



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Vukovar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
LUKA-VUKOVAR D.O.O.

Vinkovci, travanj 2016.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV.	JAVNA NABAVA	5
V.	NALAZ	11
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	20



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Vukovar

KLASA: 041-01/15-10/50
URBROJ: 613-18-16-6

Vinkovci, 19. travnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE
U DRUŠTVU LUKA-VUKOVAR D.O.O. ZA 2013. - 2015.

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 Luka-Vukovar d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013. - 2015.

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 od 16. prosinca 2015. do 19. travnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne 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 odredbom članka 4. stavka 1. točke 9. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12) razvrstano u sektorske naručitelje kao trgovačko društvo koje ispunjava uvjete iz članka 6. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14).

Društvo je osnovano 2002., a osnivač je bilo društvo Vupik d.d. Vukovar. Upisano je u registar Trgovačkog suda u Osijeku s temeljnim kapitalom u iznosu 38.643.400,00 kn. U 2005. temeljni kapital Društva je povećan za 6.156.600,00 kn na 44.800.000,00 kn. U veljači 2006. osnivač Društva postaje Republika Hrvatska na temelju ugovora o prijenosu vlasničkog udjela u Društvu zaključenog između društva Vupik d.d. Vukovar i Ministarstva financija u korist Republike Hrvatske po osnovi podmirenja duga (poreza i doprinosa) društva Vupik d.d. Vukovar. Odlukom Skupštine iz prosinca 2013. je smanjen temeljni kapital (smanjenjem nominalnog iznosa poslovnog udjela prijenosom nekretnina osnivaču, odnosno Republici Hrvatskoj) s 44.800.000,00 kn za 6.727.600,00 kn te iznosi 38.072.400,00 kn. Sjedište Društva je u Vukovaru, Dunavski prilaz 8.

U 2006. Lučka uprava Vukovar koja je u vlasništvu Republike Hrvatske i upravlja lukama i pristaništima je dala Društvu koncesiju za obavljanje lučke djelatnosti.

Predmet poslovanja Društva su: vodeni prijevoz, privez i odvez brodova, jahti, ribarskih, športskih i drugih čamaca i plovnih objekata, ukrcaj, iskrcaj i prekrcaj robe, skladištenje i prenošenje robe i drugih materijala, ukrcaj i iskrcaj putnika, tegljenje brodova, međunarodno-prometno agencijski poslovi, održavanje i naplata parkirališta u vlasništvu Društva, trgovačko posredovanje na domaćem i inozemnom tržištu i drugo. Tijekom 2013. Društvo je ostvarilo ukupan promet od 337 937 t tereta, tijekom 2014. od 246 064 t tereta i tijekom 2015. od 98 219 t tereta. Obavljanje djelatnosti Društvo financira vlastitim prihodima.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini jedan član kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri člana bira Skupština, a jednog člana biraju predstavnici zaposlenika Društva. Upravu čini direktor Tomislav Mihaljević.

Društvo je koncem 2013. imalo 76 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 77 zaposlenika, a koncem 2015. je imalo 75 zaposlenika.

Koncem 2015. Društvo ima udjel (8,7 %) u društvu Centar za razvoj unutarnje plovidbe d.o.o. Zagreb.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010. - 2012. Uprava Društva je u travnju 2010. donijela Akcijski plan za provođenje Antikorupcijskog programa za razdoblje 2010. - 2012., u svibnju 2013. Antikorupcijski plan za razdoblje 2013. - 2014. i u svibnju 2015. Antikorupcijski plan za razdoblje 2015. - 2016. Spomenuti planovi su objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Planovi sadrže mjere i aktivnosti za provođenje antikorupcijskog programa. Imenovan je povjerenik za etiku, osoba za informiranje i osoba za nepravilnosti. Na mrežnim stanicama Društva je objavljena misija i vizija Društva.

Misija Društva je pružanje najkvalitetnijih usluga partnerima kojima će oni biti zadovoljni i zbog kojih će se uvijek vraćati u Luku-Vukovar d.o.o. Vizija Društva je postati vodeća luka na Dunavu u ovom dijelu Europe.

U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo da nema gospodarskog subjekta s kojim Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Sustav javne nabave ocjenjuje se kao **učinkovit** kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav javne nabave **je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja** ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave **nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave **nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave. *Područja visokog rizika* su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). *Područja vrlo visokog rizika* su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o javnoj 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. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljena za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije su pribavljene informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je, je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima su ispitani zapisi i dokumentacija radi provjere dobavljača kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima javne nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o javnoj nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

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 postupaka nabave roba i usluga Društvo je donijelo Odluku o nabavi dijelova i drugih stvari u vrijednosti do 20.000,00 kn i Pravilnik o postupku nabave robe i usluga vrijednosti do 200.000,00 kn.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se određuju ciljevi javne nabave, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Glavni ciljevi kvalitetnog organiziranja i planiranja javne nabave su sustavno pronalaženje najpovoljnijeg postupka i načina nabave kako bi se naručiteljima osiguralo ono što im je potrebno, kada im je potrebno i uz najbolju vrijednost za uloženi novac te osigurala točnost i zakonitost u provođenju politike, postupaka i načina nabave. Planiranje javne nabave se temelji na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu.

Odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi je propisano da naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu koji sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave ako je poznata, vrstu postupka javne nabave, uključujući i postupak zaključenja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka i planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn (do 30. studenoga 2013.) odnosno 200.000,00 kn za robu i usluge te 500.000,00 kn za radove (od 30. studenoga 2013.), u plan nabave se unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Planovi poslovanja za 2013., 2014. i 2015., koje je usvojio Nadzorni odbor Društva u ožujku 2013., veljači 2014. i svibnju 2015., sadrže financijski plan, plan prekrcaja, plan kadrova i plan investicija. Planovi poslovanja nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva, što je trebalo učiniti. Planovi nabave za 2014. i 2015. su sastavljeni u roku 60 dana od usvajanja planova poslovanja. Odobrila ih je Uprava Društva (direktor). Izmjene i dopune planova nabave nisu donesene.

Planovi nabave sadrže elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi, ali ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi. Planovima nabave za 2013., 2014. i 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 8.670.000,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 550.000,00 kn, u 2014. u vrijednosti 3.120.000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 5.000.000,00 kn. Tako planom nabave za 2014. nije planirana nabava službenog vozila, koje je u 2014. nabavljeno u vrijednosti 303.010,00 kn. Planovima nabave za 2014. i 2015. je planirana nabava pogonskog goriva eurodiesel na temelju okvirnog sporazuma (iz ranijih godina) u vrijednosti 7.000.000,00 kn, a vrijednost nabave u spomenutim godinama je iznosila ukupno 1.099.187,00 kn.

Nadalje, planovima nabave za 2013. i 2014. je planirano provođenje otvorenih postupaka javne nabave za nabavu rezervnih dijelova procijenjene vrijednosti 150.000,00 kn, električne energije procijenjene vrijednosti 200.000,00 kn, izgradnju skladišta procijenjene vrijednosti 550.000,00 kn, te popravak broda bez iskazane procijenjene vrijednosti, koji nisu provedeni.

Planovi nabave za 2014. i 2015. su objavljeni na mrežnim stranicama Društva. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama.

Društvo nema pisane upute (procedure) za planiranje javne nabave, kojima bi se detaljnije utvrdile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva (prijedloga) za nabavu roba, radova i usluga, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja vezana uz planiranje javne nabave. Iz dokumentacije nije vidljivo da je Društvo planiralo nabavu roba, radova i usluga na temelju stvarnih potreba i financijskih mogućnosti. Također, Društvo nema pisane dokaze da je razmotrilo i ocijenilo druga moguća rješenja, primjerice treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Društvo nema pisane dokaze da je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje je namjeravalo nabaviti. Pri planiranju nabave nisu predviđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave (zbog podnošenja žalbi ili da na poziv za nadmetanje ne pristigne niti jedna prihvatljiva ponuda).

Prema pisanom obrazloženju, plan nabave sastavlja zaposlenik koji posjeduje certifikat za obavljanje javne nabave i kojeg je direktor Društva ovlastio za sastavljanje plana nabave. O potrebama za nabavom i financijskim mogućnostima te načinima nabave, vrijednostima nabave i rokovima za pokretanje postupaka nabave se raspravlja na sastancima koje organizira direktor Društva i na kojima su prisutni stručni zaposlenici iz područja financija, planiranja, službi za koje je potrebna nabava, te zaposlenik koji je zadužen za sastavljanje plana nabave. Direktor odlučuje o predmetima nabave koji će biti sastavni dio plana nabave, procijenjenoj vrijednosti, vrsti postupka, vrsti ugovora, planiranom početku postupaka i trajanju ugovora ili okvirnog sporazuma te odobrava plan nabave.

Društvo nije općim aktima uredilo obvezu prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa su redovito pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave.

Zalihe su koncem 2015. iskazane u vrijednosti 823.997,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su veće za 45.564,00 kn ili 5,9 %, a u odnosu na 2013. za 117.760,00 kn ili 16,7 %. Društvo nije utvrdilo optimalne zalihe i nema izrađenu strategiju upravljanja zalihama kako bi moglo optimalno planirati nabavu.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Društvo je u 2011. donijelo Odluku o nabavi dijelova i drugih stvari u vrijednosti do 20.000,00 kn, kojom je određeno da za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti do 20.000,00 kn nije potrebno pribaviti tri ponude, a za nabave od 20.000,00 kn do propisane vrijednosti potrebno je pribaviti tri ponude. Odluka je bila u primjeni do konca 2015. Društvo je u prosincu 2015. donijelo Pravilnik o postupku nabave robe i usluga vrijednosti do 200.000,00 kn, koji je u primjeni od siječnja 2016. Pravilnikom je uređena nabava roba i usluga u vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn.

Društvo nije donijelo opći akt kojim bi odredilo provedbu postupaka javne nabave te način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave.

Pripremu i provedbu postupaka javne nabave su provodili zaposlenici Društva, od kojih jedan posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave. Za provođenje postupka javne nabave u 2013. je donesena odluka kojom su imenovani ovlaštteni predstavnici. U pripremi tehničkih specifikacija za nabavu roba (službenog vozila, mrežnog uređaja za kočenje i viličara) su sudjelovale osobe koje su i ovlaštteni predstavnici naručitelja koji ocjenjuju ponude. Iste osobe prate i provedbu ugovora.

Revizijom su obuhvaćeni svi provedeni postupci javne nabave, odnosno četiri postupka javne nabave roba u vrijednosti 1.485.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, od čega su dva postupka poništena. Zaključena su dva ugovora u vrijednosti 369.010,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi su pribavljene izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave. Društvo je u dokumentaciji za nadmetanje za sve postupke javne nabave navelo da gospodarski subjekti s kojima bi Društvo bilo u sukobu interesa ne postoje.

Robe koje se nabavljaju su specificirane u dokumentaciji za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje sadrži upute ponuditeljima i tehničku specifikaciju s troškovnikom. Upute ponuditeljima sadrže opće podatke (podatke o predmetu nabave, preuzimanju dokumentacije, razlozima isključenja ponuditelja, uvjete pravne, poslovne, tehničke i stručne sposobnosti ponuditelja, sadržaj ponude, način njene izrade, datum, vrijeme, način i mjesto dostave ponude, način određivanja cijene, kriterij za odabir ponude, rok valjanosti, javno otvaranje ponuda, rok za donošenje odluke o odabiru ili poništenju, rok, način i uvjete plaćanja te drugo). Tehnička specifikacija sadržava specifikaciju predmeta nabave i troškovnik s opisima i količinama. Rokovi za isporuku roba su realno utvrđeni.

Prema odredbama članaka 78., 80. i 81. Zakona o javnoj nabavi, dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Predmet nabave mora se opisati na jasan, nedvojbena, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio, a opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Tehničke specifikacije moraju omogućiti jednak pristup ponuditeljima i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka nadmetanju.

U dokumentaciji za nadmetanje su specificirani tehnički zahtjevi koje je pri nabavi službenog vozila ispunila samo jedna ponuda, a pri nabavi dva čeona diesel viličara nije ispunila nijedna od tri primljene ponude.

Pri izradi dokumentacije za nadmetanje su sastavljeni ponudbeni listovi koje trebaju popuniti ponuditelji. Obrasci ponudbenih listova u dokumentaciji za nadmetanje te ponudama, vezanim uz otvorene postupke javne nabave koje je Društvo provelo u 2014. (dva čeona diesel viličara i službenog vozila), ne sadrže predmet nabave, koji su trebali sadržavati. Pri nabavi dva čeona diesel viličara (postupak iz svibnja 2014.) procijenjena vrijednost nabave nije bila realno utvrđena (preniska), zbog čega, prema obrazloženju odgovorne osobe, nije primljena nijedna ponuda.

U vremenu određenom za dostavu ponuda potencijalni ponuditelji nisu dostavljali zahtjeve za objašnjenjem ili izmjenama vezanim uz dokumentaciju.

Ponude se zaprimaju i evidentiraju u upisnik o zaprimanju ponuda. Otvaraju ih ovlaštene predstavnici Društva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlaštene predstavnici Društva. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna, 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 ponuda je bila najniža cijena. Uprava je u skladu s dokumentacijom za nadmetanje u propisanom roku donosila odluke o odabiru najpovoljnije ponude. U odlukama nije naveden rok mirovanja, jer je u postupcima sudjelovao samo po jedan ponuditelj, čija je ponuda ujedno i odabrana te se rok mirovanja nije primjenjivao. Od odabranih dobavljača Društvo je i ranije nabavljalo robe (vozilo iste marke i dizalica).

Odredbom članka 125. Zakona o javnoj nabavi je određeno da je sektorski naručitelj obvezan za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o zaključenom ugovoru najkasnije dva mjeseca od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Društvo nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru o javnoj nabavi mrežnog uređaja za kočenje (zaključen u 2013. na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave) niti je pravodobno objavilo obavijest o zaključenom ugovoru za nabavu službenog vozila.

Odredbom članka 100. Zakona o javnoj nabavi je određeno da je javni naručitelj obvezan nakon isteka roka za dostavu ponude poništiti postupak javne nabave ako nije pristigla nijedna ponuda ili nakon isključenja ponuditelja i/ili odbijanja ponuda ne preostane nijedna valjana ponuda. Društvo je u svibnju i kolovozu 2014. poništilo dva provedena otvorena postupka javne nabave dva čeona diesel viličara. Prvi postupak je poništen jer nije pristigla nijedna ponuda, a drugi jer nakon isključenja i odbijanja ponuda nije preostala nijedna valjana ponuda. Odluka o poništenju prvog postupka javne nabave nije donesena. U odluci o poništenju drugog postupka javne nabave nije naveden predmet nabave, niti je navedeno obrazloženje razloga poništenja. Društvo nije poštivalo rok za dostavu ponuda određen u pozivu za nadmetanje te je obavijest o poništenju prvog postupka nabave poslalo na objavu u Elektronički oglasnik javne nabave četiri dana prije isteka roka za dostavu ponuda. Obavijest o poništenju drugog postupka nabave je objavljena pravodobno.

Društvo je u promatranom razdoblju provelo tri otvorena postupka javne nabave i pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave je proveden zbog razloga iznimne žurnosti, odnosno kvara mrežnog uređaja za kočenje na dizalici (čime je onemogućen rad dizalice), što je obrazloženo i u odluci o početku postupka javne nabave. Naime, zapisnikom iz veljače 2013. je utvrđen kvar mrežnog uređaja za kočenje (rezervni dio na dizalici), a hitnost popravka je obrazložena gubicima u poslovanju zbog zastoja rada dizalice. Nadalje, navedeno je da je radi kompatibilnosti i frekventnosti opreme potrebno nabaviti rezervni dio iste marke kao i dizalica. Priložena je i izjava proizvođača dizalice kojom ne garantira ispravan rad dizalice s bilo kojim proizvodom sličnih karakteristika drugog proizvođača opreme. Poziv na pregovaranje (uz dokumentaciju za nadmetanje) je upućen samo jednom ponuditelju rezervnih dijelova tražene marke.

Odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je naručitelj obavezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, podatke iz registra ažurirati svakih šest mjeseci te ga objaviti na mrežnim stranicama. Nakon prve objave registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma naručitelj je dužan središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave dostaviti podatke o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar te mu dostaviti svaku kasniju izmjenu tih podataka. Registar ugovora o javnoj nabavi u 2013. nije vođen. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi za 2014., koji sadrži propisane podatke osim obrazloženja odstupanja konačnog iznosa većeg od ugovorenog. U 2015. podaci iz registra nisu ažurirani. Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljeni podaci o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar.

Prema odredbama članka 181. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je obvezno do 31. ožujka svake godine izraditi izvješća o javnoj nabavi za prethodnu godinu i dostaviti središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, što je učinjeno. Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi dostavljenim središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, u 2013. je nabavljena roba na temelju dva okvirna sporazuma iz ranijih godina u vrijednosti 581.926,00 kn, u 2014. je zaključen jedan ugovor o javnoj nabavi roba u vrijednosti 303.010,00 kn i nabavljena je roba na temelju okvirnog sporazuma iz ranijih godina u vrijednosti 382.592,00 kn, a u 2015. je nabavljeno roba pojedinačne vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn u vrijednosti 664.500,00 kn.

Odredbama članka 104. Zakona o javnoj nabavi je propisano svu dokumentaciju o svakom postupku javne nabave čuvati najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave. Dokumentacija o postupcima javne nabave provedenim u posljednje četiri godine je potpuna i uvezana, te arhivirana.

Zaštita interesa Društva

Društvo nije donijelo opće akte (pravilnike, upute i odluke) kojima bi uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te nije donijelo interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga.

Od 2013. do 2015. su zaključena dva ugovora o javnoj nabavi (službenog vozila i mrežnog uređaja za kočenje) u vrijednosti 452.260,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Do srpnja 2013. u primjeni je bio i okvirni sporazum za nabavu rezervnih dijelova (zaključen u 2012. na 12 mjeseci), a do konca travnja 2015. u primjeni je bio okvirni sporazum za nabavu pogonskog goriva eurodiesela (zaključen u 2011. na četiri godine). Okvirni sporazumi su zaključeni na temelju provedenih otvorenih postupaka javne nabave u 2011. i 2012. (u skladu sa zakonskim odredbama).

Ugovori o javnoj nabavi roba su zaključeni u skladu s ponudama i nije bilo promjena u uvjetima ugovora kojima bi bili omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba. Dobavljači su robe isporučili u ugovorenom roku. Društvo je za nabavu roba ugovaralo jamstvo za funkcionalnost robe. Plaćanja dobavljačima su izvršena u roku 30 dana od dana ovjere računa od strane odgovorne osobe, odnosno u skladu s odredbama zaključenih ugovora. Dodaci ugovorima kojima bi se nabavljale dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave, ili produžavali ugovoreni rokovi isporuke nisu zaključivani. Nabavljene robe se koriste za svrhe za koje su nabavljene.

Sustavi kontrola koje prate izvršenje ugovora o javnoj nabavi su uspostavljeni, a nisu uspostavljeni sustavi kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma (kontrola praćenja isporučenih količina i primjena ugovorenih cijena). Praćenje ugovora o javnoj nabavi je uspostavljeno na način da su o isporuci robe (osobnog vozila i mrežnog uređaja za kočenje), koja je nabavljena od odabranog dobavljača, sastavljeni zapisnici o primopredaji, a računi kontrolirani po količini i vrijednosti te ovjereni od odgovorne osobe. Kod isporuke robe u skladište skladištar i nadređena osoba kontroliraju količinu i kvalitetu preuzete robe, što ovjeravaju svojim potpisom, te utvrđuju je li u skladu s otpremnicom i narudžbenicom. Nakon obavljene kontrole roba se zaprima u skladište.

Društvo nema uspostavljen mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kojim bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama.

Društvo nema ustrojenu unutarnju reviziju i nije osnovalo komisiju za reviziju. U promatranom razdoblju Društvo je koristilo usluge neovisnih vanjskih revizora koji su revidirali financijske izvještaje Društva i izrazili mišljenje o financijskim izvještajima, sukladnosti s propisima koji uređuju poslovanje te sukladnosti godišnjih izvješća s financijskim izvještajima. Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2014., upitnik o fiskalnoj odgovornosti te plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti su sastavljeni u ožujku 2015. u skladu s Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15).

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa Društva.

1. Planiranje javne nabave

1.1. Planiranje javne nabave je proces kojim se određuju ciljevi javne nabave, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu. Društvo nema pisane procedure za planiranje javne nabave, kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva (prijedloga) za nabavu roba, radova i usluga, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja vezana uz planiranje javne nabave. Iz dokumentacije nije vidljivo da je Društvo planiralo javnu nabavu roba, radova i usluga na temelju stvarnih potreba i financijskih mogućnosti. Također, Društvo nema pisane dokaze da je razmotrilo i ocijenilo druga moguća rješenja, primjerice treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Društvo nema pisane dokaze da je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje je namjeravalo nabaviti. Pri planiranju nabave nisu predviđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave (zbog podnošenja žalbi ili da na poziv za nadmetanje ne pristigne niti jedna prihvatljiva ponuda).

Plan nabave za 2013. je donesen u veljači 2013. procijenjene vrijednosti 550.000,00 kn, za 2014. u ožujku 2014. procijenjene vrijednosti 3.120.000,00 kn i za 2015. u svibnju 2015. procijenjene vrijednosti 5.000.000,00 kn. Donošenju planova nabave za 2014. i 2015. je prethodilo donošenje planova poslovanja Društva. Planovi poslovanja sadrže financijski plan, plan prekrcaja, plan kadrova i plan investicija, a usvojio ih je Nadzorni odbor u ožujku 2013., veljači 2014. i svibnju 2015. Društvo nije objavilo planove poslovanja. Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15) je propisano da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama objaviti godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijske izvještaje i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada kao i informacije o izvršavanju ugovora. Također je propisano da su tijela javne vlasti između ostalog pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska ima većinsko vlasništvo.

Planovi nabave nisu doneseni prije početka poslovne godine na koju se odnose. Odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi je propisano da naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu, a ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave. Izmjene planova nabave nisu donesene. Planovi nabave za 2014. i 2015. nisu usklađeni s planovima investicija za navedene godine, odnosno planovima nabave nisu obuhvaćene sve planirane investicije.

Planovi nabave sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi, ali ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi. Tako, za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova, u plan nabave za 2015. nisu uneseni podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave (primjerice za električnu energiju, rezervne dijelove, zaštitnu opremu, usluge telefona, usluge osiguranja, revizorske usluge, usluge odvjetnika i pravnog savjetovanja, usluge održavanja i drugo). U planovima nabave za 2013. i 2014. su uneseni podaci samo za rezervne dijelove i zaštitnu opremu, dok za druge predmete nabave podaci nisu uneseni. Planom nabave za 2014. nije planirana nabava službenog vozila, koje je u 2014. nabavljeno u vrijednosti 303.010,00 kn. Planovima nabave za 2014. i 2015. je planirana nabava pogonskog goriva eurodiesel na temelju okvirnog sporazuma (iz ranijih godina) u vrijednosti 7.000.000,00 kn, a vrijednost nabave u spomenutim godinama je iznosila ukupno 1.099.187,00 kn. Nadalje, planom nabave za 2013. i 2014. je planirano provođenje otvorenih postupaka nabave, koji nisu provedeni. Tako je u 2013. planirana nabava električne energije u vrijednosti 200.000,00 kn, rezervnih dijelova u vrijednosti 150.000,00 kn i popravka broda bez iskazane procijenjene vrijednosti, a u 2014. izgradnja skladišta u vrijednosti 550.000,00 kn. Za nabavu električne energije nije proveden postupak nabave, već je električna energija nakon isteka važećeg ugovora, od listopada do konca 2013. nabavljana od drugog dobavljača. Nakon isteka okvirnog sporazuma za nabavu rezervnih dijelova (koncem srpnja 2013.) nastavljena je nabava rezervnih dijelova od istog dobavljača. Za popravak broda su prikupljene u 2013. tri ponude te je s izabranim ponuditeljem zaključen ugovor, a troškovi popravka broda su iznosili 60.402,00 kn. Prema obrazloženju odgovorne osobe, od izgradnje skladišta se odustalo jer prostorno-planskom dokumentacijom nije bilo predviđeno skladište na lokaciji na kojoj se namjeravalo graditi (na toj se lokaciji nalazi skladište u ruševnom stanju).

Društvo nije općim aktima uredilo obvezu prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa redovito su pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Zalihe su koncem 2015. iskazane u vrijednosti 823.997,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu veće su za 45.564,00 kn ili 5,9 %, a u odnosu na 2013. za 117.760,00 kn ili 16,7 %. Odnose se na zalihe rezervnih dijelova u vrijednosti 634.990,00 kn, sitnog inventara u vrijednosti 109.085,00 kn, goriva i maziva u vrijednosti 78.234,00 kn te auto guma i radne odjeće u vrijednosti 1.688,00 kn. Društvo nije utvrdilo optimalne zalihe i nema izrađenu strategiju upravljanja zalihama kako bi moglo optimalno planirati nabavu.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijekom kolanja i čuvanja dokumentacije na osnovi koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te podaci koje trebaju sadržavati zahtjevi za nabavom. Predlaže sastaviti analize zahtjeva za javnu nabavu odnosno analizu o provedenim istraživanjima tržišta, načina nabave (odabir postupka) i troškova nabave, koje bi omogućile utvrđivanje stvarnih potreba odnosno predmeta nabave. Nalaže donijeti plan nabave prije početka poslovne godine na koju se odnosi. Nadalje, predlaže plan nabave uskladiti s planom investicija.

Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova, nalaže u plan nabave unijeti podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi bio realan i ostvariv, te ako je potrebno donijeti izmjene plana. Također, predlaže pri planiranju javne nabave predvidjeti moguće rizike i poteškoće u procesu nabave radi pravodobnog početka i završetka postupka nabave. Nadalje, predlaže pratiti ostvarenje plana nabave. Predlaže općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa, te planove poslovanja objavljivati na mrežnim stranicama Društva. Isto tako, predlaže odrediti optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama.

1.2. *Društvo u očitovanju navodi da je donijelo cjeloviti plan nabave za 2016. i objavilo ga na mrežnim stranicama Društva. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn a manja od 200.000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova, u plan nabave je unijelo podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Navodi da će poduzeti aktivnosti za usklađenje plana nabave s planom investicija. U tijeku je izrada pisanih procedura za planiranje nabave kojima će se odrediti obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijekom kolanja i čuvanja dokumentacije na osnovi koje se sastavlja plan nabave te akta kojim će se urediti obveze prijavljivanja sukoba interesa. Navodi da će poduzeti aktivnosti za utvrđivanje optimalnih zaliha i donošenje strategije upravljanja zalihama.*

2. Upravljanje postupcima javne nabave

2.1. Upravljanje postupcima javne nabave je propisano odredbama Zakona o javnoj nabavi te drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Internim aktima Društva (Odluka o nabavi dijelova i drugih stvari u vrijednosti do 20.000,00 kn te Pravilnik o postupku nabave robe i usluga vrijednosti do 200.000,00 kn) je uređena nabava roba i usluga na koje se ne primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Društvo nije donijelo opći akt kojim bi odredilo provedbu postupaka javne nabave te način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave.

Za provođenje postupka javne nabave u 2013. je donesena odluka kojom su imenovani ovlaštteni predstavnici, ali spomenutom odlukom nisu određene njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Za postupke nabave provedene u 2014. odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika nisu donesene. Odredbom članka 24. Zakona o javnoj nabavi je određeno da pripremu i provedbu postupka javne nabave obavljaju ovlaštteni predstavnici naručitelja, a najmanje jedan ovlaštteni predstavnik naručitelja mora posjedovati važeći certifikat iz područja javne nabave. Naručitelj internom odlukom imenuje ovlaštene predstavnike i određuje njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. U pripremi tehničke specifikacije za nabavu roba (službenog vozila, mrežnog uređaja za kočenje i viličara) su sudjelovale osobe koje su i ovlaštteni predstavnici Društva koji ocjenjuju ponude, a prate i provedbu ugovora.

Odredbama članaka 78., 80. i 81. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Predmet nabave mora se opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio, a opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Tehničke specifikacije moraju omogućiti jednak pristup ponuditeljima i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka nadmetanju. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži upute ponuditeljima i tehničku specifikaciju s troškovnikom. U dokumentaciji za nadmetanje vezano uz nabavu službenog vozila tehničkim specifikacijama su postavljeni zahtjevi (vrsta vozila, minimalna dužina vozila, maksimalna širina i visina vozila, maksimalna visina najniže točke, maksimalan međuosovinski razmak, maksimalan broj vrata i broj sjedala, omjer preklapanja sjedala, maksimalna zapremnina prtljažnika, maksimalna težina vozila, vrsta motora, maksimalni radni obujam, najveća snaga i najveći okretni moment motora, maksimalna potrošnja goriva u gradskoj vožnji i vožnji izvan naselja te kombiniranoj vožnji te drugo) koji nisu zbog detaljnih tehničkih karakteristika omogućili jednak pristup ponuditeljima te je u provedenom otvorenom postupku nabave primljena samo jedna ponuda. Nadalje, u dokumentaciji za nadmetanje vezano uz nabavu dva čeona diesel viličara (ponovljen otvoreni postupak javne nabave u lipnju 2014.) su specificirani tehnički zahtjevi kojima nije udovoljila nijedna od tri primljene ponude (četvrta ponuda je odbijena jer nije sadržavala dokaz o sposobnosti).

Sadržaj ponude, način izrade i postupanje s ponudama je propisano Uredbom o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), koju je donijela Vlada Republike Hrvatske u veljači 2012. Prema članku 10. spomenute Uredbe ponudbeni list, koji je sastavni dio ponude između ostalog sadrži predmet nabave. Pri izradi dokumentacije za nadmetanje su sastavljeni ponudbeni listovi koje trebaju popuniti ponuditelji. Obrasci ponudbenih listova u dokumentaciji za nadmetanje te ponudama, vezanim uz otvorene postupke javne nabave koje je Društvo provelo u 2014. (dva čeona diesel viličara i službenog vozila), ne sadrže predmet nabave.

U pozivu za nadmetanje vezano uz nabavu dva čeona diesel viličara (otvoreni postupak proveden u svibnju 2014.) procijenjena vrijednost nabave nije bila realno utvrđena (preniska), zbog čega, prema obrazloženju odgovorne osobe, nije primljena nijedna ponuda. Društvo nema pisanih dokaza da je pratilo cijene roba na tržištu kako bi realnije procijenilo vrijednost spomenutih viličara. U ponovljenom postupku nabave (u lipnju 2014.) procijenjena vrijednost je bila veća za 15,0 %.

Odredbom članka 97. Zakona o javnoj nabavi su propisani podaci koji trebaju biti navedeni u odluci o odabiru, među kojima je i predmet nabave. U odluci o odabiru najpovoljnije ponude, vezano uz otvoreni postupak javne nabave službenog vozila, predmet nabave nije naveden.

Odredbom članka 125. Zakona o javnoj nabavi je određeno da je sektorski naručitelj obvezan za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o zaključenom ugovoru najkasnije dva mjeseca od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Društvo nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru o javnoj nabavi mrežnog uređaja za kočenje (zaključen u 2013. na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave) niti je pravodobno objavilo obavijest o zaključenom ugovoru za nabavu službenog vozila. Naime, ugovor o nabavi službenog vozila je zaključen u 2014., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena u siječnju 2016.

Odredbom članka 100. Zakona o javnoj nabavi je određeno da je javni naručitelj obvezan nakon isteka roka za dostavu ponude poništiti postupak javne nabave ako nije pristigla nijedna ponuda ili nakon isključenja ponuditelja i/ili odbijanja ponuda ne preostane nijedna valjana ponuda. Društvo je u svibnju i kolovozu 2014. poništilo dva provedena otvorena postupka javne nabave dva čelona diesela viličara. Prvi postupak je poništen jer nije pristigla nijedna ponuda, a drugi jer nakon isključenja i odbijanja ponuda nije preostala nijedna valjana ponuda (jedna ponuda je isključena jer ponuditelj nije dostavio svu traženu dokumentaciju, odnosno dokaze o nekažnjavanju i dokaze o podmirenju poreznih obveza, a tri ponude su odbijene jer nisu ispunjavale tehničke zahtjeve iz dokumentacije za nadmetanje). Obavijesti o poništenju postupaka nabave su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave (u svibnju i kolovozu 2014.). Društvo nije poštovalo rok za dostavu ponuda određen u pozivu za nadmetanje te je obavijest o poništenju prvog postupka nabave poslalo na objavu u Elektronički oglasnik javne nabave četiri dana prije isteka roka za dostavu ponuda. Naime, obavijest o poništenju je poslana na objavu 27. svibnja 2014., a rok za dostavu ponuda je bio 30. svibnja 2014. Odluka o poništenju prvog postupka nabave nije donesena. U odluci o poništenju drugog postupka javne nabave (iz kolovoza 2014.) je naveden evidencijski broj nabave ali nije naveden predmet nabave. Nadalje, navedeno je da su ispunjeni svi uvjeti za poništenje, propisani odredbom članka 100. točke 4. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi, ali obrazloženje razloga poništenja nije navedeno, niti je navedena uputa o pravnom lijeku. Odredbom članka 101. Zakona o javnoj nabavi je određeno da u odluci o poništenju javni naručitelj navodi: podatke o javnom naručitelju, predmet nabave, obrazloženje razloga poništenja, rok u kojem će se pokrenuti novi postupak za isti ili sličan predmet nabave, rok mirovanja, uputa o pravnom lijeku te datum donošenja i potpis odgovorne osobe.

Odredbom članka 116. Zakona o javnoj nabavi je propisano da za zaključivanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma sektorski naručitelj slobodno bira između otvorenog, ograničenog ili pregovaračkog postupka javne nabave s prethodnom objavom te u posebnim slučajevima pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Odredbom članka 117. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se ugovor o javnoj nabavi u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave smije zaključiti kada je to nužno potrebno ako se zbog razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje sektorski naručitelj nije mogao predvidjeti, rokovi u otvorenom, ograničenom ili pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom ne mogu primijeniti. Društvo je u promatranom razdoblju provelo tri otvorena postupka javne nabave i pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave je proveden zbog razloga iznimne žurnosti, odnosno kvara mrežnog uređaja za kočenje na dizalici (čime je onemogućen rad dizalice), što je obrazloženo i u odluci o početku postupka nabave.

Zapisnikom iz veljače 2013. je utvrđen kvar mrežnog uređaja za kočenje (rezervni dio na dizalici), a hitnost popravka je obrazložena gubicima u poslovanju zbog zastoja rada dizalice. Nadalje, navedeno je da je radi kompatibilnosti i frekventnosti opreme potrebno nabaviti rezervni dio iste marke kao i dizalica. Priložena je i izjava proizvođača dizalice kojom ne garantira ispravan rad dizalice s bilo kojim proizvodom sličnih karakteristika drugog proizvođača opreme. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave nije omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima, jer je poziv na pregovaranje (uz dokumentaciju za nadmetanje) upućen samo jednom ponuditelju rezervnih dijelova tražene marke.

Odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je naručitelj obvezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, podatke iz registra ažurirati svakih šest mjeseci te ga objaviti na mrežnim stranicama. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Nakon prve objave registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma naručitelj je dužan središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave dostaviti podatke o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar te mu dostaviti svaku kasniju izmjenu tih podataka. Registar ugovora o javnoj nabavi u 2013. nije vođen. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi za 2014., koji sadrži propisane podatke osim obrazloženja odstupanja konačnog iznosa od ugovorenog. Naime, u registru je podatak o konačnom iznosu isplaćenom na temelju ugovora o javnoj nabavi službenog vozila iskazan u iznosu većem od ugovorenog (pogrešno je iskazan) pri čemu nije uneseno obrazloženje odstupanja. Nadalje, u registar nisu uneseni podaci iz okvirnog sporazuma (za nabavu pogonskog goriva eurodiesela). Nije objavljen ni datum izrade registra što onemogućuje provjeru redovnog i pravodobnog ažuriranja (svakih šest mjeseci). U 2015. podaci iz registra nisu ažurirani. Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljeni podaci o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar.

Društvo je koncem 2015. imalo dva službena vozila, za korištenje kojih su donesene pojedinačne odluke (Nadzornog odbora i direktora Društva). Nije donijelo opći akt o korištenju i održavanju službenih vozila. Jedno vozilo (nabavljeno u svibnju 2014.) koristi direktor Društva u službene svrhe i za privatne potrebe, za što se obračunava plaća u naravi u visini 1,0 % nabavne vrijednosti vozila uvećane za porez na dodanu vrijednost. Prije nabave vozila nije obavljena analiza potrebe nabave vozila, niti analiza najpovoljnijeg načina stjecanja vozila (kupnja, najam). Za navedeno vozilo nije vođena evidencija o prijeđenoj kilometraži i vremenu korištenja za privatne potrebe, koju je bilo obvezno voditi prema odluci Nadzornog odbora iz veljače 2014. Za drugo vozilo, koje koriste zaposlenici Društva za službene svrhe, od svibnja 2015. se vodi evidencija o prijeđenoj kilometraži i utrošku goriva. Planom upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2014. (Narodne novine 53/14), kojeg je donijela Vlada Republike Hrvatske 24. travnja 2014., određene su mjere za smanjenje troškova u trgovačkim društvima u 2014., a kao jedna od mjera je smanjenje korištenja službenih vozila.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave. Nalaže internom odlukom imenovati ovlaštene predstavnike Društva te odrediti njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Pri imenovanju ovlaštenih predstavnika za provođenje javne nabave predlaže voditi računa da se za ovlaštene predstavnike ne imenuju osobe koje sudjeluju u pripremi tehničke dokumentacije ili prate provedbu ugovora. Nadalje, predlaže posvetiti veću pozornost izradi dokumentacije za nadmetanje (opisu predmeta nabave i izradi tehničke specifikacije), kako bi bila sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda te ne pogoduje određenom gospodarskom subjektu. Pri izradi dokumentacije za nadmetanje predlaže u obrazac ponudbenog lista unijeti sve propisane podatke. Predlaže pratiti cijene roba na tržištu radi realnije procjene vrijednosti predmeta nabave. Nalaže u odluci o odabiru najpovoljnije ponude navesti propisane podatke, uključujući i predmet nabave te obavijesti o zaključenom ugovoru slati u Elektronički oglasnik javne nabave u propisanim rokovima. Pri provođenju postupaka nabave predlaže poštivati utvrđene rokove za dostavu ponuda. U odluci o poništenju postupka nabave nalaže navesti obrazloženje razloga poništenja. Predlaže pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provođenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave kako bi se omogućila veća konkurencije, a time i povoljniji uvjeti nabave. Nalaže sastaviti i pravodobno ažurirati registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te objaviti datum ažuriranja registra kako bi se omogućila kontrola pravodobnosti ažuriranja registra. Nadalje, nalaže središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, dostaviti podatke o mrežnim stranicama na kojima je registar objavljen. Predlaže općim aktom definirati uvjete korištenja službenih vozila i voditi potrebne evidencije. Nadalje, predlaže prije pokretanja postupka nabave sastaviti analizu stvarnih potreba te isplativosti odabranog načina stjecanja (npr. kupnje u odnosu na najam).

2.2. *Društvo u očitovanju navodi da je u tijeku izrada pisanih procedura odnosno akta kojim će urediti način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave.*

3. Zaštita interesa Društva

3.1. Planiranje i postupci nabave trebaju osigurati nabavu roba, radova i usluga odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama, u troškovno opravdanoj količini i raspoloživosti kada je potrebno. Sustavi kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora trebaju osigurati vezu nabave i postizanja poslovnih ciljeva. Društvo nije donijelo opće akte (pravilnike, upute i odluke) kojima bi uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te nije donijelo interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga.

Od 2013. do 2015. su zaključena dva ugovora o javnoj nabavi (službenog vozila i mrežnog uređaja za kočenje) u vrijednosti 452.260,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Do srpnja 2013. u primjeni je bio i okvirni sporazum za nabavu rezervnih dijelova (zaključen u 2012. na 12 mjeseci), a do konca travnja 2015. u primjeni je bio okvirni sporazum za nabavu pogonskog goriva eurodiesela (zaključen u 2011. na četiri godine). Okvirni sporazumi su zaključeni na temelju provedenih otvorenih postupaka javne nabave u 2011. i 2012. (u skladu sa zakonskim odredbama).

Sustavi kontrola koje prate izvršenje ugovora o javnoj nabavi su uspostavljeni, a nisu uspostavljeni sustavi kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma (kontrola praćenja isporučenih količina i primjena ugovorenih cijena). Praćenje ugovora o javnoj nabavi je uspostavljeno na način da su o isporuci robe (osobnog vozila i mrežnog uređaja za kočenje), koja je nabavljena od odabranog dobavljača, sastavljeni zapisnici o primopredaji, a računi kontrolirani po količini i vrijednosti te ovjereni od odgovorne osobe. Okvirnim sporazumima je ugovoreno vođenje knjige evidencije o isporučenim količinama goriva i rezervnih dijelova, kako bi se izbjegle eventualne nesuglasice oko isporučenih količina, što nije učinjeno. Ugovoreno je zaključivanje godišnjih ugovora ili narudžbenica. Nabava je obavljena od odabranih ponuditelja na temelju narudžbenica. Cijene rezervnih dijelova su ugovorene prema troškovniku koji je sastavni dio dokumentacije za nadmetanje, a cijene goriva primjenom odredbi Pravilnika o cijenama naftnih derivata, umanjениh za maržu (2,04 %), u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ponudom ponuditelja. Kontrola ugovorene cijene (goriva i rezervnih dijelova) nije obavljena, a cijene pojedinih artikala (rezervnih dijelova) u primljenim računima se razlikuju od ugovorenih. Nadalje, narudžbenice ne sadrže poveznicu s okvirnim sporazumima čime je otežano praćenje izvršenja okvirnih sporazuma.

Ugovori o javnoj nabavi roba su zaključeni u skladu s ponudama i nije bilo promjena u uvjetima ugovora kojima bi bili omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba. U ugovorima o javnoj nabavi nisu ugovorene kazne za nepravodobnu isporuku ukoliko se utvrdi da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača. Dobavljači su robe isporučili u ugovorenom roku. Društvo je za nabavu roba ugovaralo jamstvo za funkcionalnost robe.

Društvo nema uspostavljen mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava (s obzirom na sposobnost dobavljača da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama) kojim bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik, odnosno inicijator nabave zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama.

Društvo nema ustrojene evidencije zaključenih ugovora putem kojih bi se objedinjeno pratilo i kontroliralo (količinski i vrijednosno) pojedinačno izvršenje ugovora.

Društvo nema ustrojenju unutarnju reviziju i nije osnovalo komisiju za reviziju. Prema Kodeksu korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10) Nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. U promatranom razdoblju Društvo je koristilo usluge neovisnih vanjskih revizora.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti opće akte (pravilnike, upute i odluke) kojima bi Društvo uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te interne procedure kojima bi uredilo kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Predlaže uspostaviti sustave kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma. U ugovorima o javnoj nabavi predlaže ugovarati kazne za nepravodobnu isporuku ukoliko se utvrdi da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača. Nadalje, predlaže uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kako bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik, odnosno inicijator nabave zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama.

Također, predlaže ustrojiti i voditi evidenciju zaključenih ugovora putem koje bi se pratilo pojedinačno izvršenje ugovora. Nadalje, predlaže osnovati komisiju za reviziju.

- 3.2. *Društvo u očitovanju navodi da je u tijeku izrada pisanih procedura kojima će urediti područja praćenja provedbe izvršenja ugovora i kontrole kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Navodi da je unatoč lošoj ekonomskoj situaciji, poduzelo aktivnosti za poboljšanje praćenja izvršenja pojedinačnih ugovora (poboljšanje računalnih programa) te izobrazbu zaposlenika odgovornih za provedbu postupaka javne nabave. Ustrojilo je evidenciju zaključenih ugovora te poduzelo aktivnosti za uspostavu sustava kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma. U tijeku je i izmjena postojeće sistematizacije radnih mjesta kako bi se poboljšao cjelokupan sustav nabave i njegova učinkovitost. Društvo navodi, da će sve dane preporuke i naloge uvažiti te poduzeti konkretne mjere kojima će poboljšati sustav javne nabave.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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.

Planovima nabave za 2013., 2014. i 2015. je planirana nabava roba i usluga u vrijednosti 8.670.000,00 kn, od čega u 2013. nabava roba i usluga u vrijednosti 550.000,00 kn, u 2014. u vrijednosti 3.120.000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 5.000.000,00 kn. Planovi nabave sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nisu doneseni prije početka poslovne godine na koju se odnose i nisu usklađeni s planovima investicija. Planovi nabave ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi. Naime, većina planiranih postupaka nabave nije izvršena, a proveden je postupak javne nabave koji nije predviđen planom nabave. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Pri planiranju nabave nisu predviđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave (zbog podnošenja žalbi ili da na poziv za nadmetanje ne pristigne niti jedna prihvatljiva ponuda). Društvo nije općim aktima uredilo procedure postupaka javne nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu.

Postupke javne nabave su provodili zaposlenici Društva, od kojih jedan posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave. Tijekom promatranog razdoblja Društvo je provelo četiri postupka javne nabave (tri otvorena postupka javne nabave i jedan pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave), od kojih je dva poništilo. S odabranim dobavljačima su zaključena dva ugovora u vrijednosti 369.010,00 kn bez porezna na dodanu vrijednost. Društvo je sastavilo detaljnu analizu ponuda, a kod odabira najpovoljnije ponude je primijenilo kriterij najniže cijene. Rokovi za isporuku roba su realno utvrđeni. Registar ugovora o javnoj nabavi je ustrojen u 2014 i objavljen je na mrežnim stranicama Društva. Za provedene postupke javne nabave u 2014. nisu donesene odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, a odlukom o imenovanju ovlaštenih predstavnika iz 2013. nisu određene njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. U dokumentaciji za nadmetanje za nabavu službenog vozila su specificirani tehnički zahtjevi koji nisu omogućili jednak pristup ponuditeljima te je u provedenom otvorenom postupku nabave primljena samo jedna ponuda. Prije nabave službenog vozila nije sastavljena analiza stvarnih potreba za vozilom te isplativosti kupnje u odnosu na najam. Općim aktima nisu definirani uvjeti korištenja službenih vozila, a za jedno službeno vozilo nije vođena evidencija o prijeđenoj kilometraži i utrošku goriva. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave za nabavu mrežnog uređaja za kočenje, proveden zbog iznimne žurnosti, nije omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima, jer je poziv na pregovaranje upućen samo jednom ponuditelju rezervnih dijelova tražene marke. Obavijest o jednom zaključenom ugovoru nije poslana na objavu u Elektronički oglasnik javne nabave, a obavijest o drugom zaključenom ugovoru nije pravodobno poslana na objavu. Društvo je poništilo dva otvorena postupka javne nabave, od kojih jedan prije isteka roka za dostavu ponuda. Registar ugovora ne sadrži podatke o okvirnom sporazumu i obrazloženje razloga odstupanja konačnog isplaćenog iznosa od ugovorenog, te nije ažuriran u 2015. Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljeni podaci o mrežnim stranicama na kojima je registar objavljen.

Društvo kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Nabava se obavlja od odabranih dobavljača, u ugovorenim rokovima, a plaćanja se obavljaju u skladu s ugovorom. Društvo je ugovaralo jamstvo za funkcionalnost robe i kontrolira kvalitetu nabavljene robe. Nabavljene robe se koriste za svrhe za koje su nabavljene. U ugovorima o javnoj nabavi nije utvrđena kazna za nepravodobnu isporuku roba. Društvo ne kontrolira izvršenje okvirnih sporazuma (količinski i vrijednosno), na temelju kojih se nabava obavlja putem narudžbenica. Ocjenjivanje dobavljača nije uspostavljeno. Društvo nije uspostavilo evidenciju zaključenih ugovora putem koje bi pratilo pojedinačno izvršenje ugovora. Nije ustrojilo unutarnju reviziju niti je osnovalo komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Društvu nije bio učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. Zbog navedenog daje sljedeće preporuke:

- donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijekom kolanja i čuvanja dokumentacije na osnovi koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te podaci koje trebaju sadržavati zahtjevi za nabavom
- sastaviti analize zahtjeva za nabavu odnosno analizu o provedenim istraživanjima tržišta, načina nabave (odabir postupka) i troškova nabave, koje bi omogućile utvrđivanje stvarnih potreba odnosno predmeta nabave
- donijeti plan nabave prije početka poslovne godine na koju se odnosi i uskladiti ga s planom investicija
- za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova, u plan nabave unijeti podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave
- više pozornosti posvetiti izradi plana kako bi bio realan i ostvariv te prema potrebi donijeti izmjene plana
- predvidjeti moguće rizike kod provođenja postupaka javne nabave
- pratiti ostvarenje plana nabave
- općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa
- objaviti plan poslovanja na mrežnim stranicama Društva
- odrediti optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama
- donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave
- internom odlukom imenovati ovlaštene predstavnike Društva te odrediti njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave pri čemu treba voditi računa da se za ovlaštene predstavnike ne imenuju osobe koje sudjeluju u pripremi tehničke dokumentacije ili prate provedbu ugovora

- posvetiti veću pozornost izradi dokumentacije za nadmetanje, kako bi bila sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda te ne pogoduje određenom gospodarskom subjektu
- pri izradi dokumentacije za nadmetanje u obrazac ponudbenog lista unijeti sve propisane podatke
- pratiti cijene roba na tržištu radi realnije procjene vrijednost predmeta nabave
- u odluci o odabiru najpovoljnije ponude navesti propisane podatke, uključujući i predmet nabave
- obavijesti o zaključenom ugovoru slati u Elektronički oglasnik javne nabave u propisanim rokovima
- poštivati utvrđene rokove za dostavu ponuda
- u odluci o poništenju postupka nabave navesti obrazloženje razloga poništenja
- pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provođenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave
- sastaviti i pravodobno ažurirati registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te objaviti datum ažuriranja registra kako bi se omogućila kontrola pravodobnosti ažuriranja registra
- dostaviti središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave podatke o mrežnim stranicama na kojima je registar objavljen
- prije pokretanja postupka nabave sastaviti analizu stvarnih potreba te isplativosti odabranog načina stjecanja (npr. kupnje u odnosu na najam)
- općim aktom definirati uvjete korištenja službenih vozila i voditi potrebne evidencije
- donijeti opće akte (pravilnike, upute i odluke) kojima bi Društvo uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te interne procedure kojima bi uredilo kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga
- uspostaviti sustave kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma
- ugovarati kazne za nepravodobnu isporuku roba ukoliko se utvrdi da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača
- uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kako bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik, odnosno inicijator zadovoljan nabavljenom robom, radovima i uslugama
- ustrojiti evidencije zaključenih ugovora o nabavi te pratiti pojedinačno izvršenje ugovora te
- osnovati komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava nabave.