



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA  
ZA REVIZIJU UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U  
DRUŠTVU HŽ PUTNIČKI PRIJEVOZ D.O.O. ZA PRIJEVOZ PUTNIKA

Zagreb, studeni 2019.

## SADRŽAJ

stranica

---

SAŽETAK	2
I. PROVEDBA DANIH PREPORUKA	3
II. UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA	7



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

KLASA: 041-01/15-10/27  
URBROJ: 613-02-05-19-18

Zagreb, 22. studenoga 2019.

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA  
ZA REVIZIJU UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U  
DRUŠTVU HŽ PUTNIČKI PRIJEVOZ D.O.O. ZA PRIJEVOZ PUTNIKA

Na temelju odredbe članka 23. stavka 2. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je provjera provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti javne nabave u društvu HŽ Putnički prijevoz d.o.o. za prijevoz putnika.

Provjera je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 31/19) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci provjere provedeni su od 9. svibnja do 22. studenoga 2019.

## SAŽETAK

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu HŽ Putnički prijevoz d.o.o. za prijevoz putnika (dalje u tekstu: Društvo) za 2012.-2014. Postupci revizije provedeni su od 16. ožujka do 6. listopada 2015.

Ciljevi revizije bili su:

- 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 jesu 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 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.

Državni ured za reviziju ocijenio je da sustav nabave u Društvu nije bio učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje provedbe ugovora. Dane su preporuke za otklanjanje nepravilnosti i propusta. Državni ured za reviziju je ocijenio da bi se provođenjem navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva sa zakonima i drugim propisima, te povećala učinkovitost nabave.

Ciljevi provjere provedbe danih preporuka su ocijeniti jesu li provedene dane preporuke te je li postignut zadovoljavajući napredak.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, Društvu je upućen upit i zatraženo je da ocijeni napredak u provedbi svake pojedine preporuke. Obavljeni su razgovori s odgovornim osobama, a provjera provedbe danih preporuka potvrđena je uvidom u dokumentaciju. Svrha provjere bila je utvrditi koje su aktivnosti poduzete kako bi preporuke bile provedene.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je postignut zadovoljavajući napredak, jer je od 13 danih preporuka, sedam provedeno, a šest nije provedeno.

## I. PROVEDBA DANIH PREPORUKA

U nastavku se daje status danih preporuka.

### 1. Planiranje nabave

- 1.1. Preporučeno je usvajati planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose.

Preporuka nije provedena. Društvo je u prosincu 2016. prihvatilo i donijelo Poslovni plan za 2017., a Odluka o donošenju plana nabave donesena je u svibnju 2017. Društvo je u siječnju 2018. donijelo Poslovni plan za 2018., a Odluka o donošenju plana nabave donesena je u kolovozu 2018. Planovi nabave nisu usvojeni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 1.2. Preporučeno je u okviru Upute za nabavno poslovanje odrediti rokove dostave prijedloga za planove nabave.

Preporuka nije provedena. Uputom za nabavno poslovanje iz srpnja 2014. nisu određeni rokovi do kada su organizacijske jedinice dužne dostaviti prijedloge za izradu plana nabave. U navedenoj Uputi propisano je da je Služba nabave obvezna izraditi prijedlog Plana nabave za svaku godinu u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11) i dostaviti ga Upravi Društva na usvajanje. Odredbe Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) propisuju da je naručitelj obvezan donijeti plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu te ga ažurirati prema potrebi. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 1.3. Preporučeno je planove i izmjene planova poslovanja objavljivati na mrežnim stranicama Društva.

Preporuka je provedena. Planovi poslovanja za 2017., 2018. i 2019., i srednjoročni plan poslovanja za razdoblje 2019. do 2023. su objavljeni na mrežnim stranicama Društva, što je u skladu s odredbama članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13, 85/15) kojim je propisano da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koje se odnose na područje rada. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

### 2. Upravljanje postupcima nabave

- 2.1. Preporučeno je pravodobno provoditi postupke javne nabave i zaključivati ugovore.

Preporuka nije provedena. Tijekom 2017. i 2018. zaključeno je 177 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 562.055.083,00 kn. Revizijom su obuhvaćena 23 vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 473.616.094,00 kn ili 84,3 %. Odredbom članka 307. Zakona o javnoj nabavi je propisano da postupak javne nabave miruje do izvršnosti odluke o odabiru te javni naručitelj ne smije sklopiti, potpisati ni izvršavati ugovor o javnoj nabavi.

Društvo je prije izvršnosti odluka o odabiru nabavilo robu i usluge ukupne vrijednosti 15.296.255,00 kn, a odnose se na usluge preventivnog i korektivnog održavanja vučnih vozila i putničkih vagona u vrijednosti 11.460.140,00 kn, usluge čišćenja željezničkih vozila u vrijednosti 2.601.925,00 kn te nabavu dizelskog goriva u vrijednosti 1.234.190,00 kn.

Odredbama članka 312. Zakona o javnoj nabavi propisano je da ugovorne strane sklapaju ugovor o javnoj nabavi u pisanom obliku u roku 30 dana od dana izvršnosti odluke o odabiru. Ugovori za usluge preventivnog i korektivnog održavanja vučnih vozila u 2017. i 2018. te za usluge čišćenja željezničkih vagona iz 2018. su zaključeni sa zakašnjenjem od četiri tjedna do pet mjeseci.

Nadalje, Društvo je nabavilo robu i usluge ukupne vrijednosti 6.236.766,00 kn bez provedenog postupka nabave. Odnose se na usluge izvanrednog popravka, servisnih, kontrolnih i dnevnih pregleda putničkih vagona u vrijednosti 4.470.866,00 kn za razdoblje od početka ožujka do konca svibnja 2018., te na nabavu dizelskog goriva u vrijednosti 1.765.900,00 kn iz veljače 2018. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

## 2.2. Preporučeno je zaključivati ugovore u skladu s dokumentacijom o nabavi.

Preporuka je provedena. U 23 pregledana ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 473.616.094,00 kn ugovori su zaključeni u skladu s uvjetima dokumentacije o nabavi i pozivima za dostavu ponuda. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

## 2.3. Preporučeno je pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje kod provođenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave.

Preporuka nije provedena. Tijekom 2017. i 2018. zaključeno je 177 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 562.055.083,00 kn, od kojih je na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključeno 25 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 133.488.637,00 kn. Za 18 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 119.185.825,00 zaključenih na temelju jedne ponude dostavljeni su dokazi da su dobavljači jedini u mogućnosti isporučiti predmet nabave. Za četiri ugovora o nabavi usluga u vrijednosti 5.102.855,00 kn zatraženo je od tri do osam ponuda. Za nabavu usluga prijevoza putnika i usluga servisnog održavanja opreme zatražene su ponude od jednog ponuditelja na temelju kojih su zaključena tri ugovora o nabavi usluga u vrijednosti 9.199.957,00 kn. Za usluge prijevoza putnika i usluge servisnog održavanja opreme Društvo je trebalo pozvati više gospodarskih subjekata s kojima će pregovarati zbog postizanja povoljnije cijene. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

## 2.4. Preporučeno je uspostaviti ocjenjivanje dobavljača.

Preporuka nije provedena. Društvo nije uspostavilo ocjenjivanje dobavljača odnosno praćenje sposobnosti dobavljača da isporuči robu, radove i usluge ugovorene kvalitete u ugovorenim rokovima te po ugovorenoj cijeni. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.5. Preporučeno je provoditi postupak nabave za odvjetničke usluge koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja.

Preporuka nije provedena. Društvo je u razdoblju od početka 2016. do konca 2018. za odvjetničke usluge zaključilo ukupno četiri ugovora ukupne vrijednosti 6.215.886,00 kn. Pozivi za dostavu ponuda upućeni su samo odvjetničkim društvima s kojima su ugovori zaključeni. Društvo je za nabavu odvjetničkih usluga u cilju postizanja povoljnijih cijena trebalo provesti postupak nabave koji omogućava prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.6. Preporučeno je sastavljati analizu stvarnih potreba za vozilima te isplativosti najma vozila u odnosu na kupnju.

Preporuka je provedena. Društvo je u razdoblju od početka 2015. do lipnja 2019. nabavilo osam vozila. U veljači 2016., nabavljeno je pet vozila, a u prosincu 2018. jedno vozilo na operativni najam na pet godina za koje nije sastavljena analiza stvarnih potreba te isplativosti najma u odnosu na kupnju. U lipnju 2019. nabavljena su dva vozila, a sastavljena je analiza isplativosti najma vozila bez otkupa na razdoblje od pet godina u odnosu na kupnju vozila. Prema analizi za Društvo je povoljnije nabaviti vozila na operativni najam. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.7. Preporučeno je sastavljati i dostavljati tromjesečna izvješća o troškovima Upravi Društva.

Preporuka je provedena. Kontroling je tijekom 2017. i 2018. sastavljao mjesečna, tromjesečna te godišnja izvješća o stanju Društva koja su dostavljana Upravi. Također, prema Pravilniku o korištenju službenih vozila Upravi su tromjesečno dostavljana izvješća o prijeđenim kilometrima i potrošnji goriva za sva vozila, te izvješća o prijeđenim kilometrima i ukupnim troškovima za svaku godinu. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

### 3. Zaštita interesa Društva

- 3.1. Preporučeno je sastavljati primopredajne zapisnike u skladu s ugovorenim odredbama.

Preporuka je provedena. Tijekom 2017. i 2018. zaključeno je 177 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 562.055.083,00 kn. Revizijom su obuhvaćena 23 vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 473.616.094,00 kn. Društvo je sastavljalo primopredajne zapisnike i prilagalo potvrde o obavljenim uslugama. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 3.2. Preporučeno je utvrđivati realne rokove ostvarenja usluga te obračunavati i naplaćivati ugovornu kaznu.

Preporuka je provedena. U 23 pregledana vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 473.616.094,00 kn utvrđeni su realni rokovi.

Društvo nije zaključivalo dodatke ugovoru za produljenje roka trajanja ugovora osim za nabavu pravnih usluga za ugovor zaključen u ožujku 2017. za koji su zaključena dva dodatka za produljenje trajanja ugovora do konca prosinca 2019. Nadalje, Društvo je ugovaralo ugovornu kaznu u cilju zaštite interesa ili je ugovaralo druge instrumente osiguranja (naknada štete, umanjenje iznosa računa). Tijekom 2017. u skladu s ugovorima naplaćena je ugovorna kazna u vrijednosti 2.604.683,00 kn, a u 2018. u vrijednosti 2.158.496,00 kn. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 3.3. Preporučeno je ugovarati te pravodobno pribavljati jamstva za uredno ispunjenje ugovora.

Preporuka je provedena. Od 23 pregledana vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 473.616.094,00 kn, jamstva za uredno ispunjenje ugovora su ugovarana i pribavljena u ugovorenim rokovima, osim za odvjetničke usluge u vrijednosti 5.400.000,00 kn. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.



## II. UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA

Državni ured za reviziju obavio je provjeru provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti javne nabave u Društvu. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je postignut zadovoljavajući napredak, jer je od 13 danih preporuka, sedam provedeno, a šest nije provedeno.

Društvo je provedbom preporuka postiglo sljedeće pozitivne učinke:

- objavljivalo je planove i izmjene planova poslovanja na mrežnim stranicama
- zaključivalo je ugovore u skladu s dokumentacijom o nabavi
- sastavljalo je analizu stvarnih potreba za vozilima, te isplativosti najma vozila u odnosu na kupnju
- sastavljalo je i dostavljalo tromjesečna izvješća o troškovima Upravi Društva
- sastavljalo je primopredajne zapisnike u skladu s ugovorenim odredbama
- utvrđivalo je realne rokove ostvarenja usluga te obračunavalo i naplaćivalo ugovornu kaznu
- ugovaralo je te pravodobno pribavljalo jamstva za uredno ispunjenje ugovora.