri ugovora u vrijednosti 433.696,00 kn se odnosi na usluge iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi, jedan ugovor u vrijednosti 10.789.141,00 kn na temelju pregovaračkog postupka s prethodnom objavom, jedan ugovor u vrijednosti 991.777,00 kn na temelju ograničenog postupka nabave te jedan ugovor u vrijednosti 565.475,00 kn na temelju okvirnog sporazuma.

Od ukupno provedenih, revizijom je obuhvaćeno 137 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 4.121.663.302,00 ili 78,1 % vrijednosti zaključenih ugovora.

Procedurama je propisano da dokumentaciju za nadmetanje čini opći dio koji sadrži standardizirane i promjenjive odredbe, tehnički dio (troškovnik, projektni zadatak, tehnički uvjeti) te prijedlog ugovora ili okvirnog sporazuma. Standardizirani dio dokumentacije je primjenjiv na sve postupke javne nabave, a izrađuju ga voditelj grupe i pravni savjetnik uz odobrenje voditelja Odjela za nabavu. Putem intranet mreže dostavlja se na korištenje djelatnicima Odjela za nabavu. Pravni savjetnik iz Odjela za nabavu zadužen za praćenje promjena u zakonskoj regulativi svaki mjesec ažurira listu propisa i prema potrebi mijenja opći dio dokumentacije za nadmetanje i dostavlja na odobrenje voditelju grupe i voditelju Odjela za nabavu. Promjenjive odredbe su odredbe koje su specifične s obzirom na pojedini predmet nabave odnosno dokazi sposobnosti koji nisu obvezni prema Zakonu o javnoj nabavi, a određeni su zahtjevom za nabavu. Procedurama nabave je određeno da se objašnjenje dokumentacije za nadmetanje izrađuje na temelju pisanih zahtjeva potencijalnih ponuditelja, a prema pisanim uputama ovlaštenih predstavnika. Objašnjenja dokumentacije za nadmetanje potpisuje voditelj Odjela za nabavu. Izmjene dokumentacije i objašnjenja se objavljuju u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Odredbama članka 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio. Opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Opis predmeta nabave sadrži tehničke specifikacije te se ako je potrebno nadopunjava nacrtima, projektnom dokumentacijom, uzorcima i drugo.

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena u skladu s procedurama odnosno sadrži opći i tehnički dio te prijedlog ugovora odnosno okvirnog sporazuma. U većem broju slučajeva su tražena dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a dodatna pojašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje su utjecali na produljenje provedbe postupaka javne nabave.

Prema pisanim procedurama ponude se zaprimaju i evidentiraju u upisnik o zaprimanju ponuda. Ponude otvaraju ovlaštteni predstavnici naručitelja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlaštteni predstavnici naručitelja. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda, ovlaštteni predstavnici na temelju pregleda ponuda, a u skladu s kriterijima odabira, predlažu upravi Društva odabir najpovoljnije ponude, odnosno poništenje postupka. Ugovori o građenju su standardni međunarodni modeli ugovora. Ugovori sadrže standardne odredbe i odredbe specifične u odnosu na pojedini predmet nabave. Standardne odredbe izrađuju zaposlenici Odjela za nabavu uz suglasnost voditelja te su nakon usuglašavanja s direktorom Sektora za ekonomske i financijske poslove i direktorom Sektora za pravne i opće poslove dostupne na intranet mreži. Pravni savjetnik za javnu nabavu uz suglasnost voditelja Odjela za nabavu, direktora Sektora za ekonomske i financijske poslove i direktora Sektora za pravne i opće poslove je zadužen ažurirati standardne odredbe u skladu s propisima i promjenama standarda ugovaranja.

Zaprimanje i otvaranje ponuda, kao i pregled i ocjena ponuda se obavlja u skladu s procedurama. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna te iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno jesu li dostavili dokaze o pravnoj i poslovnoj sposobnosti, financijskoj sposobnosti te dokaze o tehničkoj i stručnoj sposobnosti. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. U pojedinim slučajevima su cijene istovrsnih radova od istog izvoditelja radova za istu dionicu autoceste ali drugi krak utvrđene u različitim iznosima. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produljivani rokovi. U pojedinim slučajevima u razdoblju predviđenom za podnošenje ponuda su zainteresirani ponuditelji ukazivali na nerealno utvrđene rokove, nakon čega su izmjenom dokumentacije za nadmetanje produljeni rokovi dovršetka radova.

Za usluge stručnog nadzora kao i izradu projekata korištene su usluge vanjskih stručnjaka.

Procedurama nabave je propisano da unutarnja kontrola obavlja kontrolu pojedinih postupaka javne nabave na način da se u poslovnoj godini provjere različiti postupci javne nabave, kao i različite vrste nabave (robe, radovi, usluge). Također je određeno da Odjel za reviziju revidira proces javne nabave na način da se uspoređuju odredbe zakona, podzakonskih akata te procedure sa stvarnim stanjem odnosno postupcima javne nabave uz donošenje preporuka za unaprjeđenje poslovanja. Unutarnja kontrola i unutarnja revizija su obavile kontrolu i reviziju pojedinih procesa nabave te su dane preporuke za poboljšanje sustava nabave.

Odredbama članka 60. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je javni naručitelj obavezan za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o zaključenom ugovoru najkasnije 48 dana od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Društvo u pojedinim slučajevima nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru u roku 48 dana od zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili nije objavilo obavijest o zaključenju ugovora.

Društvo nije uspostavilo suradnju s društvima susjednih država koje se bave istom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Društvo je donijelo pravilnike, procedure, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljenih građevina, robe i usluga. Tako su donesene Procedure nabave, Odluka o načinu realizacije ugovora vezanih uz građenje i održavanje autocesta, Procedura za uvođenje izvoditelja u posao, Radna uputa zahtjeva za produženje ugovorenog roka, Odluka o obveznom sadržaju zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova na temelju ugovora o građenju, Procedura za primopredaju građevina, Pravilnik o zaštiti na radu, Pravilnik o skladišno materijalnom poslovanju, Pravilnik o korištenju i održavanju službenih vozila i strojeva, Politika upotrebe osobnih računala, Procedure o nabavci, zaduženju i razduženju radne i zaštitne odjeće i obuće i drugo.

Prema procedurama nabave iz 2013. svaka organizacijska jedinica imenuje osobu zaduženu za praćenje izvršenja ugovora na način da se imenuje u samom ugovoru ili posebnim rješenjem nakon zaključenja ugovora. Izvršenje ugovora obuhvaća praćenje dinamike i realizacije ugovora, što uključuje kontrolu stvarno isporučenog odnosno izvršenog u odnosu na ugovoreno kao i realiziranog u odnosu na plaćeno. Osoba zadužena za praćenje ugovora je dužna izvještavati na obrascu za praćenje ugovora neposredno nadređenog rukovoditelja o stupnju i dinamici realizacije ugovora kao i o svakom odstupanju. Direktor sektora ili voditelj organizacijske jedinice na temelju obrasca za praćenje ugovora svoje organizacijske jedinice sastavlja objedinjeni skraćeni izvještaj za upravu Društva do 15. srpnja za razdoblje siječanj-lipanj tekuće godine te do 15. siječnja tekuće godine za prethodnu godinu. Tijekom 2013. spomenuti skraćeni izvještaj praćenja ugovora za upravu nije sastavljen.

Odjel za nabavu vodi Evidenciju nabave kojom se prati svaki pojedini pokrenuti postupak javne nabave. Evidencija nabave je objavljena na intranet mreži. Na temelju evidencije nabave Odjel za nabavu izrađuje statistička izvješća propisana Zakonom o javnoj nabavi, statističko izvješće o razlozima odstupanja u realizaciji plana nabave u odnosu na planiranu dinamiku koje se dostavlja polugodišnje organizacijskim jedinicama i upravi Društva, statističko izvješće o stavkama plana nabave koje se planiraju, a ne ugovaraju, se dostavlja upravi Društva i organizacijskim jedinicama jednom godišnje, izvješće o poništenim postupcima javne nabave od strane Društva i razlozima poništenja, izvješće o žalbenim postupcima, statističko izvješće o razlozima zaključenja dodataka ugovorima. Prema procedurama nabave, Društvo je obvezno do 31. ožujka svake godine izraditi izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu i dostaviti ga Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, što je učinjeno. Statistička izvješća predviđena procedurama za 2013. nisu sastavljena. U ranijim godinama nije bila predviđena izrada spomenutih statističkih izvješća.

U razdoblju od 2011. do konca 2013. je poništeno 155 postupaka javne nabave, od kojih je 140 poništio Društvo, a 15 Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. U istom razdoblju je bilo 113 žalbenih postupaka.

Ugovorima o javnoj nabavi imenovane su osobe od strane Društva i izvoditelja radova, odnosno pružatelja usluge za praćenje izvršenja obveza predviđenih ugovorom. Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja na terenu te se sastavljaju zapisnici o uočenim nedostacima i propustima. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene garancije banke ili zadržani iznos. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom.

Odlukom o načinu realizacije ugovora vezanih uz građenje i održavanje autocesta je određeno da su glavni inženjeri projekta, glavni inženjeri-koordinatori, glavni inženjeri te imenovani nadzorni inženjeri Društva kao i nadzorni inženjeri ovlaštenih tvrtki s kojima je Društvo zaključilo ugovor o obavljanju usluga stručnog nadzora dužni osigurati izvođenje radova građenja i izvanrednog održavanja u skladu s građevinskom dozvolom, ugovornim troškovnikom i u okviru ukupnog financijskog iznosa ugovora. Pisano odobrenje za obavljanje dodatnih radova daje uprava Društva na temelju zahtjeva koji mora sadržavati obrazloženje potrebe, opis vrste radova, jedinične i ukupnu cijenu radova, rok izvođenja radova te troškovnik radova za koje se traži odobrenje. Uz zahtjev se prilaže očitovanje nadzornog inženjera te mišljenje i suglasnost projektanta. Također je određeno da se postupak ugovaranja dodatnih radova mora završiti prije početka njihova izvršenja. Određeno je da nepostupanje prema spomenutoj Odluci predstavlja tešku povredu obveza iz radnog odnosa uslijed koje Društvo može otkazati ugovor o radu. Za dodatne radove su provedeni postupci javne nabave te su zaključivani dodaci ugovoru. U pojedinim slučajevima produljivani su rokovi završetka radova, što je bilo regulirano dodacima ugovorima. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova, te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne. Prema izvješću unutarnje revizije iz listopada 2013., dodatni radovi su posljedica izmjena tijekom građenja od strane Društva ili grešaka projektanata. Uzrok izmjena je izrada dokumentacije za nadmetanje bez glavnog projekta i građevinske dozvole ili neriješeni imovinsko pravni odnosi. Samo manji dio dodatnih radova uvjetovan je nepredviđenim okolnostima. Također je navedeno da se dodatni radovi počinju izvoditi prije potpisane suglasnosti ili se o njima ne vodi evidencija kroz građevinski dnevnik. Najveći broj ugovora je zaključen za izgradnju i održavanje dionica autocesta.

Odredbom o obveznom sadržaju zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova prema ugovorima o građenju je određeno da je zapisnik sastavni dio okončane situacije za svaki ugovor o građenju. Zapisnici o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova su priloženi uz okončane situacije te sadrže podatke propisane spomenutom Odredbom. Procedurom za primopredaju građevina je propisano da je primopredaja građevine postupak kojim odgovorni ovlašteni nositelji procesa građenja u Društvu predaju građevinu na korištenje odgovornim i ovlaštenim nositeljima procesa redovnog održavanja izgrađenih građevina i naplate cestarine. Određeno je da se primopredaji pristupa po nalogu uprave Društva na prijedlog Sektora za građenje, a primopredaja se treba obaviti prije puštanja u promet autoceste, odnosno prije korištenja građevina. Primopredaju obavlja povjerenstvo Društva i povjerenstvo društva HAC-ONC.

Odredbama Pravilnika o zaštiti na radu je određeno da se primjena pravila zaštite na radu utvrđuje i Procedurama o nabavci, zaduženju i razduženju radne i zaštitne odjeće i obuće i osobne zaštitne opreme, Katalogom kao i posebnim internim aktima. Društvo nije donijelo interne akte o korištenju radne i zaštitne odjeće i obuće.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi, koji sadržava sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora nije ažuriran svakih šest mjeseci te nisu pravodobno uneseni podaci o izvršenju ugovora i konačnom iznosu plaćenom na temelju ugovora.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, provedba postupaka javne nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga, te usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje nabave

1.1. Plan nabave je objedinjeni dokument koji obuhvaća plan nabave prema organizacijskim jedinicama. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave za 2011., 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova. Planom nabave za razdoblje od 2011. do 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 7.451.995.856,00 kn, od čega u 2011. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4.537.250.610,00 kn, u 2012. u vrijednosti 1.348.719.423,00 kn, te u 2013. u vrijednosti 1.566.025.823,00 kn. Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke i objavljeni su na mrežnim stranicama. Za 2012. je ugovorena nabava roba, radova i usluga u iznosu 507.554.465,00 kn ili 37,6 % planiranog, a za 2013. u iznosu 127.934.286,00 kn ili 8,2 % planiranoga.

Prema Izvještaju Društva o ostvarenju plana građenja i održavanja autocesta za 2011. od planirane izgradnje autocesta u vrijednosti 2.038.021.000,00 kn ostvareno je 1.357.587.475,00 kn ili 66,6 %. Navedeno je kako radovi nisu realizirani planiranom dinamikom, te je od planiranih 21,5 km novih autocesta u promet pušteno 10 km. Utvrđeno je da je na nekim pravcima ostvareno znatno manje od planiranog na aktivnostima građenja i nadzora zbog neprovedenog otkupa zemljišta prema planiranoj dinamici, ograničene dinamike arheoloških istraživanja, te kašnjenja u pojedinim postupcima javne nabave.

Prema Izvještaju Društva o ostvarenju plana građenja i održavanja autocesta za 2012. od planirane izgradnje autocesta u vrijednosti 1.586.120.000,00 kn je ostvareno 1.796.811.444,00 kn, što je za 210.691.444,00 kn ili 13,3 % više od planiranog. Utvrđeno je da je na pojedinim pravcima ostvareno više od planiranog zbog tekućih tehnoloških procesa i strateških odluka. Za dionicu autoceste spoj Metković-čvor Ploče ostvarenje je veće od plana za 631,9 %, a za čvor Vrbovec2-Bjelovar-Virovitica-Republika Mađarska ostvarenje je veće od plana za 224,7 %.

Upravljanje zalihama sirovina, materijala i rezervnih dijelova je određeno računovodstvenim politikama, a u skladu s Međunarodnim računovodstvenim standardima. Na koncu 2013. zalihe sirovina, materijala i rezervnih dijelova su iskazane u vrijednosti 3.975.012,00 kn. Optimalne zalihe nisu utvrđene, a nabava se obavlja na temelju iskustvenih metoda.

Za arheološka istraživanja za lokalitete Vrtla, Popovača i preostali dio lokaliteta Čemešac su bila planirana sredstva u iznosu 4.305.000,00 kn, a izvedena su arheološka istraživanja u iznosu 2.502.321,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost ili 58,1 % planiranog.

Za arheološka istraživanja na trasi autoceste A13 Vrbovec – GP Terezino polje su bila planirana sredstva u iznosu 5.175.225,00 kn, a izvedena su arheološka istraživanja u iznosu 1.965.018,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost, što čini 38,0 % planiranog. Za arheološka istraživanja na dionici Ravča-Ploče je bila utvrđena procijenjena vrijednost u iznosu 5.424.000,00 kn, a izvedena su arheološka istraživanja u iznosu 1.603.300,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost ili 29,6 % predviđene procijenjene vrijednosti.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi plana nabave i planova građenja i održavanja kako bi bili realni i ostvarivi. Predlaže se planirati nabavu roba, radova i usluga na temelju stvarnih potreba Društva te u skladu s financijskim mogućnostima i mogućom provedbom s obzirom na radnje koje prethode postupku javne nabave, kao što je rješavanje imovinsko pravnih odnosa. Prije uvrštenja projekata u plan nabave predlaže sastaviti analizu opravdanosti projekata. Također predlaže donijeti procedure i utvrditi optimalne zalihe sirovina, materijala i rezervnih dijelova dostatnih za redovnu opskrbu.

1.2. *Društvo prihvaća nalaz i obrazlaže da plan građenja i održavanja autocesta donosi Vlada Republike Hrvatske u čijoj je nadležnosti analiza opravdanosti projekata. Društvo je obvezno provesti projekte koje je Vlada Republike Hrvatske uvrstila u Plan građenja i održavanja autocesta. Godišnji planovi građenja i održavanja izrađuju se u skladu s četverogodišnjim Programom građenja i održavanja, a smjernice za izradu programsko planske dokumentacije proizlaze iz strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske i ciljeva, odnosno odluka Vlade Republike Hrvatske. Navodi da ulaže napore za utvrđivanje realnog plana nabave u skladu s potrebama te financijskim mogućnostima uz praovodno rješavanje imovinsko pravnih odnosa, ali ne može bitno utjecati na rokove provedbe imovinsko pravnih postupaka jer su uz Društvo u postupcima izvlaštenja nekretnina i njihovo rješavanje uključeni uredi državne uprave, Ministarstvo pravosuđa te nadležni upravni sudovi. Zbog što kvalitetnijeg upravljanja poslovnim procesima, Društvo je tijekom 2013. donijelo niz dokumenata koji za cilj imaju poboljšanje i kvalitetnije vođenje. Tako je donesena Procedura za izradu godišnjeg Plana građenja, Priprema tehničke dokumentacije za izvođenje radova, Procedura upravljanja projektima, Procedura rješavanja imovinsko pravnih odnosa te Procedura nabave.*

Nadalje Društvo obrazlaže da ostvarenje plana za 2013. u iznosu 127.934.286,00 kn ili 8,2 % planiranoga je posljedica nemogućnosti nabave novčanih sredstava putem kredita zbog čega je došlo do zastoja u realizaciji plana za 2013. Nakon što su novčana sredstva pribavljena započela je realizacija plana te je koncem lipnja 2014. ostvarenje Plana nabave za 2013. iznosilo 726.985.633,00kn ili 47,0 %. Navodi da je u 2011. ostvarenje Plana građenja i održavanja na nekim pravcima ostvareno znatno manje od planiranog na aktivnostima građenja i nadzora zbog neprovedenog otkupa zemljišta prema planiranoj dinamici, ograničene dinamike arheoloških istraživanja te kašnjenja u pojedinim postupcima nabave, jer su postupci nabave provedeni prije 2011. Za arheološka istraživanja za lokalitete Vrtla, Popovača i preostali dio lokaliteta Čemešac te na trasi autoceste A 13 Vrbovec-GP Terezino polje i na dionici Ravča-Ploče procijenjena vrijednost postupaka javne nabave se temeljila na povijesnim cijenama iz prethodnih postupaka javne nabave, u otvorenim postupcima javne nabave su ponuđene znatno niže cijene i postignuta je znatna ušteda za Društvo jer su zaključeni ugovor po povoljnijim i nižim cijenama.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

2.1. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na izradu dokumentacije za nadmetanje, nabavu soli za posipanje autocesta, izradu projektne dokumentacije, odabir dobavljača, ugovaranje rokova izvođenja radova, ugovaranje cijena, uvođenje izvoditelja radova u posao, nabavu roba, radova i usluga na temelju pregovaračkih postupaka javne nabave, pravodobnost provedbe postupaka javne nabave, korištenje usluga vanjskih stručnjaka, objavu obavijesti o zaključenom ugovoru, te monitoring propusnosti autoceste za životinje.

- Izrada dokumentacije za nadmetanje

Dokumentaciju za nadmetanje čini opći dio, tehnički dio (troškovnik, projektni zadatak, tehnički uvjeti) te prijedlog ugovora ili okvirnog sporazuma. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena u skladu s procedurama odnosno sadrži opći i tehnički dio te prijedlog ugovora odnosno okvirnog sporazuma. U većem broju postupaka javne nabave su tražena dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, što je utjecalo na produljenje provedbe postupaka javne nabave. U pojedinim slučajevima je bilo potrebno nekoliko mjeseci za pojašnjenje dokumentacije za nadmetanje, a u pojedinim slučajevima dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da traženi uvjeti isključuju podnošenje većeg broja ponuditelja. Samostalni odjel za nabavu u nekoliko je slučajeva upozorio sektore da traženi uvjeti za dokazivanje sposobnosti ograničavaju tržišno natjecanje i diskriminiraju potencijalne ponuditelje.

Prema izvješću unutarnje revizije procesa javne nabave sektora za projektiranje iz kolovoza 2013., utvrđena je djelomična nekonzistentnost u izradi tehničkih uvjeta dokumentacije za nadmetanje gdje se u nekim slučajevima uvažavaju parcijalni dokazi po različitim projektima iz kojih se potvrđuje cjelokupno iskustvo ponuditelja, a u određenim se nabavama ne prihvaćaju parcijalni dokazi nego se traže uvjeti specifične niskogradnje kojima mogu udovoljiti samo tri ponuditelja.

U pozivima za nadmetanje iz siječnja 2012. za rekonstrukciju i dogradnju te nadzor građevinskih radova čvora Ivanja Reka, poddionica Ivanja Reka-Rugvica kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti je zatraženo iskustvo izgradnje te nadzora najmanje 10 km autoceste ili državnih cesta. Dopisom Samostalnog odjela za nabavu iz siječnja 2012. upozoren je Sektor građenja da traženi uvjet nije u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi, odnosno da se dokazi i njihovi vrijednosni pokazatelji mogu zahtijevati samo u mjeri opravdanoj predmetu nabave i procijenjenom vrijednošću nabave. Izmjenom dokumentacije iz siječnja i veljače 2012. izmijenjeni su uvjeti te je tražena izgradnja i nadzor najmanje 4 km autoceste. Spomenuto je utjecalo na produljenje roka provedbe postupka javne.

U pozivu na nadmetanje za telekomunikacijske usluge iz srpnja 2011. kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti je zatražena dostava najmanje tri potvrde o uredno ispunjenim ugovorima u posljednje tri godine iz kojih je moralo biti vidljivo da je najmanji ukupni godišnji iznos za pružanje telekomunikacijskih usluga u pokretnoj i nepokretnoj mreži bio najmanje 5.000.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Jedan od zainteresiranih ponuditelja je zatražio pojašnjenje načina utvrđivanja iznosa od 5.000.000,00 kn. Izmjenom dokumentacije iz kolovoza 2011. je izostavljen uvjet pružanja telekomunikacijskih usluga u pokretnoj i nepokretnoj mreži najmanje 5.000.000,00 kn. Spomenuto je utjecalo na produljenje roka provedbe postupka javne nabave.

Ugovor za nadogradnju sustava za sigurnosno kopiranje i arhiviranje podataka je zaključen u svibnju 2012. u vrijednosti 1.066.495,00 kn. Troškovnikom uz dokumentaciju za nadmetanje iskazana je ukupna cijena nadogradnje za dva sustava. Elementi ponude kao što su naziv pojedine opreme koja se nabavlja, količina, jedinična cijena licenci, cijena implementacije sustava te održavanja licenci i podrška nisu iskazani. U cilju boljeg praćenja troškova trebalo je sastaviti detaljniji troškovnik.

- Nabava soli za posipanje autocesta

U pozivima za nadmetanje za nabavu soli za posipanje autocesta iz svibnja 2011. kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti zatražena je dostava vodopravne dozvole za proizvodnju i stavljanje u promet kemikalije koju daje nadležno tijelo prema odredbama Zakona o vodama (Narodne novine 153/09). Ispravkom objave poziva za nadmetanje iz srpnja 2011. izostavljena je obveza dostave vodopravne dozvole. U lipnju i srpnju 2011. javni naručitelj je zaprimio upite u vezi pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, te upozorenja kako je potrebno zatražiti dokaze o ispunjenju tehničke stručne sposobnosti u skladu s odredbama Zakona o vodama. Odluke o odabiru dobavljača su donesene u srpnju 2011. Rješenjem Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave iz listopada i studenoga 2011. nadmetanja za nabavu soli su poništena. Kao razlog poništenja je navedeno da dokumentacija za nadmetanje nije jasna i razumljiva u dijelu koji se odnosi na način zaključenja ugovora o javnoj nabavi, te da u predmetnim postupcima javne nabave je bila potrebna vodopravna dozvola te je naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje bio dužan propisati dostavljanje vodopravnih dozvola kao bitan uvjet prema odredbama Zakona o vodama uz obrazloženje da je učinjena bitna povreda iz članka 140. Zakona o javnoj nabavi zbog čega su poništene odluke o odabiru i predmetni postupci javne nabave u cijelosti.

U siječnju 2012. s trojicom dobavljača su zaključeni ugovori o nabavi soli za posipanje ceste na temelju prethodno provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave uz obrazloženje iznimne žurnosti. Nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave s izabranim ponuditeljem je u travnju 2012. zaključen ugovor o nabavi soli.

Cijene postignute u pregovaračkom postupku javne nabave soli su više za 2,3 % do 10,0 % ovisno o mjestu isporuke od cijena postignutih nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave.

Odredbama članka 15. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) je propisano da se ugovor o javnoj nabavi robe može sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave ako se zbog iznimne žurnosti, izazvane događajima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva na nadmetanje ne može primijeniti. Razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije ni u kojem slučaju biti uzrokovan postupanjem javnog naručitelja, što je bilo u ovom slučaju. Izmjenom uvjeta nadmetanja kojima se ukinula obveza dostave vodopravne dozvole, a nakon donošenja rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave o poništenju odluka o odabiru, Društvo je dovedeno u situaciju da nema mogućnost pravodobne nabave soli potrebne za posipanje autocesta te nabave po povoljnijoj cijeni koji bi se postigla provedbom otvorenih postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna i omogućiti prijavu većeg broja ponuditelja i postizanje povoljnije cijene.

- Izrada projektne dokumentacije

Zbog propusta u projektnoj dokumentaciji produljivani su rokovi izgradnje poddionice Velika Gorica–Buševac, isporuke i programske nadogradnje sustava za nadzor i upravljanje prometom u tunelima Mala Kapela i Sveti Rok, glavnog pregleda objekata na autocesti Bregana-Zagreb-Lipovac i autocesti Zagreb-Goričan, te rekonstrukcije i dogradnje čvora Ivanja Reka.

Izgradnja poddionice Velika Gorica–Buševac na dionici Velika Gorica– Lekenik u vrijednosti 474.781.972,00 kn uvećano za porez na dodanu vrijednost ugovorena je u studenome 2007. Utvrđen je rok završetka radova za prva dva km dionice deset mjeseci, a svih radova 14 mjeseci. Dodacima ugovoru (sedam dodataka ugovoru) rokovi završetka radova su produljivani do 1. listopada 2011. Osmim dodatkom ugovoru zaključenim u prosincu 2011., nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, ugovoreni su dodatni radovi u vrijednosti 10.498.958,00 kn, odnosno 12.913.719,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost te rokom dovršetka radova do travnja 2012. Devetim dodatkom ugovoru iz svibnja 2012. produljen je rok do srpnja 2012. zbog nepovoljnih vremenskih uvjeta te zbog nepribavljanja rješenja za čistu sječu. Prema zapisniku o okončanom obračunu iz listopada 2012., radovi su započeli 7. prosinca 2007., a završeni su 31. srpnja 2012. Ugovoreni su radovi u vrijednosti 485.280.930,00 kn, a izvedeni su u vrijednosti 482.443.272,00 kn, odnosno 589.106.944,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost. Do kolovoza 2013. izvoditelju radova je plaćeno 600.113.552,00 kn, što je za 11.006.608,00 kn više od vrijednosti izvedenih radova. Od spomenutih 11.006.608,00 kn, na zatezne kamate plaćene izvoditelju radova se odnosi 8.813.061,00 kn. Radovi su započeli na temelju idejnog projekta zbog čega su tijekom gradnje izvođeni dodatni radovi kao posljedica odstupanja glavnog i izvedbenog projekta od idejnog projekta, što je dovelo do produljenja rokova završetka radova. Do kašnjenja u radovima je dolazilo i zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa.

S obzirom da su radovi trajali od prosinca 2007. do srpnja 2012., odnosno četiri i pol godine, a osnovnim ugovorom je bilo predviđeno trajanje svih radova 14 mjeseci, bilo je potrebno više pozornosti posvetiti planiranju nabave, te izradi projektne dokumentacije kako bi se predvidjeli potrebni radovi i predvidjelo stvarno stanje na terenu te utvrdili realni rokovi izgradnje te time izbjegli dodatni troškovi koje je Društvo imalo zbog kašnjenja u radovima za koje nije bio kriv izvoditelj.

Ugovor za isporuku i programsku nadogradnju sustava za nadzor i upravljanje prometom u tunelima Mala Kapela i Sveti Rok u iznosu 6.190.000,00 kn je zaključen u listopadu 2011. Utvrđen je rok završetka do konca travnja 2012. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe i predočenoj dokumentaciji, tijekom izvršavanja isporuke i nadogradnje sustava isporučitelj je dostavljao mjesečne izvještaje u kojima je navodio nedostatke u projektnoj dokumentaciji. Zbog propusta u projektnoj dokumentaciji, dodacima ugovoru su produljeni rokovi do konca ožujka 2013.

Ugovor za poslove glavnog pregleda objekata (mostova i nadvožnjaka) na autocesti Bregana-Zagreb-Lipovac i autocesti Zagreb-Goričan u iznosu 3.005.185,20 kn s porezom na dodanu vrijednost je zaključen u lipnju 2011. Određen je rok izvođenja radova u roku 12 mjeseci. Dodatkom ugovoru produljen je rok završetka radova do studenoga 2012. Prema dokumentaciji izvoditelja, projektna dokumentacija iz koje se unose podaci o građevinama, nije odgovarala izvedenom stanju na terenu, zbog čega je na pojedinim građevinama bilo potrebno naknadno geodetsko snimanje stvarnog stanja, što je dovelo do produljenja roka završetka radova.

Rekonstrukcija i dogradnja čvora Ivanja Reka-rekonstrukcija instalacija u vrijednosti 15.352.394,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je ugovorena koncem lipnja 2012. Ugovoren je rok dovršetka radova prelaganja i zaštite plinovoda do kraja kolovoza 2012., te drugih radova do konca listopada 2012. Prvim dodatkom ugovoru iz veljače 2013. (četiri mjeseca nakon protoka ugovorenog roka) produljen je rok dovršetka radova do svibnja 2013., zbog izmjene i usklađenja projektne dokumentacije. Drugim dodatkom ugovoru iz lipnja 2013. je produljen rok dovršetka radova do konca kolovoza 2013. zbog loših vremenskih uvjeta. Trećim dodatkom ugovoru iz listopada 2012. je produljen rok dovršetka radova do 15. prosinca 2013. zbog radova koji nisu dovršeni od strane drugog izvođača radova. U očitovanju odgovorne osobe iz veljače 2014. se navodi da su radovi dovršeni te da su nedostaci u projektnoj dokumentaciji prouzrokovali dodatne radove. U slučajevima kašnjenja ugovorenih radova zbog promijenjenih okolnosti izvođenja radova Društvo je trebalo pravodobno zaključiti dodatke ugovorima.

Državni ured za reviziju predlaže prije zaključenja ugovora pribaviti cjelokupne projekte koji uključuju pored idejnog, glavni i izvedbeni projekt, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi gradnje. Također predlaže ugovore o građenju zaključiti nakon što su riješeni imovinsko pravni odnosi.

- Odabir dobavljača

Za nabavu rezervnih dijelova za zaštitnu odbojnu ogradu u propisanom roku su zaprimljene dvije ponude, od kojih je jedna iznosila 2.047.393,00 kn, a druga 3.965.990,00 kn. S obzirom da je razlika u navedenim ponudama iznosila 1.918.597,00 kn trebalo je od ponuditelja zatražiti pisano objašnjenje o sastavnim elementima ponude u skladu s odredbama članka 81. Zakona o javnoj nabavi kojima je određeno da, ako su u ponudama iskazane neuobičajeno niske cijene za robu, radove ili usluge, naručitelj može odbiti takve ponude nakon što je zatražio pisano objašnjenje o sastavnim elementima ponude koje smatra bitnima. Pisano objašnjenje nije zatraženo. Odluka o odabiru je donesena 114 dana nakon protoka roka za dostavu ponuda, što nije u skladu s odredbama dokumentacije za nadmetanje kojima je određeno da naručitelj donosi odluku o odabiru ili poništenju nadmetanja u roku 45 dana od dana isteka roka za dostavu ponuda. Okvirni sporazum za isporuku rezervnih dijelova za ogradu je zaključen u rujnu 2012. na četiri godine. Od izabranog ponuditelja nisu nabavljani rezervni dijelovi za ogradu jer nije bio u mogućnosti isporučiti originalne dijelove. Odredbama članka 11. okvirnog sporazuma je određeno da u slučajevima neurednog ispunjenja obveza (isporuka koja nije u skladu s naručenim i drugo), Društvo može zahtijevati i ugovornu kaznu u iznosu 10,0 % vrijednosti narudžbenice, te naknadu štete. Društvo je trebalo aktivirati instrumente osiguranja u slučaju neispunjenja obveza u skladu s ugovornim odredbama. Odluka o odabiru dobavljača za isporuku boje za asfalt, staklenih retroreflektivnih zrnaca i razređivača za asfaltne boje je donesena 59 dana nakon isteka roka za dostavu ponuda, što nije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje prema kojoj naručitelj donosi odluku o odabiru ili poništenju nadmetanja u roku 45 dana od dana isteka roka za dostavu ponuda.

Državni ured za reviziju predlaže odabir izvođača radova, pružatelja usluga te dobavljača robe obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugih propisa koji uređuju područje javne nabave te u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

Također predlaže donijeti odluke o odabiru u rokovima određenim u dokumentaciji za nadmetanje te u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nadalje predlaže u slučajevima znatnijeg odstupanja cijena od ponuditelja pribaviti dodatna pojašnjenja o sastavnim elementima ponude u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Ugovaranje rokova izvođenja radova

Za dodatne radove su provođeni postupci javne nabave te su zaključivani dodaci ugovoru. Produljenje rokova završetka radova je određeno dodacima ugovorima. U pojedinim slučajevima nabave izvoditelji radova nisu uvedeni u posao u predviđenim rokovima zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa, zbog kašnjenja u radovima izvoditelja koji su obavljali prethodne faze radova, a u pojedinim slučajevima zbog nerealno utvrđenih rokova dovršetka radova. Spomenuto je imalo za posljedicu nemogućnost obavljanja radova u ugovorenim rokovima zbog čega je zaključivano više dodataka ugovoru po jednom predmetu nabave. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produljivani rokovi. U pojedinim slučajevima u razdoblju predviđenom za podnošenje ponuda su zainteresirani ponuditelji ukazivali na nerealno utvrđene rokove nakon čega su izmjenom dokumentacije za nadmetanje produljeni rokovi dovršetka radova. Protekom vremena koje je bilo potrebno za pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje te samom izmjenom dokumentacije produljivani su postupci nabave. Prema izvješću unutarnje revizije iz listopada 2013., dodatni radovi su posljedica izmjena tijekom građenja od strane Društva ili grešaka projektanta. Uzrok izmjena je izrada dokumentacije za nadmetanje bez glavnog projekta i građevinske dozvole ili neriješeni imovinsko pravni odnosi. Samo manji dio dodatnih radova uvjetovan je nepredviđenim okolnostima. Također je navedeno da se dodatni radovi počinju izvoditi prije pribavljene suglasnosti ili se o njima ne vodi evidencija kroz građevinski dnevnik.

U pozivu za nadmetanje za rekonstrukciju lokalne ceste i križanja spojne ceste Zagvozd-Baška voda s tunelom Sveti Ilija kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti je tražena izgradnja najmanje 5 km autoceste. Dopisom Samostalnog odjela za nabavu iz siječnja 2012. upozoren je Sektor građenja da se traženim uvjetom ograničava tržišno natjecanje i diskriminiraju potencijalni ponuditelji, jer je uvidom u projektnu dokumentaciju utvrđeno da ukupna duljina planirane gradnje lokalne ceste iznosi 2,5 km. Tijekom siječnja 2012. Društvu su upućeni upiti u vezi pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Između ostalog Društvo je upozoreno da rok 45 dana za donošenje odluke o odabiru ili poništenju nadmetanja naveden u dokumentaciji za nadmetanje nije u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Također je navedeno da je između roka za dostavu ponuda i roka dovršetka radova četiri mjeseca, što je upitan rok za provođenje postupka javne nabave i dovršetka radova. U veljači 2012. je ponuditeljima dostavljena izmjena dokumentacije za nadmetanje, kojom je promijenjen datum završetka radova. Rekonstrukcija lokalne ceste i križanja, dionica spojna ceste Zagvozd-Baška voda s tunelom Sveti Ilija-Biokovo u vrijednosti 35.710.449,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost, te rokom dovršetka usluge 105 kalendarskih dana je ugovorena u srpnju 2012. Drugim dodatkom ugovoru iz veljače 2013. je produljen rok završetka radova do konca travnja 2013. zbog neriješenih imovinsko pravnih poslova. Prema pisanom obrazloženju građevina je puštena u promet početkom srpnja 2013.

Iz navedenoga je vidljivo da rokovi dovršetka radova nisu realno utvrđeni te da je proveden postupak nabave i zaključen ugovor o izvođenju radova prije nego su riješeni imovinsko pravni odnosi, što je imalo za posljedicu zaključivanje dodataka ugovoru i produljenje rokova dovršetka radova.

Usluge stručnog nadzora nad rekonstrukcijom lokalne ceste i križanje spojne ceste Zagvozd-Baška voda s tunelom Sveti Ilija u vrijednosti 1.058.168,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost su ugovorene u svibnju 2012. Predviđeno je pružanje usluga stručnog nadzora do 15. lipnja 2012. Prvim dodatkom ugovoru iz studenoga 2012. produljen je rok završetka do 4. prosinca 2012. zbog kasnijeg uvođenja u posao izvoditelja radova nad kojima se obavlja nadzor. Spomenuti dodatak ugovoru zaključen je pet mjeseci nakon što je bio predviđen rok završetka pružanja usluga stručnog nadzora. Drugim dodatkom ugovoru iz travnja 2013. produljen je rok završetka radova do 30. lipnja 2013. zbog produženja roka završetka radova nad kojima se obavlja nadzor. S obzirom da je osnovnim ugovorom bilo predviđeno obavljanje stručnog nadzora do 15. lipnja 2012., a da je pružatelj usluge uveden u posao u kolovozu 2012., proizlazi kako je rok pružanja usluge neprimjereno utvrđen, što se potvrđuje zaključenim dodacima ugovoru.

Izrada izvedbenih projekata za napajanje, instalacije i opremu spojne ceste Zagvozd-Baška voda s tunelom Sveti Ilija-Biokovo u vrijednosti 2.242.500,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost ugovorena je u ožujku 2012. Predviđena je izrada spomenutih projekata u roku 45 dana. Dodacima ugovoru (tri dodatka) produljivani su rokovi završetka izrade izvedbenih projekata do konca ožujka 2013. zbog međusobnog usklađenja izvedbenih projekata te dodatnih zahtjeva s gradilišta.

S obzirom da je ugovor za izradu izvedbenih projekata zaključen u ožujku 2012. s rokom dovršetka usluge u roku 45 dana, a da su dodacima ugovoru rokovi produljivani do ožujka 2013., bilo je potrebno preispitati stvarne razloge kašnjenja od godinu dana.

Izrada projektne dokumentacije i provedba upravnog postupka za spojnu cestu čvor Ploče-Karamatići i dodatna projektiranja u vrijednosti 21.325.600,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost je ugovorena 13. srpnja 2009. Određen je rok dovršetka usluge do 13. lipnja 2010. Prema prvom dodatku ugovoru iz srpnja 2010., produljen je rok završetka izrade projektne dokumentacije do konca lipnja 2011.

Drugim dodatkom ugovoru iz svibnja 2011., na temelju pregovaračkog postupka bez prethodne objave, ugovorene su dodatne usluge u vrijednosti 2.203.545,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost zbog promjene dominantnog smjera čime je smjer prema luci Ploče postao dominantan. Trećim dodatkom ugovoru zaključenom u listopadu 2011. produžen je rok završetka izrade projektne dokumentacije do konca prosinca 2012. Četvrtim dodatkom ugovoru iz listopada 2011., nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave su ugovorene dodatne usluge izrade projektne dokumentacije u iznosu 2.420.000,00 kn, odnosno 2.976.600,00 kn s uključenim porezom na dodatnu vrijednost i rokom izvršenja usluge 18 mjeseci. Petim dodatkom ugovoru iz svibnja 2013. utvrđen je rok dovršetka do listopada 2013. Dodatak ugovoru je zaključen mjesec dana nakon što je istekao rok dovršetka izrade projektne dokumentacije u travnju 2013. Pružatelj usluge je zatražio 10. listopada 2013. produženje ugovorenog roka do konca 2014., potrebnog za pribavljanje lokacijske dozvole jer je u tijeku donošenje prostornog plana Dubrovačko neretvanske županije. S obzirom da je ugovorom za izradu izvedbenih projekata zaključenom u srpnju 2009. bio utvrđen rok dovršetka usluge do lipnja 2010., a da su dodacima ugovoru rokovi produljivani do listopada 2013. bilo je potrebno preispitati razloge izrade projektne dokumentacije u trajanju četiri godine.

Izrada projektne dokumentacije i provedba upravnog postupka, izrada natječajne dokumentacije i provođenje projektantskog nadzora, provedba geodetskih radova te geotehničkih istražnih radova za autocestu A1, sektor Ploče-Dubrovnik u vrijednosti 11.918.700,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost ugovorena je u studenome 2010.

Predviđena je izrada projektne dokumentacije do konca 2011. Prvim dodatkom ugovoru iz lipnja 2013., nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, ugovorene su dodatne usluge u vrijednosti 2.524.772,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost. Rok za završetak je predviđen do svibnja 2013. Drugim dodatkom ugovoru iz svibnja 2011. produljen je rok završetka do listopada 2013. zbog usklađenja s planom građenja. Okončana situacija je ispostavljena u siječnju 2014. S obzirom da je ugovorom za izradu izvedbenih projekata zaključenom u studenome 2010. bio utvrđen rok dovršetka usluge do konca 2011., a da su dodacima ugovoru rokovi produljivani do listopada 2013. bilo je potrebno preispitati razloge izrade projektne dokumentacije u trajanju tri godine.

Pozivom za nadmetanje za izvođenje dodatnih građevinskih radova, instalaterskih i radova visokogradnje na autocesti Zagreb-Split-Dubrovnik iz ožujka 2013. je utvrđen rok za dostavu ponuda 15. travnja 2013., a predviđeni rok za obavljanje radova je 15. lipnja 2013. Tijekom ožujka 2013. zatražena su dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, koja se između ostalog odnose i na nerealno utvrđen rok za izvođenje radova s obzirom da je rok za dostavu ponuda 15. Travnja 2013., a za završetak radova 15. lipnja 2013. Izmjenom dokumentacije iz ožujka 2013. promijenjen je rok završetka radova i utvrđen je rok 60 dana od dana uvođenja u posao.

Zbog nerealno utvrđenog roka dovršetka radova, zatražena su dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje koja je u konačnici izmijenjena, odnosno izmijenjen je rok dovršetka radova, što je imalo za posljedicu produljenje provedbe postupka javne nabave.

Sanacija asfaltnog zastora kolnika na autocesti Bregana-Zagreb-Lipovac ukupne vrijednosti 12.491.777,00 kn je ugovorena u ožujku 2012. Utvrđen je rok dovršetka radova u roku 12 mjeseci. Dodatkom ugovoru iz srpnja 2013. su ugovoreni dodatni radovi u vrijednosti 335.750,31 kn bez uračunanog poreza na dodanu vrijednost.

Prema zapisniku o okončanom obračunu i preuzimanju radova iz srpnja 2013., ugovoreni radovi su započeli 25. travnja 2012., a završili su 11. listopada 2012. Iz navedenog proizlazi da je dodatak ugovoru, kojim su ugovoreni dodatni radovi, zaključen devet mjeseci nakon što su radovi završeni.

Ugovor za izgradnju spojne ceste čvor Ravča-Drvenik u iznosu 5.967.524,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je zaključen u lipnju 2011. Utvrđen je rok izvođenja radova do 15. lipnja 2011. Prvim dodatkom ugovora iz kolovoza 2011. je produljen rok izvođenja radova do 15. prosinca 2011. Drugim dodatkom ugovora iz travnja 2012. je produljen rok do konca travnja 2012. a kao razlog produljenja se navode nepovoljni klimatski uvjeti za vrijeme izvođenja radova. Radovi su u vrijeme obavljanja revizije kasnili 20 mjeseci u odnosu na rok utvrđen drugim dodatkom ugovoru. Društvo nije s izvoditeljem radova utvrdilo razloge zbog kojih radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku te nije određen novi datum završetka radova. Društvo je bilo obvezno s izvoditeljem radova i nadzornim tijelima utvrditi razloge zbog kojih radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku, te ako je za kašnjenje kriv izvoditelj, obračunati ugovorene kazne.

Državni ured za reviziju predlaže utvrđivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno zaključivati dodatke ugovoru.

- Ugovaranje cijena

Kod sanacije nadvožnjaka u čvoru Lučko za krakove 8 i 9, te sanacije usjeka autoceste Zagreb-Split-Dubrovnik istovrsni radovi su ugovoreni po različitim cijenama.

Tako je usporedbom ugovorenih cijena utvrđeno da je za izradu geodetske snimke postojećeg stanja, izrade poprečnih profila i geodetskog nadzora uključujući i izradu elaborata za krak 8 ugovorena cijena 27,00 kn/m², a za krak 9 u iznosu 12,00 kn/m². S obzirom da su radovi na sanaciji nadvožnjaka u čvoru Lučko za oba kraka planirani i započeli u isto vrijeme, trebalo je provesti jedan otvoreni postupak javne nabave.

Kod sanacije usjeka autoceste Zagreb-Split-Dubrovnik za postavu mreža za zaštitu pokosa tipa A kod jednog usjeka je ugovorena cijena 39,00 kn/m², a kod drugog usjeka 37,50 kn/m². Kod zaštite pokosa tipa C ugovorena je cijena za bušene drenove duljine dva metra 310,00 kn po komadu, a kod drugogog usjeka 250,00 kn po komadu. S obzirom da su radovi na sanaciji tri usjeka na autocesti Zagreb-Split-Dubrovnik planirani i započeli u isto vrijeme i obavljao ih je isti izvoditelj radova, te su odluke o odabiru donesene isti dan, trebalo je provesti jedan otvoreni postupak javne nabave, pri čemu bi se omogućili radovi po ujednačenim cijenama za sve uključene stavke u troškovniku i dobila mogućnost odabira ekonomski povoljnije ponude.

Državni ured za reviziju predlaže stalno pratiti cijene stavaka troškovnika uobičajene kod pojedinih vrsta radova kako bi se utvrdila njihova opravdanost, te u slučajevima znatnijeg odstupanja cijena, od ponuditelja zatražiti dodatna objašnjenja o sastavnim elementima ponude. Također predlaže objediniti postupke javne nabave za istovrsne radove.

- Uvođenje izvoditelja radova u posao

Zbog kasnijeg uvođenja izvoditelja radova u posao zaključivani su dodaci ugovoru kojima su produljivani rokovi dovršetka za sanaciju mosta Voćarica, te sanaciju nadvožnjaka u čvoru Lučko.

Sanacija mosta Voćarica u vrijednosti 3.893.562,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost je ugovorena u studenome 2011. Dodatkom ugovoru iz listopada 2013. ugovoreni su dodatni radovi u vrijednosti 118.334,00 kn, na temelju prethodno provedenog pregovaračkog postupka javne nabave. Rok izvođenja radova je utvrđen 30 dana od zaključenja ugovora. Prema Zapisniku o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova iz listopada 2013., početak radova je bio 12. travnja 2012., a završetak 9. studenoga 2012. Od zaključenja ugovora do uvođenja izvoditelja radova u posao je prošlo pet mjeseci.

Ugovor za sanaciju nadvožnjaka u čvoru Lučko (krak 9) s rokom izvođenja radova 365 radnih dana je zaključen u studenome 2011. Određen je datum početka radova do 22. prosinca 2011. Prema usmenom obrazloženju odgovorne osobe, radovi su započeli sredinom ožujka 2012. zbog zimskog perioda, odnosno tri mjeseca nakon ugovorenog početka. Ugovor za sanaciju nadvožnjaka u čvoru Lučko (krak 8) s rokom izvođenja radova u roku 180 radnih dana je zaključen 21. studenoga 2011. Određen je datum početka radova do 2. siječnja 2012. Prema usmenom obrazloženju odgovorne osobe, radovi su započeli sredinom ožujka 2012. zbog zimskog perioda, odnosno dva i pol mjeseca nakon ugovorenog početka. Društvo je trebalo kod ugovaranja početka i završetka radova uzeti u obzir okolnosti koje je moguće planirati, a utječu na kontinuitet obavljanja građevinskih radova, kao što su nepovoljne vremenske prilike, vrijeme turističke sezone i druge poznate okolnosti.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno uvoditi u posao izvoditelje radova. Također predlaže kod utvrđivanja rokova uzeti u obzir činjenice koje se mogu unaprijed planirati.

- Nabava roba, radova i usluga na temelju pregovaračkih postupaka javne nabave

Za zamjenu, nadogradnju, instalaciju, ispitivanje i puštanje u rad opreme sustava za naplatu cestarine, nabavu interoperabilnih uređaja, usluge dopuštenog prekoračenja po računu, servisiranja i popravaka vozila, održavanja integralnog informacijskog sustava, pružatelji usluga su izabrani nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave prema odredbama članka 15. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) i članaka 27. i 28. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83,13 i 143/13), kojima je određeno da se navedeni postupak primjenjuje kada zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. Ugovor za zamjenu, nadogradnju, instalaciju, ispitivanje i puštanje u rad opreme sustava za naplatu cestarine na svim dionicama Društva je zaključen u ožujku 2012. u kunsjoj protuvrijednosti 349.072,84 EUR, odnosno 2.608.159,16 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za pojedinu opremu je predviđeno da će se nabaviti navedena ili jednakovrijedna oprema. Instalaciju sustava za naplatu cestarine na naplatnim postajama Vrgorac, Zagreb istok, tunel sv. Ilija, te Karamatići je obavljao isti dobavljač. Dio opreme je nabavljan od drugih dobavljača, a odnosi se na nabavu uobičajenih poslovnih programa te nabavu vrijednosno najznačajnije opreme naplatne staze. Iz navedenoga proizlazi da dobavljač nije u cijelosti jedini gospodarski subjekt koji može izvršiti ugovor zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava.

Primjena pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave za ustupanje usluga održavanja sustava naplate cestarine te nabave rezervnih dijelova nije opravdana, jer prema objavi u Elektroničkom oglasniku javne nabave drugog društva za građenje i gospodarenje autocestom je iskazana nabava usluga održavanja sustava naplate cestarine te rezervnih dijelova otvorenim postupcima javne nabave. Kod ustupanja usluga zamjene, nadogradnje, instalacije, ispitivanja i puštanja u rad opreme sustava za naplatu cestarine je potrebno izraditi analizu tržišnih cijena, odnosno prikupiti ponude ponuditelja za koje je poznato da nude navedene usluge, a u cilju postizanja povoljnijih cijena te učinkovitijeg upravljanja sredstvima.

Usluge servisiranja i popravaka vozila su obavljene nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave. Provođenjem otvorenog postupka javne nabave omogućilo bi se drugim ovlaštenim servisima koji su i obavljali usluge servisa da samostalno ponude obavljanje navedenih usluga, što bi omogućilo i postizanje nižih cijena.

Za usluge održavanja integralnog informacijskog sustava u svibnju 2013. je zaključen ugovor, za razdoblje od travnja 2013. do travnja 2014. u vrijednosti 2.098.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovor je zaključen s dobavljačem koji je tijekom 2002. i 2003. obavio isporuku, instalaciju i implementaciju integralnog informacijskog sustava. Odredbama ugovora iz 2002. i 2003. je bilo predviđeno da će izvršitelj dati na raspolaganje Društvu izvorni programski kod (sourcecode) svih modula u slučaju da se ne ugovori održavanje sustava s pružateljem usluge.

Ustupanje usluga održavanja informacijskog sustava na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave nije opravdano jer izvoditelj nije posjedovao autorska i imovinska prava, što kod ugovaranja usluga računalnih aplikacija nije opravdano jer se time ograničava tržišno natjecanje i postiže diskriminirajući učinak.

Za isporuku interoperabilnih uređaja proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave zbog razloga iznimne žurnosti. Odredbama članka 25. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je javni naručitelj kod provođenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave obavezan u Elektroničkom oglasniku javne nabave objaviti obavijest o početku postupka javne nabave koja između ostalog sadrži podatke o gospodarskom subjektu ili gospodarskim subjektima s kojim se namjerava pregovarati, što nije učinjeno. Uprava Društva je u svibnju 2012., donijela odluku prema kojoj je u svrhu promocije elektroničke naplate cestarine odobrena akcijska prodaja interoperabilnih uređaja. Uređaji su nabavljeni na temelju zaključenog ugovora u kolovozu 2012. po 159,88 kn, a prodavani su u sklopu promotivnih paketa za 1,25 kn. Primjena pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave za nabavu interoperabilnih uređaja nije bila opravdana jer se nabava mogla predvidjeti, a tijekom 2011. i 2013. su uređaji nabavljani na temelju otvorenih postupaka javne nabave, pri čemu je ostvarena značajno niža cijena uređaja.

Društvo je trebalo preispitati ekonomsku opravdanost ustupanja uređaja po simboličnim cijenama korisnicima usluga, s obzirom na značajnu razliku između nabavne i prodajne cijene navedenih uređaja.

Poziv za dostavu ponuda u otvorenom postupku javne nabave za usluge dopuštenog prekoračenja po računu u okvirnom iznosu 100.000.000,00 kn je objavljen 11. travnja 2011. u elektroničkom oglasniku javne nabave. Odlukom o poništenju postupka javne nabave od 14. travnja 2011., utvrđen je rok mirovanja 15 dana. Objava o poništenju nadmetanja je objavljena u elektroničkom oglasniku javne nabave 15. travnja 2011. Odredbama članka 95. Zakona o javnoj nabavi je određeno da odluka o poništenju postupka javne nabave postaje konačna nakon isteka roka mirovanja od 12 dana od dana dostave odluke o poništenju ponuditeljima odnosno od dana objave odluke o poništenju. Određeno je da se prije isteka roka mirovanja ne smije pokrenuti novi postupak javne nabave za isti predmet nabave. Uprava Društva je odobrila 14. travnja 2011. pokretanje pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave (za slučaj iznimne žurnosti). Iz dokumentacije je vidljivo da je 15. travnja 2011. Društvo uputilo poziv za dostavljanje ponuda na adrese pet banaka. Upućivanjem poziva za dostavu ponuda u vrijeme roka mirovanja nije postupljeno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Odluke o poništenju postupka javne nabave. Ugovor o dopuštenom prekoračenju po poslovnom računu u iznosu 100.000.000,00 kn na rok od jedne godine s izabranim ponuditeljem je zaključen 20. svibnja 2011. Odredbama članka 16. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se ugovor o javnim uslugama može zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave ako se zbog iznimne žurnosti, izazvane događajima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva za nadmetanje ne može primijeniti. Razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije ni u kojem slučaju biti uzrokovan postupanjem javnog naručitelja. U ovom slučaju, Društvo nije ispunjavalo uvjet iznimne žurnosti jer se navedeni postupak pokrenuo radi podmirjenja obveza za kamate i glavnice kredita u korištenju, za koje je Društvo imalo ranije saznanja kada dospjevaju i moglo je na njih utjecati.

Odredbama članka 25. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je javni naručitelj kod provođenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave obavezan u Elektroničkom oglasniku javne nabave objaviti obavijest o početku postupka javne nabave koja između ostalog sadrži podatke o gospodarskom subjektu ili gospodarskim subjektima s kojim se namjerava pregovarati, što nije učinjeno. Društvo je trebalo pravodobno provesti postupak javne nabave usluga dopuštenog prekoračenja po poslovnom računu na temelju otvorenog postupka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno provesti otvorene postupke javne nabave. Predlaže zatražiti izvorni programski kod kako je i ugovoreno u vrijeme nabave programa te provesti otvoreni postupak javne nabave, s obzirom da se navedeni sustav odnosi na uobičajena poslovna područja obuhvaćenim uobičajenim aplikativnim modulima.

- Pravodobnost provedbe postupaka javne nabave

Za održavanje sustava naplate cestarine, održavanje i nadogradnju sustava za SMS nadoplatu i nadoplatu putem web portala za beskontaktnu naplatu cestarine te održavanje integralnog informacijskog sustava, nisu pravodobno provedeni postupci javne nabave te su s pružateljima usluga zaključivane izvansudske nagodbe za pružene usluge za razdoblje nakon isteka ugovora.

Tako je za održavanje sustava naplate cestarine u siječnju 2012. zaključen ugovor u kunsjoj protuvrijednosti 1.156.719,96 EUR, odnosno 8.651.611,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Predviđeno je održavanje do konca 2012. Za usluge održavanja sustava naplate cestarine za razdoblje od siječnja do 15. travnja 2013. u kolovozu 2013. je ispostavljen račun u vrijednosti 2.974.039,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Spomenute usluge su obavljene bez prethodno provedenih postupaka javne nabave. Za obavljene usluge je zaključena u rujnu 2013. izvansudska nagodba prema kojoj je obavljeno plaćanje.

Usluge održavanja integralnog informacijskog sustava su ugovorene u kolovozu 2011. u iznosu 4.249.980,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, za razdoblje 12 mjeseci.

Za usluge održavanja integralnog informacijskog sustava u razdoblju od kolovoza 2012. do veljače 2013. je zaključena izvansudska nagodba kojom je utvrđena obveza plaćanja u iznosu 937.716,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Druga izvansudska nagodba u iznosu 321.956,00 kn s porezom na dodanu vrijednost za pružene usluge održavanja integralnog informacijskog sustava u razdoblju od 9. veljače do 14. travnja 2013. je zaključena u lipnju 2013. Usluge održavanja integralnog informacijskog sustava u razdoblju od kolovoza 2012. do sredine travnja 2013. su obavljene bez prethodno provedenih postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno provoditi postupke javne nabave.

- Korištenje usluga vanjskih stručnjaka

Usluge vanjskih stručnjaka za izradu analize dokumentacije za nadmetanje za održavanje informatičke opreme i reviziju informacijskih sustava su zatražene nakon zaključenja ugovora i donošenja odluke o odabiru pružatelja usluge. Za usluge održavanja informatičke opreme je u rujnu 2011. zaključen ugovor u vrijednosti 3.021.401,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost na rok jedne godine. Dodatkom ugovoru iz srpnja 2012. je produljen rok obavljanja usluga do konca prosinca 2012. Sudski vještak za informatiku i telekomunikacije je izradio u srpnju 2012. analizu dokumentacije za nadmetanje za usluge održavanja informatičke opreme.

Za reviziju informacijskih sustava i izradu projekta s prijedlozima sigurnosnih mjera u iznosu 1.672.000,00 kn je u veljači 2012. donesena odluka o odabiru pružatelja usluge. Tri mjeseca nakon donošenja odluke o odabiru, sudski vještak za informatiku i telekomunikacije je izradio analizu dokumentacije za nadmetanje za informatičke i telekomunikacijske usluge s prijedlozima za poboljšanje, s posebnim osvrtom na financijske pokazatelje. Ugovor za reviziju informacijskih sustava i izradu projekta s prijedlozima sigurnosnih mjera nije zaključen.

Društvo je analizu opravdanosti ustupanja usluga održavanja informatičke opreme i revizije informacijskih sustava trebalo obaviti prije početka postupka nabave. Također je trebalo preispitati cijene po kojima se ustupaju navedene informatičke usluge, s obzirom da se analiza sudskog vještaka najvećim dijelom odnosi na usporedbu cijena ustupljenih usluga u odnosu na tržišne.

Državni ured za reviziju predlaže provesti analizu opravdanosti ustupanja usluga vanjskim stručnjacima prije početka postupka javne nabave.

- Objava obavijesti o zaključenom ugovoru

U pojedinim slučajevima obavijesti o zaključenom ugovoru nisu objavljene u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi kojima je propisana obveza objave obavijesti o zaključenim ugovorima u roku 48 dana od dana zaključenja ugovora. Tako je za usluge obveznog osiguranja od autoodgovornosti i autokaska ugovor zaključen 15. rujna 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru objavljena u elektroničkom oglasniku javne nabave 11. svibnja 2012. Za probna i zaštitna arheološka istraživanja za lokalitete Vrtla, Popovača i preostali dio lokaliteta Čemešac je ugovor zaključen 9. lipnja 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena 14. prosinca 2012. Za nabavu gospodarskih vozila je ugovor zaključen 27. lipnja 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena 2. rujna 2011. Ugovor za isporuku radne i zaštitne odjeće i obuće je zaključen 8. rujna 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena 8. prosinca 2011.

Ugovor za održavanje sustava tehničke zaštite zaključen je 16. prosinca 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena 15. ožujka 2012. Za monitoring propusnosti autoceste za životinje ugovor je zaključen u prosincu 2012., a obavijest o zaključenom ugovoru nije objavljena.

Državni ured za reviziju predlaže obavijesti o zaključenju ugovora objaviti u elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Monitoring propusnosti autoceste za životinje

Ugovor za monitoring propusnosti autoceste za životinje je zaključen u prosincu 2012. u iznosu 1.592.980,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za zaključenje spomenutog ugovora nije pribavljena suglasnost uprave Društva, što je trebalo učiniti u skladu s procedurama javne nabave. Od zahtjeva za nabavu do zaključenja ugovora je protekla jedna godina i 52 dana.

Prema zapisniku Samostalnog odjela unutarnje kontrole Društva iz rujna 2012., cijene iskazane u ponudi ponuditelja su značajno veće od tržišnih. U siječnju 2013. Društvo je obustavilo obavljanje usluga u iznosu 954.360,00 kn, što je 59,9 % ukupno ugovorenog iznosa. Za navedeno značajnije smanjenje obujma usluga s izvođačem radova nije zaključen dodatak ugovoru. Usluge su obavljene u iznosu 844.980,00 kn bez uključenog poreza na dodanu vrijednost, što čini 53,0 % ugovorenog iznosa.

Državni ured za reviziju predlaže zaključivanje dodataka ugovoru u slučajevima kada se mijenja obujam pružanja usluga radi zaštite interesa Društva i efikasnog raspolaganja sredstvima.

2.2. U vezi izrade dokumentacije za nadmetanje Društvo navodi da svi sudionici u postupcima javne nabave posvećuju iznimnu pozornost da cjelokupan postupak javne nabave bude nediskriminirajući te u skladu s potrebama i financijskim mogućnostima Društva, po najpovoljnijoj cijeni i u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. Navodi da su postupci nabave u pojedinim slučajevima, zbog traženih pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje trajali nekoliko mjeseci. Tijekom pojedinih postupaka se mijenjao zakonski okvir koji uređuje predmetno područje zbog čega je bilo potrebno neuobičajeno dugo vrijeme za pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Nadalje navodi da Samostalni odjel za nabavu kontinuirano prati zahtjeve za nabavu koji prethode postupcima javne nabave i upozorava ustrojstvene jedinice u slučajevima kada traženi uvjeti za dokazivanje sposobnosti ograničavaju tržišno natjecanje. Samostalni odjel za nabavu ukoliko uoči nepravilnosti u zahtjevu za nabavu vraća zahtjev na doradu ustrojstvenoj jedinici radi usklađenja s odredbama Zakona. Navodi da se preporuke Samostalnog odjela unutarnje revizije prihvaćaju i implementiraju u relevantne ključne procese Društva kao što je bio slučaj kod revizije procesa javne nabave Sektora za projektiranje iz kolovoza 2013., gdje je utvrđena djelomična nekonzistentnost u izradi tehničkih uvjeta dokumentacije za nadmetanje.

U vezi nabave soli za posipanje autocesta Društvo obrazlaže da su dva postupka nabave soli (NaCl i CaCl) za potrebe zime 2011./2012. započela u primjerenom roku u svibnju 2011. Objavljena dokumentacija za nadmetanje je sadržavala odredbu da ponuditelji u ponudi dostave i vodopravnu dozvolu. Kako se vodopravna dozvola izdaje za točno određeni proizvod, mora se dostaviti uz isporuku soli za koju je izdana te je zaključeno da ponuditelji ne mogu dostaviti vodopravne dozvole uz ponudu osim ako već nemaju određenu sol na svojim zalihama. U svrhu dobivanja više ponuda, a time i postizanja povoljnije cijene dokumentacija za nadmetanje je u srpnju 2011. izmijenjena na način da se izostavi zahtjev za dostavom vodopravne dozvole uz ponude. Na odluke o odabiru iz srpnja 2011. uložene su žalbe a Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je oba postupka poništila u listopadu odnosno studenome 2011. Za potrebe osiguranja minimalno potrebnih zaliha posipala za ceste Društvo je provelo pregovarački postupak javne nabave uz obrazloženje iznimne žurnosti. Navodi da je iznimna žurnost bila opravdana jer zbog neopravdano dugotrajnog žalbenog postupka (tri mjeseca) Društvo nije moglo provesti novi otvoreni postupak javne nabave kojim bi se osigurale potrebne zalihe posipala za ceste do početka zime.

U vezi izrade projektne dokumentacije Društvo prihvaća nalaz i navodi da je u kolovozu 2013. donijelo Proceduru upravljanja projektima kojom su utvrđene faze projekta i izrada cjelokupne projektne dokumentacije potrebne za pribavljanje građevinske dozvole te rješavanje imovinsko pravnih odnosa. Navodi da se izvedbeni projekti za radove koje ugovara Društvo uobičajeno rade nakon ugovaranja radova, jer tehnologiju izvedbe određuje izvoditelj u skladu sa svojim tehnološkim procesima. Kad je bilo moguće, Društvo je u razdoblju od 2011. do 2013. izradilo izvedbene projekte prije pokretanja postupka javne nabave.

U vezi izgradnje poddionice Velika Gorica-Buševac Društvo obrazlaže da s obzirom da su radovi započeli na temelju idejnog projekta u prosincu 2007. i trajali do srpnja 2012. ulažu se maksimalni naponi da se propusti iz tog razdoblja isprave na napovoljniji način za Društvo.

U vezi nabave radova Rekonstrukcija i dogradnja čvora Ivanja Reka-rekonstrukcija instalacija, Društvo obrazlaže da je zaključenje prvog dodatka ugovoru bilo uvjetovano zaključenjem dodatka sporazumu o sufinanciranju.

Navodi da je u predmetnom razdoblju bilo smjenjivanje tadašnje i imenovanje nove uprave Društva, što je bio razlog zaključenja prvog dodatka ugovora u neprimjerenom roku. Nadalje navodi da za produljenje ugovorenog roka nije bilo krivnje izvoditelja radova.

U vezi odabira dobavljača Društvo prihvaća nalaz i navodi da odabire ponuditelje u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi i drugim područjima koji uređuju područje javne nabave te u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Odluke o odabiru se u pravilu donose u roku određenom dokumentacijom za nadmetanje te će Društvo i nadalje nastojati odluke o odabiru donositi u rokovima propisanim Zakonom o javnoj nabavi.

U vezi nabave rezervnih dijelova za zaštitnu odbojnu ogradu u kojem nije zatraženo pisano objašnjenje u skladu s odredbama članka 91. Zakona o javnoj nabavi Društvo obrazlaže da s obzirom da su u otvorenom postupku javne nabave zaprimljene dvije ponude, nije bilo razloga posumnjati u mogućnost isporuke robe. Navodi se da je okvirni sporazum za isporuku rezervnih dijelova zaključen kao neobvezujući i za Društvo i za odabranog ponuditelja, a člankom 5. Sporazuma dopušteno je odabranom ponuditelju u roku 24 sata od zaprimanja pojedinačnog ugovora (narudžbenice) istu odbiti bez posljedica. Odabrani ponuditelj je u pravodobnom roku odbio primitak prve narudžbenice. Okvirni sporazum je predvidio naplatu ugovorne kazne zbog neurednog ispunjenja obveza, odnosno člankom 11. je određeno da se ugovorna kazna odnosi na neuredno ispunjenje obveza po izdanoj i prihvaćenoj pojedinačnoj narudžbenici, koja ima učinak pojedinačnog ugovora. Navodi se ako je ponuditelj pravodobno odbio prihvatiti dostavljenu mu narudžbenicu prema članku 5. Sporazuma nije nastala ugovorna obveza po toj narudžbenici te Društvo nije moglo naplatiti ugovornu kaznu zbog neurednog ispunjenja obveza po neprihvaćenoj narudžbenici. Nadalje navodi da je u prosincu 2012. pozvalo ponuditelja da u naknadnom roku prihvati izdanu narudžbenicu te ukazalo na naplatu jamstva za uredno ispunjenje ugovora ili osiguranje potraživanja Društva u slučaju naplate ugovorne kazne te potraživanja eventualno nastale štete. Kako pravodobnim odbijanjem primitka narudžbenice nije nastala ugovorna obveza, Društvo nije imalo pravo naplatiti jamstvo. Navodi da bi nastalu štetu trebalo dokazivati sudskim putem te je okvirni sporazum raskinut.

U vezi rokova izvođenja radova Društvo prihvaća nalaz i navodi da stručne službe Društva nastoje objektivno utvrditi rokove obavljanja radova ili pružanja usluga, ali se događa da zbog nastanka određenih okolnosti na koje Društvo u trenutku utvrđivanja rokova nije moglo utjecati dolazi do potrebe za produljenjem roka izvršenja ugovora. U pojedinim slučajevima produljen je rok dovršetka dodatkom ugovora, kao posljedica izvanrednih okolnosti koje su se pojavile tijekom provedbe ugovora a nije posljedica nerealno utvrđenog roka. Navodi se da većina radova koje Društvo nabavlja su radovi izgradnje linijskih složenih građevina na čije izvođenje utječu mnogi faktori kao što su neuobičajeno loši vremenski uvjeti za vrijeme kojih nije moguće izvoditi radove, više ugovora s različitim izvoditeljima od kojih ako jedan kasni u izvršenju utječe na druge, trenutne financijske poteškoće izvoditelja, imovinsko pravni odnosi nisu bili na vrijeme riješeni, dodatni radovi koji se nisu mogli unaprijed predvidjeti, nedostaci u projektnoj dokumentaciji.

U vezi nabave projektne dokumentacije Društvo obrazlaže da su rokovi produljivani iz razloga što je provedba upravnog postupka (pribavljanje raznih dozvola) odgađana zbog usklađenja s Programom građenja kako bi se spriječilo da valjanost dozvole istekne prije odobrenja Vlade Republike Hrvatske za građenje pojedine autoceste, čime bi troškovi Društva bili uvećani. Nadalje navodi da će i dalje nastojati realno planirati rokove za izvođenje radova te brinuti da se pravodobno zaključuju dodaci ugovoru.

U vezi ugovaranja cijena Društvo prihvaća nalaz i navodi da objedinavanje dva postupka javne nabave u jedan za krak 8 i krak 9 bi imalo za posljedicu pooštavanje uvjeta sposobnosti s obzirom da bi potencijalni ponuditelji bili u obvezi dostaviti dokaze da su obavili radove po obujmu i vrijednosti najmanje jednake za oba kraka, čime bi se umanjila mogućnost prijave većeg broja ponuditelja i postizanje povoljnije cijene. Također istu posljedicu bi imalo objedinavanje tri postupka javne nabave za sanaciju tri usjeka na autocesti Zagreb-Split-Dubrovnik. Nadalje se navodi da kako se radi o tri zasebna otvorena postupka javne nabave u kojima je odabrana valjana ponuda s najnižom cijenom u svakom od tih postupaka je sudjelovalo više ponuditelja a odabir istog ponuditelja za sva tri postupka je rezultat analize i ocjene ponuda. Navodi se kako Društvo nije moglo utjecati na ponuditelje da u sva tri postupka ponude jednake cijene za iste radove.

U vezi uvođenja izvoditelja radova u posao Društvo prihvaća nalaz i navodi da su zbog kasnijeg uvođenja izvoditelja radova u posao zaključivani dodaci ugovoru za dovršetak sanacije mosta Voćarica i sanacije nadvožnjaka u čvoru Lučko jer je sama provedba postupka javne nabave ovisna o zimskim uvjetima, odnosno radovi se ne mogu uvijek izvoditi zimi kao i u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna. Zbog navedenih ograničenja postupci javne nabave za radove sanacije započinju u rokovima prema poznatim ograničenjima, ponekad se zbog dugotrajnog žalbenog postupka na koji Društvo ne može utjecati postupak odulji te nije moguće u planiranom roku izvoditelja uvesti u posao.

U vezi nabave zamjene, nadogradnje, instalacije, ispitivanja i puštanja u rad opreme sustava naplate cestarine Društvo obrazlaže da je činjenica da se neki pojedinačni dijelovi sustava za naplatu cestarine mogu nabaviti na otvorenom tržištu i da ih kao takve mogu isporučiti i ugraditi razni dobavljači. Navodi se da tako dobavljeni i ugrađeni dijelovi imaju za posljedicu ugrožavanje rada cijelog sustava, a za Društvo je najviši prioritet da ima jamstvo pravilnog i kontinuiranog rada cijelog sustava naplate cestarine, što jedino može jamčiti serviser ovlašten od strane proizvođača sustava kakav je projektiran i instaliran za potrebe Društva. Navodi se da ne postoje drugi gospodarski subjekti koji mogu ponuditi uslugu vezanu za rad cjelokupnog sustava naplate cestarine instaliranog u Društvu, a da pri tome mogu jamčiti pravilan i kontinuiran rad cjelokupnog sustava.

U vezi ustupanja usluga održavanja integralnog informacijskog sustava Društvo navodi da je integralni informacijski sustav Društva osmišljen i proizveden isključivo za potrebe Društva i ne postoji gospodarski subjekt koji ima znanja za njegovo održavanje i nadogradnju, osim samog proizvođača-autora sustava, bez obzira što Društvo ima na raspolaganju izvorni programski kod sustava kakav je postojao do 2010. Nakon 2010. Društvo je zaključilo pet ugovora za održavanje i nadogradnju integralnog informacijskog sustava u kojima nije navedena obveza izvršitelja ažurirati i isporučiti naručitelju programski kod izmijenjenih aplikativnih modula te strukturu i financijski opis svih izmjena tablica i polja u programskom proizvodu kao i opis izmjena relacijskih modela samog programskog proizvoda. Navodi se da nadogradnje integralnog informacijskog sustava u spomenute dvije godine nisu obuhvaćene kodom isporučenim u 2010. Nadalje se navodi da u trenutku objave postupka nabave za održavanje integralnog informacijskog sustava u 2013. Društvo nije raspolagalo programskim kodom, iz čega proizlazi da niti jedan ponuditelj osim zajednice ponuditelja-autora sustava ne bi mogao održavati spomenuti sustav. Navodi da u slučaju da je Društvo raspolagalo programskim kodom koji pokriva sve ugrađene module, ugovaranje usluga održavanja sustava s nekim drugim gospodarskim subjektom koji se bavi računalnim aplikacijama a koji ne poznaje ovu aplikaciju bi ugrozilo poslovanje uz iznimno visok rizik zastoja u poslovanju.

U vezi nabave interoperabilnih uređaja Društvo navodi da su uređaji tijekom akcijske prodaje prodavani za promotivnu cijenu znatno nižu u odnosu na nabavnu cijenu, rezultat čega je povećanje broja korisnika elektroničke naplate cestarine. Navodi da direktiva 2004/52/EC predviđa da zemlje članice Europske unije koje imaju elektroničke sustave naplate cestarine poduzimaju potrebne mjere kako bi povećale korištenje elektroničkih sustava naplate cestarina. U vrijeme usvajanja spomenute direktive namjera je bilo do siječnja 2007. osigurati da se 50,0 % prometnog toka na naplatnoj postaji odvija putem elektroničkih sustava naplate, što nije postignuto. Nadalje se navodi da je odredbama članka 10.a Zakona o cestama određeno da će Vlada Republike Hrvatske utvrditi mjere za povećanje korištenja elektroničkih sustava za naplatu cestarine, koje uključuju i stimulativne modele plaćanje cestarine, kako bi elektronička naplata cestarine dostigla 50,0 % ukupne naplate cestarine. U razdoblju od lipnja do rujna 2012. kada se provodila akcija prodaje interoperabilnih uređaja za 25,0 % je povećan broj korištenja spomenutih uređaja u odnosu na svibanj 2012.

U vezi nabave usluga dopuštenog prekoračenja po računu Društvo obrazlaže da je otvoreni postupak javne nabave za usluge dopuštenog prekoračenja objavljen u travnju 2011. da sama provedba zahtjeva određeno vrijeme te da su u međuvremenu Društvu na naplatu pristigli neplanirani troškovi za čije je financiranje bilo neophodno žurno osigurati potrebna sredstva te je otvoreni postupak javne nabave poništen. Navodi se da je iz razloga iznimne žurnosti koju nije bilo moguće predvidjeti predmetna usluga nabavljena pregovaračkim postupkom javne nabave bez prethodne objave.

U vezi usluga servisiranja i popravaka vozila nabavljenih nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave Društvo obrazlaže da su vozila Društva raspoređena na cijelom području Republike Hrvatske, a samo je ponuditelj s kojim je zaključen ugovor kao generalni zastupnik grupacije mogao omogućiti korištenje svih ovlaštenih servisa u Republici Hrvatskoj.

U vezi pravodobnosti provedbe postupaka nabave Društvo prihvaća nalaz i navodi da Društvo u pravilu pravodobno pokreće i završava potrebne postupke javne nabave. Navodi da je koncem 2012. došlo do promjene uprave Društva te nije bilo moguće započeti i provesti novi postupak nabave za održavanje sustava naplate cestarine i integralnog informacijskog sustava te su stoga predmetni sustavi bili održavani zbog svoje neizmjerne važnosti nekoliko mjeseci bez provedenog postupka javne nabave.

U vezi korištenja usluga vanjskih stručnjaka Društvo prihvaća nalaz i navodi da je tijekom 2012. Društvo promijenilo tri uprave. Ono što je prethodna uprava Društva smatrala opravdanom nabavom sljedeća uprava je nabavom usluga sudskog vještaka htjela provjeriti opravdanost nabave.

U vezi objave obavijesti o zaključenom ugovoru Društvo prihvaća nalaz i navodi da Društvo u pravilu objavljuje obavijesti o zaključenju ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim Zakonom o javnoj nabavi. U pojedinim postupcima javne nabave predmetne obavijesti su objavljene nakon Zakonom propisanog roka, a radi se o nenamjernom propustu.

U vezi monitoringa propusnosti autoceste za životinje Društvo prihvaća nalaz i navodi da je Društvo u jednom trenutku provedbe ugovora obustavilo obavljanje usluga u iznosu 954.360,00 kn, što čini 59,9 % ugovorenog iznosa. Navodi se da je vrijednost stvarno izvršenje i obračunate usluge iznosila 53,0 % ugovorenog iznosa.

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

- 3.1. Prema procedurama nabave svaka organizacijska jedinica imenuje osobu zaduženu za praćenje izvršenja ugovora na način da se imenuje u samom ugovoru ili posebnim rješenjem nakon zaključenja ugovora. Izvršenje ugovora obuhvaća praćenje dinamike i realizacije ugovora, što uključuje kontrolu stvarno isporučenog odnosno izvršenog u odnosu na ugovoreno kao i realiziranog u odnosu na plaćeno. Osoba zadužena za praćenje ugovora je dužna izvještavati na obrascu za praćenje ugovora neposredno nadređenog rukovoditelja o stupnju i dinamici realizacije ugovora kao i o svakom odstupanju.

Direktor sektora ili voditelj organizacijske jedinice na temelju obrasca za praćenje ugovora svoje organizacijske jedinice sastavlja objedinjeni skraćeni izvještaj za upravu Društva do 15. srpnja za razdoblje siječanj-lipanj tekuće godine te do 15. siječnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Na temelju evidencije nabave, Odjel za nabavu izrađuje statističko izvješće o razlozima odstupanja u realizaciji plana nabave u odnosu na planiranu dinamiku koje se dostavlja polugodišnje organizacijskim jedinicama i upravi Društva, statističko izvješće o stavkama plana nabave koje se planiraju, a ne ugovaraju se dostavlja upravi Društva i organizacijskim jedinicama jednom godišnje, izvješće o poništenim postupcima javne nabave od strane Društva i razlozima poništenja, izvješće o žalbenim postupcima, statističko izvješće o razlozima zaključenja dodataka ugovorima. Statistička izvješća predviđena procedurama te izvještaj praćenja ugovora za 2013. nisu sastavljeni.

Društvo je za ispunjenje ugovornih obveza ugovaralo jamstva za dobro izvršenje ugovora, jamstva za otklanjanje uočenih nedostataka, ugovornu kaznu u slučaju kašnjenja te naknadu štete u slučaju raskida ugovora. U pojedinim slučajevima, zapisnikom o primopredaji radova je utvrđena krivnja izvoditelja radova te je predviđena naplata ugovorne kazne.

Za kašnjenje u radovima rekonstrukcije i dogradnje čvora Ivanja Reka, te isporuku tonera i tinti nije naplaćena ugovorna kazna i naknada štete što je trebalo učiniti prema odredbama zaključenih ugovora. Također su utvrđene nepravilnosti kod nadogradnje postojećeg sustava za nadzor i prijavu kvara IT opreme te usluga obveznog osiguranja od autoodgovornosti i autokaska.

Rekonstrukcija i dogradnja čvora Ivanja Reka - poddionica Ivanja Reka-Rugvica u vrijednosti 148.499.311,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost je ugovorena u srpnju 2012. Utvrđen je rok dovršetka prve i druge etape radova do 15. srpnja 2013., a drugih radova do 15. prosinca 2013. Prema prvom dodatku ugovoru iz veljače 2013. je produljen rok završetka kraka 7 i rotora do 31. ožujka 2013., prve i druge etape rekonstrukcije i dogradnje čvora do 31. kolovoza 2013., a treće etape do 15. studenoga 2013. Prema obrazloženju odgovorne osobe za izvršenje ugovora iz ožujka 2014., rok za dovršetak radova je istekao 15. studenoga 2013., a kašnjenje u radovima je isključivo krivnja izvoditelja radova. Izvoditelj radova se obvezao dovršiti radove do 30. travnja 2014. Odredbama ugovora je predviđena ugovorna kazna zbog kašnjenja pet promila od prihvaćenog ugovorenog iznosa po danu kašnjenja tako da najviši iznos ugovorne kazne zbog kašnjenja može biti 5,0 % ugovorenog iznosa. U vrijeme obavljanja revizije ugovorna kazna za kašnjenje nije naplaćena.

Ugovor za isporuku tonera i tinti je zaključen u rujnu 2012. u vrijednosti 1.343.596,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovor je raskinut u veljači 2013. jer dobavljač nije ispunjavao ugovorne obveze. Odredbama ugovora je bilo predviđeno jamstvo za uredno ispunjenje ugovora te osiguranje potraživanja naručitelja u slučaju raskida ugovora (u obliku garancije banke) u iznosu 10,0 % ugovorene cijene.

Također je bilo određeno da naručitelj ima pravo na naknadu štete u slučaju raskida ugovora. Naplata jamstva i naknade štete nije obavljena, osim naplate ugovorne kazne, koja je obračunana u iznosu 67.180,00 kn. Nakon raskida ugovora toneri i tinte su nabavljani od više dobavljača putem narudžbenica, pri čemu su za jednaku vrstu tonera i tinte obračunavane različite cijene. Zahtjev za odobrenje pokretanja postupaka javne nabave za nabavu tonera i tinti na temelju otvorenog postupka javne nabave je podnesen u ožujku 2013., a odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave je donesena u lipnju 2013., odnosno nakon tri mjeseca. Poziv za nadmetanje je objavljen u lipnju 2013. Prema Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda jedna je ponuda odbačena. Ponuditelj čija je ponuda ocijenjena kao neprihvatljiva, uložio je žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, koja je rješenjem iz listopada 2013. poništila odluku o odabiru. Zapisnikom o ponovnom pregledu i ocjeni ponuda je kao najpovoljnija ponuda odabrana ponuda ponuditelja koji je uputio žalbu. Od zahtjeva za nabavu tonera i tinti (sredina ožujka 2013.) do zaključenja ugovora s ponuditeljem (sredina studenoga 2013.) je proteklo osam mjeseci, što je imalo za posljedicu nabavu tonera i tinti od više dobavljača po različitim cijenama. S obzirom da je ugovor raskinut Društvo je trebalo obračunati i naplatiti jamstvo i naknadu štete.

Usluge obveznog osiguranja od autoodgovornosti i autokaska u iznosu 6.728.106,00 kn su ugovorene u rujnu 2011. Odlukom uprave iz ožujka 2007. je određeno da se kasko osiguranje ugovara za službena osobna vozila do vrijednosti 150.000,00 kn na dvije godine, a za vozila vrijednosti od 150.000,00 kn na tri godine. Iz pregleda troškovnika-osiguranje vozila puni auto kasko, koji je sastavni dio zaključenog ugovora, je vidljivo da su kasko osigurana vozila starija od dvije, odnosno tri godine te nisu imala pravo na kasko osiguranje prema spomenutoj odluci.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Društvo nije ažuriralo registar svakih šest mjeseci te nije pravodobno unosilo podatke o izvršenju ugovora i konačnom iznosu plaćenom na temelju ugovora.

Državni ured za reviziju predlaže pratiti provedbu ugovora te sastavljati izvještaje u skladu s donesenim procedurama. U slučaju neispunjenja ugovornih obveza od strane izvoditelja radova, pružatelja usluge ili dobavljača robe potrebno je iskoristiti ugovorena sredstva osiguranja kao što su pribavljena jamstva ili ugovorena kazna. Kasko osiguranje vozila je potrebno provoditi u skladu s odlukom uprave. U registar ugovora je potrebno unijeti podatke o realizaciji ugovora te podatke ažurirati svakih šest mjeseci kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 3.2. *U vezi usluga obveznog osiguranja od auto odgovornosti i auto kaska Društvo obrazlaže da su unatoč odluci uprave iz ožujka 2007. osigurana na puni auto kasko i neka vozila starija od dvije odnosno tri godine, a radi se o vozilima koja su u toj godini korištena na gradilištima udaljenijim od naselja te je procijenjeno da postoji opasnost od krađe ili oštećenja na gradilištu.*

U vezi rekonstrukcije i dogradnje čvora Ivanja Reka, Društvo navodi da je predviđena ugovorna kazna zbog kašnjenja izvođača koja se obračunava i naplaćuje pri okončanom obračunu, a okončani obračun nije završen.

Za nabavu tonera i tinti Društvo obrazlaže da je naplaćena ugovorna kazna zbog kašnjenja u najvećem ugovorenom iznosu, a kako Zakon o obveznim odnosima dopušta ili naplatiti jamstvo ili ugovornu kaznu, prema ugovoru nije naplaćeno jamstvo. Prema ugovoru Društvo je imalo pravo i na naknadu štete koju bi trebalo utvrđivati sudskim putem.

S obzirom na predmet nabave i troškove provedbe sudskog postupka s upitnim utvrđenjem nastale štete Društvo nije pokrenulo sudski postupak.

Društvo navodi da u provedbi postupaka javne nabave nije sustavno činilo propuste već se radilo isključivo o pojedinačnim propustima iz opravdanih i neopravdanih razloga. Navodi se da je znatan dio problema u realizaciji javne nabave naslijeđen iz razdoblja prije 2011. te da su u 2013. i 2014. donesene procedure iz područja javne nabave koje će kontrolnim aktivnostima smanjiti potencijalne rizike u provedbi postupaka javne nabave. Navodi da će i nadalje posvećivati pažnju i kontrolu kako bi se nepravilnosti i propusti u sustavu javne nabave sveli na najmanju moguću mjeru.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U DRUŠTVU

Društvo je odgovorno za učinkovitu javnu nabavu te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave.

Plan nabave donosi uprava Društva za pojedinu poslovnu godinu na temelju Plana poslovanja Društva, Godišnjeg plana građenja i održavanja autocesta na koji suglasnost daje Vlada Republike Hrvatske i tekućeg četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta Vlade Republike Hrvatske. Samostalni odjel za nabavu zadužen je za izradu planova nabave u skladu s potrebama Društva kao i kontrolu izvršenja plana nabave. Izrada plana nabave je centralizirana. Plan nabave je objedinjeni dokument koji obuhvaća plan nabave prema organizacijskim jedinicama. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave za 2011., 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova. Planovi nabave sastavljeni su u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Planovi nabave za 2012. i 2013. sadrže podatke o dinamici nabave i njezinom vremenskom razdoblju na način da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke i objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju izrađenog projekta odnosno procjene koje izrađuju projektanti (vanjski stručnjaci) uz mogućnost korekcije procjene od stručne službe Društva ili se procijenjena vrijednost utvrđuje iskustveno. Kod provođenja postupaka javne nabave postoje rizici, koji mogu utjecati na početak i završetak postupka nabave a odnose se na neriješene imovinsko pravne odnose, izradu idejnih, glavnih i izvedbenih projekata koji nisu sastavljeni na zadovoljavajući način, podnošenje žalbi na odluku o odabiru ponuditelja, nepodnošenje ponuda na nadmetanje, nepravodobni završetak radova koji prethode drugim radovima i drugo. Društvo nije na zadovoljavajući način posvetilo pozornost procjeni rizika nabave te su u pojedinim slučajevima zaključivani dodaci ugovoru kojima su produljivani rokovi završetka radova, a u pojedinim slučajevima su i plaćene zatezne kamate za nepravodobno uvođenje u posao.

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Procedurama Društva detaljno su opisani postupci javne nabave. Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu Društva, u Samostalnom odjelu za nabavu je predviđeno 12 zaposlenika, koliko je i zaposleno, a jedanaest zaposlenika posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena u skladu s procedurama odnosno sadrži opći i tehnički dio te prijedlog ugovora odnosno okvirnog sporazuma. U većem broju slučajeva su tražena dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a dodatna pojašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje su utjecali na produljenje provedbe postupaka javne nabave. Zaprimanje i otvaranje ponuda, kao i pregled i ocjena ponuda obavlja se u skladu s procedurama. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. U pojedinim slučajevima su cijene istovrsnih radova od istog izvođača radova za istu dionicu autoceste ali drugi krak utvrđene u različitim iznosima. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produljivani rokovi. U pojedinim slučajevima u razdoblju predviđenom za podnošenje ponuda su zainteresirani ponuditelji ukazivali na nerealno utvrđene rokove, nakon čega su izmjenom dokumentacije za nadmetanje produljeni rokovi dovršetka radova. Za usluge stručnog nadzora kao i izradu projekata korištene su usluge vanjskih stručnjaka.

Unutarnja kontrola i unutarnja revizija su obavile kontrolu i reviziju pojedinih procesa nabave te su dane preporuke za poboljšanje sustava nabave. Društvo u pojedinim slučajevima nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru u roku 48 dana od zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili nije objavilo obavijest o zaključenju ugovora. Nije uspostavilo suradnju s društvima susjednih država koje se bave istom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda.

Društvo je donijelo pravilnike, procedure, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljenih građevina, robe i usluga. Ugovorima o javnoj nabavi imenovane su osobe od strane Društva i izvoditelja radova, odnosno pružatelja usluge za praćenje izvršenja obveza predviđenih ugovorom. Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja na terenu te se sastavljaju zapisnici o uočenim nedostacima i propustima. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene garancije banke ili zadržani iznos. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. U razdoblju od 2011. do konca 2013. je poništeno 155 postupaka javne nabave, a bilo je 113 žalbenih postupaka. Za dodatne radove su provođeni postupci javne nabave te su zaključivani dodaci ugovoru. U pojedinim slučajevima produljivani su rokovi završetka radova, što je bilo regulirano dodacima ugovorima. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova, te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne. Dodatni radovi su posljedica izmjena tijekom građenja od strane Društva ili grešaka projektanata. Najveći broj ugovora je zaključen za izgradnju i održavanje dionica autocesta. Društvo nije donijelo interne akte o korištenju radne i zaštitne odjeće i obuće. Objavilo je registar ugovora o javnoj nabavi, koji sadržava sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora nije ažuriran svakih šest mjeseci te nisu pravodobno uneseni podaci o izvršenju ugovora i konačnom iznosu plaćenom na temelju ugovora.

U pojedinim slučajevima uočeni su nedostaci i propusti u provedbi postupaka javne nabave te postupanja koja nisu u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ocijenjeno je da sustav javne nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se povećala učinkovitost sustava unutarnjih kontrola procesa javne nabave što bi dovelo do poboljšanja učinkovitosti sustava javne nabave. Zbog navedenog se predlaže:

- više pozornosti posvetiti planiranju javne nabave i izradi dokumentacije za nadmetanje
- utvrditi realne rokove završetka radova ili pružanja usluga uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti
- tehničke specifikacije sastaviti na način da se ponuditeljima omogući jednak i nediskriminirajući pristup nadmetanju
- pravodobno planirati i provoditi postupke javne nabave
- postupke javne nabave započeti nakon što su riješeni imovinsko pravni odnosi te izrađeni projekti
- pregovaračke postupke provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- odluke o odabiru donositi u rokovima propisanim dokumentacijom za nadmetanje te u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi

- utvrditi istovrsne radove i provoditi objedinjenu javnu nabavu
- pratiti cijene radova, roba i usluga na tržištu
- u slučaju neuobičajeno niskih cijena zatražiti dodatna pojašnjenja ponude
- izbor izvoditelja radova, pružatelja usluga ili dobavljača robe provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu
- pravodobno uvoditi u posao izvoditelje radova
- pravodobno zaključivati dodatke ugovoru za produljenje rokova
- dodatne radove obavljati na temelju prethodno pribavljene suglasnosti uprave
- iskoristiti ugovorena sredstva osiguranja ispunjenja ugovornih obveza
- pratiti provedbu ugovora u skladu s donesenim procedurama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka postigla veća usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, te poboljšao sustav javne nabave u Društvu. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.