



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Split

---

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU  
ZRAČNA LUKA SPLIT D.O.O.

Split, listopad 2017.

## SADRŽAJ

stranica

---

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	JAVNA NABAVA	4
V.	NALAZ	12
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	14



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Split

---

KLASA: 041-01/17-10/21  
URBROJ: 613-19-17-6

Split, 4. listopada 2017.

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U  
DRUŠTVU ZRAČNA LUKA SPLIT D.O.O. ZA 2014.-2016.

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 Zračna luka Split d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2014.-2016.

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 provedeni su od 21. lipnja do 4. listopada 2017.

## I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije bila je provjera provedbe postupaka javne nabave kod planiranja javne nabave, provedbe postupaka javne nabave te je li Društvo nakon zaključivanja ugovora vodilo računa o zaštiti svojih interesa.

Društvo je pravni sljednik društvenog poduzeća Aerodrom Split, s p.o. Preoblikovano je u trgovačko društvo u studenome 1998., pod nazivom Zračna luka Split, društvo s ograničenom odgovornošću za usluge u zračnom prometu, a skraćeni naziv je Zračna luka Split d.o.o. Upisano je u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu. Temeljni kapital iznosi 385.300.000,00 kn. Članovi Društva su Republika Hrvatska s udjelom 211.915.000,00 kn ili 55,0 %, Splitsko-dalmatinska županija s udjelom 57.795.000,00 kn ili 15,0 %, grad Kaštela s udjelom 57.795.000,00 kn ili 15,0 %, grad Trogir s udjelom 38.530.000,00 kn ili 10,0 %, te grad Split s udjelom 19.265.000,00 kn ili 5,0 %.

Prema Odluci o popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa (Narodne novine 144/10, 16/14, 55/15 i 105/15) i Odluci o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 120/13, 74/15 i 44/16), Društvo je od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Obveznik je primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10). Temeljna načela Kodeksa su: zakonitost, transparentnost i javnost poslovanja, jasno razrađene procedure za rad uprave, nadzornih odbora i drugih tijela, sprječavanje sukoba interesa, učinkovit unutarnji nadzor, jačanje osobne odgovornosti i društveno odgovorno poslovanje.

Predmet poslovanja Društva je obavljanje usluga redovitog i izvanrednog zračnog prijevoza, djelatnost u zračnim lukama, prodaja u slobodnim carinskim prodavaonicama, trgovina na veliko i malo, te konsignacijski poslovi i turistička djelatnost.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čine članovi Društva. Nadzorni odbor ima sedam članova, od kojih šest predstavnika članova bira Skupština iz redova stručnjaka iz područja važnih za poslovanje Društva, a jednog biraju zaposlenici. Upravu čini direktor kojeg odlukom imenuje i opoziva Skupština. Direktor Društva je tijekom 2014., 2015. i 2016. bio Lukša Novak. Društvo je koncem 2014. imalo 338 zaposlenika, koncem 2015. je imalo 341 zaposlenika, a koncem 2016. je imalo 352 zaposlenika.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/11, 143/13, 13/14 i 120/16) i razvrstano je u sektorske naručitelje.

U veljači 2015. Hrvatski sabor je donio Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati rizicima, da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Također, navedeno je da troškovi javne nabave u području prometne infrastrukture mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji. Društvo je donijelo godišnje akcijske planove za provođenje antikorupcijskih mjera s utvrđenim prioritarnim ciljevima koji su realizirani.

Odnose se na jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama te afirmaciju pristupa nulte tolerancije na korupciju. Doneseni su vizija, misija, opći i posebni ciljevi za trogodišnje razdoblje, pravilnik o odnosima s trećim stranama, etički kodeks, pravilnik za kršenje etičkog ponašanja, izjava o integritetu, katalog informacija, upisnik o zahtjevima za ostvarivanje prava na pristup informacijama, edukacijski plan. Društvo je imenovalo osobu za informiranje i osobu za nepravilnosti, povjerenika za etiku i revizorski odbor. Donesen je edukacijski plan te se mjesečno organiziraju radionice, seminari i savjetovanja.

## II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- 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 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 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 nabavi i njihove vrijednosti, raspolaganja značajnom imovinom, 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 te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

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

## III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije pribavljene su 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 identificiranih tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači 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 prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

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

#### **IV. JAVNA NABAVA**

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unaprjeđenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave. Kratkoročni ili primarni ciljevi javne nabave su racionalno i učinkovito trošenje proračunskih sredstava, a dugoročni ili sekundarni: pravna sigurnost, sprečavanje korupcije i kriminala, pozitivni utjecaji na gospodarski razvoj i zapošljavanje (poticanje tržišnog natjecanja, promicanje izvrsnosti), unaprjeđenje upravljanja javnim financijama, očuvanje okoliša i drugo.

Za provedbu postupaka javne nabave Društvo je donijelo Pravilnik o nabavi roba i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn, odnosno radova od 20.000,00 do 500.000,00 kn, Procedure u postupcima javne nabave i Procedure kontrole izvršenja ugovora o nabavi robe, radova, usluga i okvirnih sporazuma.

##### **Planiranje javne nabave**

Planiranje javne nabave je proces kojim se utvrđuju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog planiranja nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima te osiguranje poštenog tržišnog nadmetanja kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave.

Kvalitetno planiranje javne nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja, odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), koji je bio na snazi u 2014., 2015. i 2016. odnosno odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16), koji je na snazi od 1. siječnja 2017., između ostalog, propisano je da naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu. U planu nabave i registru ugovora navode se svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Planiranje nabave provodi se na temelju jasnih procedura. Procedurama u postupcima javne nabave definirana su pravila postupanja u postupcima javne nabave koje provodi Društvo, radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi roba, radova i usluga, okvirnog sporazuma ili provedbe projektnog natječaja. Pripremu i provedbu postupka javne nabave te izmjene i dopune plana nabave provode ovlašteni predstavnici Društva (referenti) koje odlukom imenuje Direktor u pojedinom postupku javne nabave. Najmanje jedan ovlašteni predstavnik naručitelja posjeduje certifikat iz područja javne nabave. Planiranje nabave u Društvu provodi se na način da Uprava s voditeljima službi i odjela zajedno na kolegiju direktora krajem godine utvrdi potrebe za nabavom robe, radova i usluga u sljedećoj godini. Potrebe se utvrđuju analizom realiziranih stavki prethodne i tekuće godine, planiranih aktivnosti Društva za sljedeću godinu i obrazloženih prijedloga za nabavom voditelja službi i odjela na kolegiju direktora. Referenti javne nabave, prema iskazanim potrebama pokreću izradu plana nabave za poslovnu godinu koji mora biti usklađen s financijskim planom. Nacrt plana nabave se dostavlja službi za pravne i kadrovske poslove koja u suradnji sa službom za financijske poslove izrađuje konačni plan nabave. Plan nabave te izmjene i dopune odobrava Direktor. Praćenje i analizu ostvarenja plana nabave prate referenti javne nabave, financijska i računovodstvena služba. U praćenju ostvarenja plana nabave sudjeluju i osobe koje su neposredno odgovorne za provedbu zaključenih ugovora, naručivanja i analize ostvarenja ugovora. Društvo je donosilo izmjene plana nabave u kojima su izmjene i dopune vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Potrebe za nabavom primjereno su obrazložene i opravdane. Opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje pri utvrđivanju potreba za nabavom.

Društvo je razmatralo i odgovarajuće ocjenjivalo druga moguća rješenja pri nabavi. U slučajevima kada je bilo u mogućnosti koristilo je vlastite resurse radi ušteda. Primjerice, zaposlenici Društva sudjelovali su u izvođenju bojadisarskih, stolarskih i jednostavnih zidarskih radova te kod otklanjanja jednostavnih popravaka informacijske opreme i usluga elektro održavanja, o čemu je sastavljeno izvješće.

Društvo ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti (suradnja na sajmovima, sudjelovanje na seminarima, korištenje iskustava drugih naručitelja, praćenje konkurencije, analize prema dostupnim informacijama na mrežnim stranicama dobavljača, savjetovanje s gospodarskim subjektima, katalozi). Nadalje, za predmet nabave za koje se predviđa provođenje pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave pribavlja se izjava da je ponuditelj jedino društvo u Republici Hrvatskoj koje ispunjava uvjete utvrđene u postupku nabave.

Društvo je donijelo Pravilnik o upravljanju rizicima i Strategiju upravljanja rizicima kojima utvrđuje i procjenjuje rizike, utvrđuje procese upravljanja rizicima, planira mjere za smanjenje učinaka rizika te provodi mjere za nadzor i izvještavanje o rizicima.

Planovi nabave za 2014., 2015. i 2016. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, osigurana sredstva, oznaku pozicije financijskog plana, vrstu postupka javne nabave, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo obvezno i nije objavilo plan nabave na mrežnim stranicama.

Obveza prijavljivanja sukoba interesa uređena je Procedurama u postupcima javne nabave kojima je utvrđeno da je sastavni dio zahtjeva za pokretanje postupka nabave Izjava o sprječavanju sukoba interesa. Društvo je na mrežnim stranicama objavilo da ne postoje gospodarski subjekti s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprječavanja sukoba interesa te je redovito pribavljalo izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

U 2014., 2015. i 2016. nije bilo poništenih postupaka nabave. Prema evidenciji podnesenih žalbi od početka 2014. do konca 2016. podneseno je jedanaest žalbi Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, od kojih su četiri odbačene, dvije su odbijene, dok su u tri postupka nabave poništene četiri odluke o odabiru i jedna odluka o poništenju postupka nabave.

U postupku nabave usluga prijevoza djelatnika, prijevoza putnika na stajanci i izvanredne vožnje (poziv za nadmetanje objavljen u travnju 2015.) poništena je odluka o odabiru iz lipnja 2015., jer odabrani ponuditelj nije raspolagao s dva autobusa (vlasnik autobusa je odustao od ugovora o zakupu motornog vozila), te je predmet vraćen na ponovno postupanje. Društvo je u rujnu 2015. donijelo odluku o poništenju postupka nabave, na koju je izjavljena žalba. Državna komisija poništila je odluku o poništenju, jer ne sadrži obrazloženje razloga poništenja te je predmet vraćen na ponovno postupanje, a na novu odluku o odabiru nije izjavljena žalba. U postupku nabave hortikulturnih usluga održavanja zelenih površina (poziv za nadmetanje objavljen u prosincu 2015.) poništena je odluka o odabiru iz siječnja 2016., jer je odabrani ponuditelj dostavio uvjerenje iz kojeg nije vidljivo da je osam radnika osposobljeno za rukovanje strojevima i uređajima s povećanim opasnostima, te je predmet vraćen na ponovno postupanje. Društvo je travnju 2016. donijelo novu odluku o odabiru, na koju je izjavljena žalba. Državna komisija poništila je i novu odluku jer odabrani ponuditelj nije dokazao traženu osposobljenost radnika za rukovanje motornim škarama. U postupku nabave radova na rekonstrukciji i dogradnji putničkog terminala (poziv na nadmetanje objavljen u travnju 2016.) poništena je odluka o odabiru iz kolovoza 2016., jer je odabrani ponuditelj dostavio jamstvo za ozbiljnost ponude (bankarska garancija) u kojem sve riječi nisu napisane na hrvatskom jeziku.

### **Upravljanje postupcima javne nabave**

Proces provođenja postupaka javne nabave je propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, te unutarnjim aktima Društva.

Društvo je u siječnju 2014. donijelo Pravilnik o nabavi roba i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn, odnosno radova od 20.000,00 do 500.000,00 kn i u ožujku 2014. je donijelo Procedure u postupcima javne nabave i Procedure kontrole izvršenja ugovora o nabavi robe, radova, usluga i okvirnih sporazuma kojima je uređeno planiranje javne nabave, pokretanje i provođenje postupaka javne nabave te radnje nakon provedenog postupka nabave.



Navedenim Pravilnikom i Procedurama je određeno da zahtjev za pokretanje postupka nabave izrađuju ovlašteni predstavnici imenovani odlukom direktora u svakom pojedinačnom postupku na temelju plana nabave te da zahtjev sadrži naziv i opis predmeta nabave, procijenjenu vrijednost i osigurana sredstva, rok početka i završetka, mjesto i dinamiku izvođenja radova, isporuke robe ili pružanja usluga, planirano trajanje ugovora ili okvirnog sporazuma, rok, način i uvjete plaćanja, imena i prezimena predstavnika koji sudjeluju u pripremi i provedbi postupaka, troškovnik, tehničke uvjete, a sastavni dio je Izjava o sprječavanju sukoba interesa. Nakon zahtjeva za pokretanje postupka nabave donosi se odluka o pokretanju postupka nabave koja, između ostaloga, sadrži evidencijski broj i oznaku pozicije nabave iz plana nabave, izvor planiranih sredstava, odabrani postupak nabave te obrazloženje nabave. Zaposlenicima odgovornim za provedbu postupaka nabave pružena je potrebna izobrazba, a četiri zaposlenika posjeduju certifikat iz područja javne nabave.

Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju su jasno i detaljno specificirani, odnosno dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv način i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni opći podaci, popis gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi, opis i količina, mjesto izvršenja, rok, način isporuke, osobe zadužene za komunikaciju između odabranog ponuditelja i Društva, razlozi isključenja ponuditelja, dokazi sposobnosti ponuditelja, jamstvo za ozbiljnost ponude, jamstveni rok i uvjeti, kriteriji odabira i rok valjanosti ponuda, sadržaj i način izrade te dostave ponuda, cijena i valuta ponuda, rokovi, način i uvjeti plaćanja, datum, vrijeme i mjesto dostave i otvaranja ponuda, uvjeti i rok donošenja odluke o odabiru ili poništenju, sadržaj ugovora o javnoj nabavi te uputa o pravnom lijeku. Sastavni dio dokumentacije su tehničke specifikacije predmeta nabave, ponudbeni list, troškovnik, obrazac dokaza o nekažnjavanju te obrazac izjave o integritetu.

Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način.

Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda koji, između ostaloga, sadrže analitički prikaz traženih i danih dokumenata na temelju kojih se određuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja, prikaz traženih i dostavljenih jamstava za ozbiljnost ponude, prikaz valjanosti ponuda prema sadržaju, način izrade i dostave, dokaze sposobnosti ponuditelja, analizu ponuda u vezi ispunjenja zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničke specifikacije, računsku provjeru ponude, jesu li ispunjeni uvjeti iz dokumentacije za nadmetanje, te prijedlog upravi za donošenje odluke o odabiru s obrazloženjem.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, odnosno navedeni su razlozi odabira ili razlozi odbijanja ponuda.

Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača.

Društvo je u dokumentaciji za nadmetanje tražilo popis ugovora o isporuci robe, izvršenim radovima ili uslugama, potvrde koje izdaju nadležni instituti za kontrolu kvalitete te je li potencijalni ponuditelj (dobavljač) u obavljanju djelatnosti postupio protivno odgovarajućim propisima.

Kod prihvaćanja jedne jedine pristigle ponude dana su primjerena obrazloženja za donošenje odluka o odabiru, na temelju zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda s analitičkim pregledom traženih i danih dokumenata koji obuhvaćaju dokaze o sposobnosti ponuditelja i detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje.

Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. Društvo čuva tajnost ponuda i zahtjeva za sudjelovanje na način da ovlaštene zaposlenici razmatraju sadržaj ponuda i zahtjeva za sudjelovanje nakon isteka roka za njihovu dostavu. Prilikom elektroničke dostave ponuda tajnost osigurava Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske. Nakon završetka postupka javne nabave dokumentacija se odlaže u arhivu i čuva u zakonom propisanim rokovima.

U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji i šira javnost o rezultatima nadmetanja. Odluka o izboru ponuditelja objavljena je na mrežnim stranicama i u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Društvo u pravilu primjenjuje otvoreni postupak javne nabave koji omogućuje najveću konkurenciju u danim okolnostima. Od 2014. do 2016. provedeni su postupci javne nabave te je zaključeno 45 ugovora o nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 549.758.444,00 kn. Na temelju navedenog Pravilnika, u 2014., 2015. i 2016. provedene su nabave ispod zakonskog praga roba, radova i usluga u vrijednosti 53.633.045,00 kn (bagatelna nabava). Po provedenim otvorenim postupcima javne nabave u promatranom razdoblju zaključeno je 17 okvirnih sporazuma. U 2014. zaključeno je 19 ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 22.552.181,00 kn, roba u vrijednosti 18.549.138,00 kn i radova u vrijednosti 903.648,00 kn, u 2015. je zaključeno 12 ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 37.171.709,00 kn i roba u vrijednosti 6.387.704,00 kn, a u 2016. je zaključeno 14 ugovora za nabavu radova u vrijednosti 433.315.331,00 kn, usluga u vrijednosti 16.718.449,00 kn i roba u vrijednosti 14.160.285,00 kn. U odabiru najpovoljnijeg postupka nabave, Društvo za svaki postupak nabave zasebno odlučuje koji se postupak odabire. Od ukupno 45 zaključena ugovora o nabavi robe, radova i usluga, revizijom su obuhvaćena 22 ugovora o nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 477.812.480,00 kn ili 86,9 % sa porezom na dodanu vrijednost i to šest ugovora o nabavi robe, radova i usluga za 2014. u vrijednosti 7.206.907,00 kn, tri ugovora o nabavi robe, radova i usluga za 2015. u vrijednosti 6.958.478,00 kn i 13 ugovora o nabavi robe, radova i usluga za 2016. u vrijednosti 463.647.095,00 kn. Vrijednosno najznačajnije nabave odnose se na radove na rekonstrukciji i dogradnji putničkog terminala u iznosu 433.316.062,00 kn, usluge opsluživanja zrakoplova (okvirni sporazum na dvije godine) u iznosu 27.140.215,00 kn i usluge na području sigurnosti (okvirni sporazum na tri godine) u iznosu 17.619.712,00 kn.

Prema evidenciji o izvršenju plana nabave za isporučenu robu, obavljene usluge i izvedene radove na temelju ugovora i okvirnih sporazuma o javnoj nabavi bez poreza na dodanu vrijednost, u 2014. plaćeno je 23.443.970,00 kn, u 2015. plaćeno je 24.169.887,00 kn, a u 2016. plaćeno je 7.415.446,00 kn.

Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni.

U tablici broj 1 daju se podaci o javnoj nabavi od 2014. do 2016., prema podacima iz izvješća dostavljenim Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave.

Tablica broj 1

Javna nabava od 2014. do 2016.

u kn

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima	Udjel u % (3/2)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima	Udjel u % (5/2)	Vrijednost nabave za usluge iz dodatka II.B	Udjel u % (7/2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	2014.	42.004.966,00	40.467.926,00	96,3	167.072,00	0,4	1.369.968,00	3,3
2.	2015.	43.559.413,00	42.095.469,00	96,6	0,00	-	1.463.944,00	3,4
3.	2016.	464.194.065,00	464.194.065,00	100,0	0,00	-	0,00	-
Ukupno		549.758.444,00	546.757.460,00	99,5	167.072,00	0,1	2.833.912,00	0,5

### Zaštita interesa Društva

Sustav kontrole postupaka nabave je uspostavljen na učinkovit način, koji se provodi kontrolom postupaka nabave, praćenjem izvršenja ugovora o nabavi te obavljanjem nabave od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim cijenama, količinama i rokovima. Donesene su Procedure kontrole izvršenja ugovora o nabavi robe, radova, usluga i okvirnih sporazuma te se za svaki postupak javne nabave popunjavaju obrasci kontrole izvršenja ugovora/okvirnih sporazuma o javnoj nabavi roba, radova i usluga kojima je uređena zaštita interesa Društva te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga. Na mrežnim stranicama je objavljen registar zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15). Također, za 2014., 2015. i 2016. su objavljena revizorska i godišnja izvješća o poslovanju.

Pregledom ugovora koji su obuhvaćeni revizijom utvrđeno je da su ugovori zaključivani u skladu s ponudama, a kriterij odabira ponude prema dokumentaciji za nadmetanje je najniža cijena uz uvjet da su ispunjeni svi drugi zahtjevi iz ponudbene dokumentacije. Za kontrolu postupaka nabave, ovisno o predmetu nabave, odgovorne osobe su rukovoditelji službi, pravne i financijske službe i direktor. Odgovaraju za pripremu i provedbu postupaka nabave te za kontrolu izvršenja ugovora o nabavi u količini, vrijednosti, roku i kvaliteti ugovorenog predmeta nabave. Nabava od odabranih dobavljača prati se kroz informacijski sustav i kroz ovjeru pratećih dokumenata. Nakon isporuke robe, kontroliraju se dostavnice, primke i računi s ugovorom i narudžbenicom te se prosljeđuju na plaćanje. Primljeni računi se protokoliraju, provjeravaju se svi elementi računa te usklađenost s ugovorom i narudžbenicom. Direktor i pomoćnik direktora potpisima na računima odobravaju isplatu. Društvo je ustrojilo evidencije o izvršenju ugovora te plaćanja po ugovoru.

Od 45 zaključenih ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 549.758.444,00 kn, pregledana su 22 ugovora ukupne vrijednosti 477.812.480,00 kn koji su zaključeni u skladu s ponudama (količina, vrijednost predmeta nabave, troškovnik, jamstva, trajanje ugovora, mjesto isporuke ili izvršenja, rokovi, način i uvjeti plaćanja), bez bitnih promjena u uvjetima ugovora u vezi rokova isporuke i cijene roba, radova i usluga.

Društvo je odgovarajuće riješilo pitanje odgovornosti za nedostatke i naknadu štete na način da je ugovaralo odgovornost za štetu ili odgovornost za nedostatke ili je ugovaralo kaznu za izvoditelje (raskidi ugovora, naknade za nastale troškove u slučaju nepoštivanja rokova, utvrđenih nedostataka, nastalih šteta i drugih uvjeta iz ugovora).

Plaćanja su obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima. Službe za računovodstvo i financije plaćanja obavljaju na temelju računa koji su prethodno potpisani i ovjereni u skladu s Procedurama kontrole izvršenja ugovora o nabavi radova, roba, usluga i okvirnih sporazuma.

Na osnovi postojećih ugovora koji su obuhvaćeni revizijom nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave.

Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga na način da se potpisuje zapisnik o preuzimanju robe, radova i usluga. Služba za pravne i kadrovske poslove, financijska služba i skladišni odjel zaduženi su za praćenje tijeka nabave, isporuke gotovih proizvoda, pregled, pakiranje, kvantitativnu kontrolu isporučene robe te provjeru obvezne dokumentacije (narudžbenice, otpremnice, računi, sigurnosno-tehničke liste i deklaracije). Kvaliteta robe se ocjenjuje prema posebnoj evidenciji o postupcima kontrole izvršenja ugovora/okvirnih sporazuma o javnoj nabavi robe, radova ili usluga.

Društvo ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene količine i kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama na način da se pri preuzimanju potpisuju zapisnici o preuzimanju robe, radova i usluga te se sastavljaju obrasci kontrole izvršenja ugovora/okvirnih sporazuma o javnoj nabavi robe, radova ili usluga. U navedenim obrascima se ocjenjuju postupci javne nabave (provođenje postupka, imenovanja osoba s certifikatom iz područja javne nabave, imenovanje ovlaštenih predstavnika Društva, usklađenost ugovora s dokumentacijom za nadmetanje i odabranom ponudi), izvršenje ugovora (usklađenost izvršenja ugovora s dokumentacijom za nadmetanje i odabranom ponudi, količina, kvaliteta, rokovi te stanje zaprimljene robe, izvršene usluge i obavljenih radova) te se obavlja provjera računa (navođenje svih bitnih elemenata računa, matematičke kontrole ispravnosti iznosa u računima, postojanje potpisa, ovjera, odobrenja na računima, postojanje instrumenata kvalitete izvođenja radova i otklanjanja nedostataka u jamstvenom roku, aktivaciji instrumenata osiguranja i kaznenih odredbi). Viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju te su se koristile usluge neovisnih vanjskih revizora i revizorskog odbora. Revizorski odbor osnovan je u srpnju 2014. kao tijelo nadzornog odbora u skladu s Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele. Revizorski odbor je sastavljao izvješća u kojima su analizirani financijski izvještaji, računovodstvene politike i pružanje podrške računovodstvu te uspostavu dobre i kvalitetne interne kontrole u Društvu. Također je pratio neovisnost vanjskih revizora, revizorovu odgovornost, djelokrug rada i vremenski raspored vanjskih revizora, bitne zaključke vanjskih revizora te učinkovitost sustava interne kontrole.

Pribavljanje jamstava za ozbiljnost ponude i za uredno izvršavanje ugovora predviđeno je u dokumentaciji za nadmetanje.

Ugovorima o nabavi roba, radova i usluga su predviđena jamstva za urednu provedbu ugovornih obveza (rokovi, količine, kvaliteta) u obliku neopozive bezuvjetne garancije poslovne banke u iznosu 10,0 % vrijednosti ugovora bez ili s porezom na dodanu vrijednost. Društvo vodi evidenciju zaprimljenih jamstava za urednu provedbu ugovornih obveza.

Od 22 pregledana ugovora o nabavi roba, radova i usluga, jamstva nisu pribavljena pravodobno kod pet ugovora u vrijednosti 14.083.185,00 kn (tri ugovora s uključenim porezom na dodanu vrijednost i dva ugovora bez poreza na dodanu vrijednost). Nepribavljanje ugovorenih jamstava u ugovorenom roku može za posljedicu imati nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza. Iako kod uočenih propusta nisu utvrđene nepravilnosti, tijekom vremena oni mogu postati ozbiljan rizik za Društvo.

## V. NALAZ

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

Obavljenom revizijom su utvrđeni propusti koji se odnose na planiranje javne nabave i zaštitu interesa Društva.

### 1. Planiranje javne nabave

#### 1.1. Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva.

Prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15) tijela javne vlasti obvezna su 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. U skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, Društvo kao sektorski naručitelj nije obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama. Objavom plana nabave omogućilo bi se većem broju gospodarskih subjekta da se pravodobno pripreme za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje. Veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena predmeta nabave.

Državni ured za reviziju predlaže plan nabave objaviti na mrežnim stranicama Društva.

#### 1.2. *Društvo je prihvatilo preporuku Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi, s obzirom da je sektorski naručitelj, nije bilo obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama. Navodi da će ubuduće plan nabave objavljivati na mrežnim stranicama kako bi što većem broju potencijalnih ponuditelja omogućilo da se pravodobno pripreme za dostavljanje ponuda na javni poziv za nadmetanje.*

### 2. Zaštita interesa Društva

#### 2.1. Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate organizacijske jedinice.

Sustavi kontrola postupaka javne nabave su uspostavljeni na učinkovit način, osim u dijelu koji se odnosi na dostavu jamstava za uredno ispunjenje ugovora u ugovorenim rokovima. Od 22 pregledana ugovora o nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 477.812.480,00 kn kod pet ugovora u vrijednosti 14.083.185,00 kn jamstva za urednu provedbu ugovora su dostavljena sa zakašnjenjem od pet do 105 dana.

Nepribavljanje jamstava u ugovorenom roku može imati za posljedicu nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza. Iako kod uočenih propusta nisu utvrđene nepravilnosti, tijekom vremena oni mogu postati ozbiljan rizik za Društvo.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno pribavljati jamstva za uredno ispunjenje ugovora u cilju zaštite interesa Društva.

2.2. *Društvo je prihvatilo preporuku Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će ubuduće pravodobno pribavljati jamstva za uredno ispunjenje ugovora te da prati pravodobnost dostavljenih jamstava i ukoliko ponuditelj kasni s dostavom jamstva, upozorava se na posljedice. Navodi da su ponuditelji dostavljali jamstva sa zakašnjenjem radi objektivnih razloga te da Društvo nije plaćalo račune dok se tražena jamstva nisu dostavila.*

## 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.

Planiranje nabave obavlja se na temelju jasnih procedura. Pripremu i provedbu postupka javne nabave provode ovlašteni predstavnici koji objedinjavaju potrebe za nabavom, izrađuju zahtjev za planiranje nabave robe, usluga i izvođenja radova i dostavljaju ga na odobrenje upravi. Praćenje ostvarenja plana nabave prate referenti javne nabave, financijska i računovodstvena služba. U praćenju ostvarenja plana nabave sudjeluju i osobe koje su neposredno odgovorne za provedbu zaključenih ugovora, naručivanja i analize ostvarenja ugovora te za provođenje kontrole naručene robe, usluga i radova. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Društvo je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo moguća rješenja i mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prilikom planiranja, ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti, donijelo je Pravilnik o upravljanju rizicima i Strategiju upravljanja rizicima, a za predmete nabave za koje se predviđa provođenje pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, pribavljena je izjava da je ponuditelj jedino društvo u Republici Hrvatskoj koje ispunjava uvjete utvrđene u postupku nabave. Društvo je redovito pribavljalo izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo obvezno i nije objavilo plan nabave na mrežnim stranicama.

Proces provođenja postupaka javne nabave u Društvu je propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, unutarnjim aktima te planovima nabave za tekuću godinu. Doneseni su unutarnji akti o provedbi postupaka javne nabave te su razumljivi i jasni. Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, odnosno jasno i detaljno je specificirana roba, radovi i usluge koje se nabavljaju. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Kod prihvaćanja jedne jedine pristigle ponude dana su primjerena obrazloženja. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. Nakon donošenja odluke o izboru ponude u zakonskom roku obaviješteni su ponuditelji i šira javnost o rezultatima nadmetanja. Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima, jer je većina postupaka javne nabave provedena putem otvorenog postupka javne nabave. Realno su utvrđeni rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga.

Uspostavljen je učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave. Kontrolu postupaka javne nabave, odnosno jesu li odabrane najpovoljnije ponude te obavlja li se nabava od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate organizacijske jedinice. Izabrane su ponude u skladu s dokumentacijom za nadmetanje po kriteriju najniže cijene, uz uvjet da su ispunjeni svi drugi zahtjevi iz ponudbene dokumentacije. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama, odnosno nije bilo značajnijih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba, radova i usluga.



Društvo je odgovarajuće riješilo pitanje odgovornosti za nedostatke i naknadu štete na način da je ugovaralo odgovornost za štetu ili odgovornost za nedostatke ili je ugovaralo kaznu za izvoditelje (raskidi ugovora, naknade za nastale troškove u slučaju nepoštivanja rokova, utvrđenih nedostataka, nastalih šteta i drugih uvjeta iz ugovora). Plaćanja su obavljena u skladu s ugovorima. Na osnovi postojećih ugovora koji su obuhvaćeni revizijom nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Društvo ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, a viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja. Društvo nije bilo u obvezi i nije ustrojilo unutarnju reviziju, a u srpnju 2014. osnovan je revizorski odbor. Ugovorima o nabavi roba, radova i usluga su predviđena jamstva za urednu provedbu ugovornih obveza u obliku neopozive bezuvjetne garancije banke. Od 22 pregledana ugovora o nabavi roba, radova i usluga, jamstva nisu pribavljena pravodobno kod pet ugovora.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav nabave u Društvu bio učinkovit i daje sljedeće preporuke:

- plan nabave objavljivati na mrežnim stranicama Društva kako bi se osigurala mogućnost da se više gospodarskih subjekata pravodobno pripremi za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje
- pravodobno pribavljati jamstva za urednu provedbu ugovora.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala odgovornost za upravljanje javnim sredstvima te ušteda sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti sustava javne nabave.