



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

## IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU HŽ  
PUTNIČKI PRIJEVOZ D.O.O. ZA  
PRIJEVOZ PUTNIKA

Zagreb, listopad 2015.

## SADRŽAJ

stranica

---

I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	11
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	19



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

KLASA:041-01/15-10/27  
URBROJ:613-02-05-15-8

Zagreb, 12. listopada 2015.

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U  
DRUŠTVU HŽ PUTNIČKI PRIJEVOZ D.O.O. ZA PRIJEVOZ PUTNIKA  
ZA 2012.-2014.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu HŽ Putnički prijevoz d.o.o. za prijevoz putnika (dalje u tekstu: Društvo) za 2012.-2014.

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 16. ožujka do 12. listopada 2015.

## I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva kod planiranja javne nabave, provedbe postupaka javne nabave, te sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o javnoj nabavi roba, radova i usluga.

Vlada Republike Hrvatske donijela je u srpnju 2006. na temelju Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. (Narodne novine 153/05 i 57/12), Odluku o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. i Odluku o osnivanju trgovačkih društava: HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo), HŽ Cargo d.o.o. HŽ Vuča vlakova d.o.o. Izjavom o osnivanju Društva iz kolovoza 2006. te izmjenama i dopunama spomenute Izjave, određeni su tvrtka i sjedište, predmet poslovanja, temeljni kapital, tijela, način njihova imenovanja i drugo. Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu u prosincu 2006. i u cijelosti je u vlasništvu Republike Hrvatske. Na temelju ugovora o podjeli iz srpnja 2012. izvršena je podjela, odnosno razdvajanje s preuzimanjem društva HŽ Vuča vlakova d.o.o., prijenosom cjelokupne njegove imovine, prava i obveza na društva preuzimatelja HŽ Cargo d.o.o. i Društvo, uz istovremeni prestanak društva HŽ Vuča vlakova d.o.o. Temeljni kapital Društva iznosi 75.627.300,00 kn. Sjedište Društva je u Zagrebu, Strojarska 11. Društva u 100,0 postotnom vlasništvu su: Tvornica željezničkih vozila Gredelj d.o.o. u stečaju; Tersus Eko d.o.o.; Tehnički servisi željezničkih vozila d.o.o., a društvo u 77,0 % vlasništvu je Proizvodnja-Regeneracija d.o.o. u stečaju.

Poslovanje Društva uređeno je Zakonom o željeznici (Narodne novine 94/13 i 148/13) te drugim zakonima i provedbenim propisima. Predmet poslovanja Društva je obavljanje javnog prijevoza putnika u unutarnjem i međunarodnom željezničkom prijevozu, odnosno povezivanje željeznicom gradskih središta i lokalnih sredina u Republici Hrvatskoj s metropolama i drugim gradskim središtima u Europi i masovan prijevoz putnika u većim gradovima i prigradskim područjima; povezivanje županijskih i regionalnih središta, kao i lokalnih sredina vlakovima visokoga prometnoga i komercijalnog ranga; masovni prijevoz putnika u prigradskim i gradskim područjima većih gradova Republike Hrvatske i lokalnim sredinama, u kojima postoji mogućnost i potreba za takvim prijevozom, uz prijevozne cijene prihvatljive svim socijalnim strukturama korisnika prijevoza i drugo.

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture je u srpnju 2014. uputilo Program restrukturiranja Društva 2014.-2019. u Europsku komisiju, Glavnu upravu za tržišno natjecanje. Na temelju dostavljenog Programa s predstavnicima Europske komisije u listopadu 2014. je održan sastanak i određene su smjernice za doradu dokumenta, a jedna od bitnih promjena je da se Program restrukturiranja skraćuje na razdoblje od 1. srpnja 2013. do 31. prosinca 2017. U skladu s uputama i prijedlozima stručnih službi Glavne uprave za tržišno natjecanje te u skladu s novim Smjernicama o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama pripremljen je Program restrukturiranja koji je zaprimljen u Europskoj komisiji 3. ožujka 2015. Glavni cilj Programa restrukturiranja je povećati efikasnost i proizvodnost te smanjiti troškove poslovanja. Nadalje, koncem travnja 2015. je Europskoj komisiji upućen dopis Ministarstva financija s odgovorima na dodatna pitanja.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. Uprava Društva je donijela Akcijski plan za provođenje Antikorupcijskog programa za 2010.-2012. Također, u ožujku 2010. je donesen Etički kodeks, a u kolovožu 2010. je donesena Uputa o prijavljivanju i rješavanju nepravilnosti. Izvješća o provedbi Antikorupcijskog programa dostavljana su tromjesečno nadležnom ministarstvu i Ministarstvu pravosuđa. Društvo je donijelo Antikorupcijski akcijski plan za 2013.-2014. Navedeni plan između ostalog sadrži izvješćivanje javnosti o poslovanju, transparentnost pri postupcima nabave roba i usluga te pravo na pristup informacijama Društva. Zapis o praćenju provedbe zadataka Antikorupcijskog plana 2013.-2014. je sastavljen u travnju 2015.

Misija i vizija su određene u okviru spomenutog Antikorupcijskog programa. Misija Društva je prijevoz putnika pružanjem kvalitetne, pouzdane, ekonomski i ekološki prihvatljive usluge u gradsko-prigradskom, lokalno-regionalnom te međunarodnom i unutarnjem daljinskom prijevozu suvremenim vlakovima. Vizija je postati vodeći prijevoznik u Republici Hrvatskoj usmjeren na masovan i kvalitetan željeznički prijevoz putnika u skladu s tržišnim načelima na zadovoljstvo korisnika prijevozne usluge i radnika te štiteći interes Društva.

Društvo od 2011. primjenjuje poslovno informacijski sustav (SAP ERP) za evidentiranje i praćenje poslovnih događaja koji obuhvaća sljedeće module: financije i računovodstvo, kontroling, nabavno i skladišno poslovanje, prodaja robe sa skladišta te model koji obuhvaća poslove ljudskih resursa, obračun plaća i plan službene i zaštitne odjeće, obuke i osobnih zaštitnih sredstava. Društvo nema ugrađene sustave u skladu sa zahtjevima normi ISO 9001 (kvaliteta), ISO 14001 (okoliš) i ISO 18001 (OHSAS-sigurnost i zdravlje radnika), a većina zahtjeva iz navedenih međunarodnih normi se primjenjuje kroz model zaštite okoliša i zaštitu zdravlja i sigurnosti.

Društvo je Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture u ožujku 2015. dostavilo Izjavu o fiskalnoj odgovornosti u okviru koje je Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti i Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini. U okviru područja javne nabave Društvo je na sva pitanja odgovorilo potvrdno. U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa.

Tijela Društva su Uprava, Nadzorni odbor i Skupština. Zakonski predstavnik do 20. rujna 2012. je bio Damir Grgić, a od 21. rujna 2012. Dražen Ratković.

Društvo je koncem 2012. imalo 2 176 zaposlenika, koncem 2013. je imalo 2 087, a koncem 2014. je imalo 1 906 zaposlenika.

## **II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE**

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li postupci nabave roba, radova i usluga provedeni u skladu s propisima
- ispitati jesu li nabavljena roba, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama

- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi, objavljenih napisa u medijima te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave Društva, koje je u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja ugovora.

### **III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE**

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

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

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

### **IV. JAVNA NABAVAL**

#### **Planiranje javne nabave**

Planiranje javne nabave je proces kojim se utvrđuju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog planiranja javne 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 nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Hrvatski Sabor je 5. ožujka 2008. donio Nacionalni program željezničke infrastrukture u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2008.-2012. koji predstavlja prvi dio dugoročnog razvojnog programa željezničke infrastrukture. Utvrđeni su planovi izgradnje nove te osuvremenjivanja i održavanja postojeće željezničke mreže, određeni prioriteti i dinamika njihove realizacije te visina i izvori potrebnih financijskih sredstava. Vlada Republike Hrvatske je u listopadu 2014. usvojila Strategiju prometnog razvitka Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2030. Cilj navedene Strategije je odrediti smjernice (postavljanjem ciljeva i mjera za ostvarenje tih ciljeva) kojima će željeznički promet biti jednako konkurentan drugim vidovima prometa. Glavni prioritet sektora željezničkog prometa između ostaloga je modernizacija lokalnih i regionalnih pruga u cilju ostvarenja preduvjeta za razvoj integriranog javnog prijevoza.

Planiranje nabave u Društvu se provodi na aplikaciji Sustav za planiranje (SZP) a plan se prenosi u poslovno informacijski sustav (SAP ERP). Svaka organizacijska jedinica je obvezna planirati potrebe te u aplikaciju za planiranje unositi količinu i vrstu roba, radova i usluga za koje imaju stvarnu potrebu za jednu godinu. Na temelju prijedloga za izradu plana nabave koje dostavljaju organizacijske jedinice Služba nabave sastavlja plan nabave za tekuću godinu. Prijedlozi sadrže predmet nabave i količinu, poziciju plana nabave, planiranu vrijednost predmeta nabave i poziciju planske kalkulacije. Nabava je centralizirana na način da se objedinjuje nabava određene robe, radova i usluga više organizacijskih jedinica. Ukoliko pojedina organizacijska jedinica ima potrebu za robom, uslugama ili radovima koji nisu u planu, Službi nabave se dostavlja potpisan i ovjeren zahtjev uz potvrdu Kontrolinga da će izmjenama plana osigurati financijska sredstva. Opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga u skladu sa stvarnim potrebama procjenjuje organizacijska jedinica koja je tražitelj predmeta nabave.

Plan nabave je sastavljen u skladu s odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) te sadrži poziciju plana nabave, predmet nabave, evidencijski broj, je li nabava male ili velike vrijednosti ili s povezanim društvom, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, zaključuje li se ugovor ili okvirni sporazum, poziciju plana poslovanja, oznaku robe (R), usluga (U) ili radova (RAD), naziv organizacijske jedinice koja podnosi zahtjev za pokretanje nabave te napomenu (postupak je poništen ili se izmjenom plana promijenila procijenjena vrijednost nabave). Nadalje, planom nabave je predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave tako da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Prioriteti nabave se određuju kod planiranja nabave prema nalogu Uprave i rukovoditelja organizacijskih jedinica, a Služba nabave provodi postupke prema redoslijedu dostavljenih zahtjeva. Radi pravodobnog početka i završetka postupka predmeta nabave, zahtjev za pokretanje postupka nabave se dostavlja u Službu nabave najkasnije tri mjeseca prije roka u kojem je potrebna roba, usluga ili radovi, osim u slučaju kada to iz objektivnih razloga nije moguće. Također, u slučajevima kada je realizirano okvirno 70,0 % ugovorenog iznosa, a u narednom razdoblju postoji potreba za daljnjom isporukom roba, usluga ili radova, organizacijska jedinica je obvezna dostaviti Službi nabave zahtjev za pokretanje novog postupka javne nabave.

U okviru poslovnih planova je plan investicija koji sadrži redovito investicijsko održavanje prijevoznih sredstava (srednji i veliki popravak putničkih vagona, motornih vlakova i lokomotiva), nabavu novih motornih vlakova za regionalni i gradsko-prigradski promet, investicijsko održavanje i izgradnju objekata te informatizaciju Društva (sustav za prodaju karata u unutarnjem i međunarodnom putničkom prijevozu, stabilni i mobilni automati za prodaju karata i drugo).

Plan poslovanja za 2012. je donesen u ožujku 2012., a za 2013. i 2014. u siječnju tekuće godine. Tijekom 2012., 2013. i 2014. Društvo je donijelo izmjene planova. Društvo je u svibnju 2014. sastavilo Poslovni plan 2014.-2018.

Uprava Društva je u travnju 2012. usvojila Plan poslovanja, a nije donijela odluku o usvajanju plana nabave jer Planovi nabave proizlaze iz Plana poslovanja za tekuću godinu i sastavljeni su u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Odluka o donošenju plana nabave roba, usluga i radova za 2013. usvojena je u travnju 2013., te za 2014. u svibnju 2014.

Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13) je propisano da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama objaviti godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koje 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 poslovanja za 2012., 2013. i 2014. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva.

Računovodstvenim politikama Društva utvrđeno je da se zalihe sirovina i materijala, rezervnih dijelova, sitnog inventara, ambalaže i auto guma iskazuju po kupovnoj vrijednosti uvećanoj za zavisne troškove nabave koji su nastali dovođenjem zaliha na sadašnje stanje i lokaciju. Rashod se utvrđuje primjenom metode prosječnog ponderiranog troška. Na koncu 2012. zalihe su iskazane u vrijednosti 97.123.368,00 kn, koncem 2013. u vrijednosti 88.712.168,00 kn, a koncem 2014. u vrijednosti 72.332.967,00 kn. U ukupnoj vrijednosti zaliha 95,0 % se odnosi na rezervne dijelove za željeznička vozila, a preostalo na uredski materijal, opći i potrošni materijal, službenu i zaštitnu odjeću i obuću. Rezervni dijelovi ne nabavljaju se od 2007., a zalihe se odnose na rezervne dijelove od Hrvatskih željeznica iz 2007. i od HŽ Vuče vlakova d.o.o. iz 2012. Društvo stalno smanjuje zalihe kroz otpis, kasaciju i prodaju. Optimalne zalihe roba nisu utvrđene.

Kod provođenja postupaka nabave postoje rizici, koji mogu utjecati na početak i završetak postupka nabave kao što su podnošenje žalbi na odluku o odabiru ponuditelja i poništenje postupka nabave. Prema evidenciji podnesenih žalbi za razdoblje od početka 2012. do konca 2014. je podneseno jedanaest žalbi Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, od kojih su četiri odbijene (nije dostavljeno valjano jamstvo, cijena odabrane ponude neuobičajeno niska i suprotna cjeniku odobrenom od Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga i drugo), tri odbačene (odabrani ponuditelj nije dokazao tehničku i stručnu sposobnost, pregovarački postupak bez prethodne objave nije pravilno primijenjen i drugo), dva postupka su na temelju žalbi obustavljena, poništena je jedna odluka o odabiru i jedan je postupak po žalbi u tijeku. Nadalje, u navedenom razdoblju Uprava Društva je poništila 21 postupak javne nabave zbog naknadno izmijenjenih okolnosti, kao što je poništenje postupka prije isteka roka za dostavu ponuda zbog nastanka okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave da su bile poznate prije, nije pristigla nijedna ponuda, nakon odbijanja ponuda nije preostala nijedna valjana ponuda i drugo.

### **Upravljanje postupcima javne nabave**

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen odredbama Zakona o javnoj nabavi i Uputom za nabavno poslovanje iz srpnja 2014. Uputa za nabavno poslovanje sadrži planiranje postupka javne nabave, zahtjev za pokretanje postupka nabave i zahtjevnice za izdavanje robe i izvršenje usluga i radova na temelju zaključenih ugovora ili okvirnih sporazuma, provođenje postupaka nabave, bagatelnu nabavu i postupak pregleda ugovora ili okvirnih sporazuma na temelju provedenih postupka javne nabave.



Pravilnikom o organizaciji je utvrđeno da Služba nabave u okviru Poslova nabave i skladišnog poslovanja obuhvaća poslove pripreme nabave i provođenja postupaka javne nabave roba, usluga i radova, odnosno na temelju dostavljenog zahtjeva pokreće postupak nabave, sastavlja prijedloge Internih odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika s točno određenim obvezama svakog člana povjerenstva s obzirom na prirodu poslova, prijedloge dokumentacije za nadmetanje za pojedini predmet nabave u suradnji sa stručnim službama i organizacijskim jedinicama, sastavlja prijedloge ugovora na temelju provedenih postupaka nabave, ispostavlja narudžbenice i dispozicije te obavlja usluge istraživanja tržišta za potrebe nabave. Sistematizacijom radnih mjesta u okviru navedenog Pravilnika iz studenoga 2013. predviđena su radna mjesta za deset zaposlenika, a Izmjenama i dopunama Pravilnika o organizaciji iz ožujka 2014. predviđena su radna mjesta za devet zaposlenika, koliko je bilo zaposleno tijekom 2014. Zaposlenicima odgovornima za provedbu postupaka javne nabave pružena je potrebna izobrazba, odnosno redovito pohađaju seminare javne nabave, a osam zaposlenika ima važeći certifikat iz područja javne nabave. Društvo u provedbi nabave koristi usluge vanjskih stručnih suradnika u provedbi postupaka nabave osiguranja na temelju odredbe članka 24. Zakona o javnoj nabavi kojom je propisano da ovlašteni predstavnici naručitelja koji pripremaju i provode postupak javne nabave ne moraju biti zaposlenici naručitelja.

Postupak nabave pokreće korisnik odnosno organizacijska jedinica ispostavljanjem zahtjeva za pokretanjem postupka nabave. Služba nabave pokreće postupak nabave na temelju dostavljenog zahtjeva za pokretanjem postupka nabave koji sadrži predmet nabave, planiranu vrijednost, poziciju planske kalkulacije odnosno poziciju Plana investicija ukoliko se radi o investiciji, popis ovlaštenih predstavnika organizacijske jedinice koja daje zahtjev, mjesto isporuke robe, pružanja usluge ili izvođenja građevinskih radova, kontakt osobu i način preuzimanja robe, usluga ili radova, očekivani rok isporuke, suglasnost člana Uprave i Kontrolinga i drugo. Također uz zahtjev za pokretanjem postupka nabave se prilaže troškovnik i tehnička specifikacija roba, radova i usluga koji se nabavljaju, a koje priprema korisnik odnosno organizacijska jedinica. Odabir postupka nabave koji je najpovoljniji za Društvo se određuje za svaki pojedini predmet nabave ovisno o vrsti predmeta nabave, procijenjenoj vrijednosti, složenosti i drugim uvjetima te na temelju iskustva iz prethodno provedenih postupaka.

Nakon zahtjeva za pokretanjem nabave, Uprava Društva donosi internu odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika koja sadrži predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost, planirana sredstva (pozicija plana nabave i planske kalkulacije, izvor i iznos sredstava), odabrani postupak javne nabave, zakonsku osnovu za provođenje postupka javne nabave (zaključuje li se ugovor ili okvirni sporazum, rok i vrsta ugovora o nabavi), ovlaštene predstavnike, nazive gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi zbog sprečavanja sukoba interesa te obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika. Društvo sastavlja Zapisnik o postupku otvaranja ponuda i Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži dokaze sposobnosti pojedinog ponuditelja, analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda. Odluku o prihvaćanju zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda i odluku o odabiru donosi Uprava Društva. Nakon donošenja odluke o odabiru, prijedlog ugovora/okvirnog sporazuma u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i odabranom ponudom izrađuju specijalist nabave, ovlašteni predstavnici organizacijskih jedinica i glavni referent za pravne poslove u nabavi. Prijedlog ugovora/okvirnog sporazuma nakon što ga pregledaju i odobre organizacijske jedinice se upućuje Upravi na potpis.

Tijekom 2012. provedeni su postupci nabave te je zaključeno 39 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 415.053.677,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2013. je zaključeno 92 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 352.946.885,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2014. je zaključeno 126 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 1.962.955.383,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Društvo je tijekom 2012., 2013. i 2014. zaključilo 32 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 591.573.353,00 kn s povezanim društvima, 138 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 156.209.040,00 kn nakon provedenog postupka javnog nadmetanja, 22 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 126.944.203,00 kn na temelju pregovaračkog postupka bez prethodne objave, 12 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 1.634.700.506,00 kn na temelju pregovaračkog postupka s prethodnom objavom, osam ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 6.537.979,00 kn (pravne usluge postupka utvrđivanja zemljišno knjižnih čestica i upis suvlasništva u zemljišne knjige i druge pravne usluge) na temelju provedenih postupaka za nabavu usluga iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi. Nadalje, na temelju okvirnih sporazuma zaključeno je 45 godišnjih ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 214.990.864,00 kn. Također, Društvo je tijekom 2012., 2013. i 2014. na temelju okvirnih sporazuma prema kojima su ispostavljene narudžbenice nabavilo roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 16.224.857,00 kn.

U 2012. je na temelju narudžbenica nabavljeno roba, usluga i radova pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn u vrijednosti 2.058.986,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, u 2013. u vrijednosti 1.580.167,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i u 2014. u vrijednosti 3.895.467,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Od ukupno 257 provedenih postupaka nabave roba, usluga i radova ukupne vrijednosti 2.730.955.945,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, obuhvaćeno je 80 postupaka nabave roba, usluga i radova ukupne vrijednosti 2.265.598.120,00 kn ili 82,9 % bez poreza na dodanu vrijednost. Kontrolu postupaka nabave koja osigurava zakonitost i pravilnost postupaka nabave, provode zaposlenici Službe nabave kao ovlašteni predstavnici u pojedinom postupku javne nabave zajedno s drugim ovlaštenim predstavnicima koji su imenovani internom odlukom Uprave. Također, kontrolu nad provedenim postupcima provode i zaposleni u Službi za skladišno materijalno poslovanje.

Prema pregledanim postupcima nabave, kriterij odabira ponude u većini slučajeva je bila najniža cijena, a cijene odabranih ponuditelja su bile manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga. Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da od 80 pregledanih postupaka nabave, kod 23 postupka je bilo dopuna, odnosno odgovora na pitanja ponuditelja, pojašnjenja, ispravljanja i izmjena dokumentacije za nadmetanje te obavijesti o dodatnim informacijama, poništenjima ili ispravicima, što je kod pet postupaka nabave utjecalo na produljenje rokova dostave ponuda. Također, kod pet postupaka nabave ugovori nisu zaključeni u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

Društvo je za razdoblje od početka 2012. do konca 2014. raskinulo četiri ugovora zbog promijenjenih okolnosti nastalih nakon zaključenja ugovora, nedostatka financijskih sredstava te odustajanja od uređenja poslovne zgrade. Nije uspostavljeno sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja odnosno broja ugovora koji se zaključuju, cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju te pravilnosti izvršavanja ugovora.

## **Praćenje izvršenja ugovora**

Društvo je donijelo pravilnike, upute, procese u okviru modula u poslovno informacijskom sustavu, evidencije, aplikacije, obrasce i odluke kojima su uređena područja izvršenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljenih roba, radova i usluga.

Doneseni su Pravilnik o zaštiti na radu, Pravilnik o službenoj odjeći, osobnim zaštitnim sredstvima i opremi, Pravilnik o korištenju službenih vozila, Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola, Uputa za nabavno poslovanje, Uputa o načinu donošenja i praćenja realizacije investicijskih odluka, Uputa za ovjeru i obradu računa, Etički kodeks i drugo. Prema odredbama Upute za nabavno poslovanje, Društvo vodi Knjigu ugovora. Nadalje, na mrežnim stranicama je objavljen registar zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2012., 2013. i 2014. prema odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi i prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. Također, za 2012. i 2013. su objavljena godišnja izvješća o stanju Društva i revizorska izvješća.

Pravilnikom o organizaciji je utvrđeno da je u okviru Poslova nabave i skladišnog poslovanja Služba nabave i Služba za skladišno materijalno poslovanje. Služba nabave surađuje s dobavljačima, kontrolira cijene kupljenog materijala, sitnog inventara i osnovnih sredstava na računu i uspoređuje s cijenama u ponudama i narudžbenicama te kontrolira realizaciju ugovora. Služba za skladišno materijalno poslovanje obuhvaća poslove zaprimanja robe, odnosno zaprima, evidentira, kontrolira i obrađuje ulazne račune za isporučene robe. Također, obuhvaća poslove skladištenja, čuvanja i izdavanje robe sa skladišta korisniku, prati izvršenje realizacije ugovora/narudžbenice za nabavu roba te organizira prodaju otpada i nekurentnih zaliha i drugo. Služba za željeznička vozila prati troškove redovnog i tekućeg održavanja željezničkih vozila, provjerava troškovnike, odgovara za kvalitetu i pravodobnu provedbu poslova, kontrolira primjenu ugovornih odredbi (naplata ugovorenih kazni, šteta, raskid ugovora) i drugo. Službe u okviru Informatike odgovaraju za nabavu, ugradnju i preuzimanje sustava kod uvođenja novih servisa i nadogradnje postojećih te nadzor i upravljanje licencama. Nadalje, prema Uputi za nabavno poslovanje Služba nabave vodi evidencije postupaka nabave velike i male vrijednosti, bagatelne nabave te registar zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma. Svi sudionici koji u okviru svoga djelokruga rada sudjeluju u postupku javne nabave roba, radova i usluga su obavezni poštovati odredbe važećih internih akata, odnosno ugovora o radu, Kolektivnog ugovora, Pravilnika o organizaciji, Pravilnika o radu. Nadalje, u internoj odluci Uprave o imenovanju ovlaštenih predstavnika Društva u pojedinom postupku nabave navedene su obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika.

Kontrolu postupaka javne nabave, odnosno je li odabran najpovoljniji dobavljač, obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate glavni referent za obradu računa i administraciju iz Službe nabave i nadzorni organi iz organizacijskih jedinica, odnosno korisnika. Kontrolu izvedenih radova te isporučenih roba i usluga prate nadzorni organi iz organizacijskih jedinica ili vanjski nadzor u slučajevima kada postoji potreba zbog vrijednosti i/ili složenosti radova, roba ili usluga.

Na temelju izabranog uzorka, revizijom je utvrđeno da je Društvo provodilo nabavu od izabranih dobavljača te u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Također je utvrđeno da je u 80 pregledanih postupaka zaključeno 18 dodataka ugovoru i to za produljenje rokova, dodatne usluge, povećanje predujma i drugo. Društvo je u 33 slučaja kasnilo s plaćanjem nabavljene robe, radova i usluga od dva do 194 dana.

Ugovarana je kazna za izvoditelja, ako ne izvrši obveze u ugovorenom roku, u visini 1 ‰ za svaki radni dan neopravdanog kašnjenja preko roka do najviše 10,0 ‰ ugovorene cijene. Nadalje, kod održavanja putničkih vagona je ugovorena kazna za svaki vagon po danu u iznosu tri puta većem od ponuđene dnevne cijene usluge održavanja za tu seriju vagona, najviše do 7,5 ‰ vrijednosti ugovora. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene zadužnice, bjanko zadužnice i mjenice. Društvo je u skladu s ugovorima i odredbama Zakona o obveznim odnosima naplatilo ugovorne kazne, odnosno u 2012. je naplaćena ugovorna kazna u vrijednosti 2.222.975,00 kn, u 2013. u vrijednosti 5.004.940,00 kn, a u 2014. u vrijednosti 1.287.823,00 kn.

Uprava Društva je u ožujku 2013. donijela Pravilnik o radu unutarnje revizije. Poslove unutarnje revizije u Društvu obavlja jedan zaposlenik, kako je predviđeno sistematizacijom radnih mjesta. Preporuke o poboljšanju postupaka nabave dane od unutarnjeg revizora uglavnom su se odnosile na pravodobno pokretanje postupaka javne nabave i usklađivanje evidencija koje vodi Služba nabave. Služba nabave je na temelju dane preporuke u Uputi za nabavno poslovanje propisala da organizacijske jedinice moraju pravodobno dostaviti zahtjeve za provođenje postupaka nabave, odnosno najkasnije tri mjeseca prije roka u kojem je potrebna roba, usluga ili radovi. Unutarnja revizija nije za 2014. planirala reviziju postupaka nabave, a za 2015. u planu je revizija investicijskih ulaganja u objekte.

## V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja ugovora.

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

### 1. Planiranje javne nabave

- 1.1. Uprava Društva je donijela Plan poslovanja za 2012., 2013. i 2014. Planovi nabave Društva proizlaze iz Plana poslovanja za tekuću godinu. Uprava Društva nije donijela Odluku o usvajanju plana nabave za 2012., za 2013. je usvojen u travnju 2013., a za 2014. je usvojen u svibnju 2014. Planovi nabave nisu usvojeni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Uputom za nabavno poslovanje nisu određeni rokovi do kada su organizacijske jedinice dužne dostaviti prijedloge za izradu plana nabave. Planovi poslovanja za 2012. i 2013. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Nadalje, Društvo nije objavilo Plan poslovanja za 2014., što je bilo obvezno učiniti prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Državni ured za reviziju predlaže usvajati planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose. Predlaže u okviru Upute za nabavno poslovanje odrediti rokove dostave prijedloga za planove nabave. Također predlaže planove poslovanja objavljivati na mrežnim stranicama Društva.

- 1.2. *Društvo navodi kako se planiranje odvija putem aplikacije u koju organizacijske jedinice unose svoje potrebe na temelju kojih Služba nabave izrađuje plan nabave koji sadrži sve elemente u skladu s odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Nadalje, navodi kako prema odredbama Zakona o javnoj nabavi kao sektorski naručitelj nije obvezno objaviti plan nabave.*

### 2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na pravodobnost provođenja postupaka javne nabave, izradu dokumentacije za nadmetanje, ugovaranje te nabavu odvojetničkih usluga i motornih vozila.

- Pravodobnost provođenja postupaka javne nabave

Usluge čišćenja i njege vučnih vozila i putničkih vagona, manevarskog rada, pripreme vagona i vlakova, infrastrukturne i systemske usluge, usluge tehničkog pregleda vagona i vlakova te usluge čišćenja željezničkih vozila s povezanim društvom su obavljene prije zaključenja ugovora. Za usluge čišćenja i njege vučnih vozila i putničkih vagona ugovor je zaključen koncem srpnja 2013. za razdoblje od travnja do konca 2013., a računi za obavljene usluge u vrijednosti 5.842.811,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost su ispostavljeni u travnju, svibnju i lipnju 2013.

Nadalje, za usluge manevarskog rada, pripreme vagona i vlakova ugovor je zaključen u studenome 2013. u vrijednosti 15.499.999,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost za razdoblje od prosinca 2012. do prosinca 2013., za infrastrukturne i systemske usluge ugovor je zaključen u prosincu 2013. u vrijednosti 4.227.768,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost za razdoblje od siječnja do konca prosinca 2013., za usluge tehničkog pregleda vagona i vlakova ugovor je zaključen u siječnju 2014. u vrijednosti 17.500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost za razdoblje od siječnja do prosinca 2013., za usluge manevarskog rada, pripreme vagona i vlakova ugovor je zaključen u prosincu 2014. u vrijednosti 10.258.640,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost za razdoblje od prosinca 2013. do prosinca 2014., za infrastrukturne i systemske usluge ugovor je zaključen u siječnju 2015. u vrijednosti 3.852.420,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost za razdoblje od siječnja do konca prosinca 2014. Računi za obavljene usluge su ispostavljeni prije zaključenja ugovora za razdoblje na koje se odnose. Također, računi za usluge čišćenja željezničkih vozila s povezanim društvom su ispostavljeni od siječnja do srpnja 2014. u vrijednosti 13.414.474,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a ugovor je zaključen u kolovozu 2014.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno provoditi postupke javne nabave i zaključivati ugovore.

- Dokumentacija za nadmetanje

Odredbama članka 87. Zakona o javnoj nabavi je propisano da pri izradi ponude ponuditelj ne smije mijenjati i nadopunjavati tekst dokumentacije za nadmetanje, a odredbama člana 105. da ugovor o javnoj nabavi mora biti u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji za nadmetanje. Od pregledanih 80 postupaka javne nabave, u pet predmeta javne nabave nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na ugovaranje plaćanja predujmom koje nije bilo određeno dokumentacijom za nadmetanje te na različito određivanje obveze plaćanja u dokumentaciji za nadmetanje i ponudi u odnosu na ugovor. Ugovaranjem plaćanja predujmom za uslugu revitalizacije šest nagibnih vlakova, uslugu velikog popravka i modernizacije vlakova te za usluge tekućeg održavanja željezničkih vozila po prijađenim kilometrima nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje kojom nije bilo određeno plaćanje predujmom. Društvo je u travnju 2013. zaključilo ugovor s povezanim društvom za uslugu revitalizacije šest nagibnih vlakova u vrijednosti 19.983.417,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Ugovoreno je plaćanje predujmom u visini 30,0 % vrijednosti svake isporuke. U dokumentaciji za nadmetanje nije određeno plaćanje predujmom, a ponudbenim listom je određeno da obveza plaćanja počinje teći 60 dana od dana obavljene usluge, obavljenih radova i isporučene robe odnosno dana ispostavljanja računa. U ponudi je kao način plaćanja naveden predujam u visini 30,0 % ukupne vrijednosti usluge. Dodatkom ugovoru iz kolovoza 2014. ugovoreno je plaćanje predujmom u visini 70,0 % vrijednosti materijala i usluge popravaka sklopova, dijelova i agregata. Društvo je u srpnju 2013., nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, zaključilo ugovor s povezanim društvom za uslugu velikog popravka i modernizacije vlakova u vrijednosti 12.889.999,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, te u listopadu 2013. u vrijednosti 12.495.027,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Ugovoreno je plaćanje predujmom u visini 20,0 % ukupne ugovorene vrijednosti, što je navedeno u ponudi, a nije bilo predviđeno dokumentacijom za nadmetanje. Također, u srpnju 2013. je zaključen ugovor za usluge tekućeg održavanja željezničkih vozila po prijeđenim kilometrima u vrijednosti 95.976.812,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovor je zaključen s povezanim društvom u skladu s odredbom članka 115. Zakona o javnoj nabavi. Ugovoreno je plaćanje predujmom u visini 30,0 % ugovorene vrijednosti za nabavu monoblok kotača i popravak sklopova koje nije bilo predviđeno dokumentacijom za nadmetanje. Nadalje, Društvo je u rujnu 2014. zaključilo ugovor za usluge nadogradnje postojećeg informatičkog sustava u vrijednosti 5.098.696,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost te u kolovozu 2014. ugovor za usluge integralnog upravljanja klijentskom i ispisnom infrastrukturuom u vrijednosti 6.606.072,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U dokumentaciji za nadmetanje i ponudama je navedeno da obveza plaćanja prema vjerovniku započinje teći od dana ispostavljanja računa za obavljenу uslugu i isporučenu robu, a ugovorima je određeno da obveza plaćanja prema vjerovniku započinje danom primitka računa za isporučenu robu ili obavljenу uslugu. Također, od 80 pregledanih postupaka nabave, kod 23 postupaka je bilo dopuna, odnosno odgovora na pitanja ponuditelja, pojašnjenja, ispravljanja, nadopunjavanja i izmjena dokumentacije za nadmetanje te obavijesti o dodatnim informacijama, poništenjima ili ispravcima, što je kod pet postupaka nabave utjecalo na produljenje rokova dostave ponuda.

Državni ured za reviziju predlaže zaključivati ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna i razumljiva.

- Ugovaranje nabave roba, radova i usluga

Društvo je za nabavu službene i zaštitne odjeće, obuće i sredstva za nadzornike pregledača vagona te ljetne zaštitne jakne za strojovođe pozvalo jedno društvo, a na tržištu postoji više društava kojima je moglo uputiti poziv za dostavu ponude. Nadalje, Društvo nema sustavno praćenje i usporedbu dobavljača. Za nabavu službene i zaštitne odjeće, obuće i sredstva za nadzornike pregledača vagona te ljetne zaštitne jakne za strojovođe je proveden otvoreni postupak javne nabave u kojem nije dostavljena nijedna valjana ponuda te je donesena odluka o poništenju. Nakon toga je proveden pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave te je pozvano jedno društvo s kojim je zaključen ugovor u srpnju 2014. u vrijednosti 430.803,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Društvo je trebalo pozvati više gospodarskih subjekata s kojima će pregovarati radi postizanja povoljnije cijene. Također, nije uspostavljeno ocjenjivanje dobavljača odnosno praćenje sposobnosti dobavljača da isporuči robu, radove i usluge ugovorene kvalitete u ugovorenim rokovima te po ugovorenoj cijeni.

Državni ured za reviziju predlaže prigodom provođenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje. Predlaže uspostaviti ocjenjivanje dobavljača.

- Nabava odvjetničkih usluga

Ukupni rashodi za odvjetničke usluge za 2012. su iznosili 1.162.526,00 kn, za 2013. su iznosili 2.910.465,00 kn, a za 2014. su iznosili 2.681.691,00 kn. Koncem lipnja 2013. je zaključen ugovor o pružanju odvjetničkih usluga vezanih za postupak privatizacije dva povezana društva u vrijednosti 980.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U dokumentaciji za nadmetanje i ugovoru je određeno ispostavljanje računa na osnovi važeće Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika. Naknada po utrošenom satu je obračunana prema Tarifnom broju 39/2 kojim je određeno da u imovinskopравnim predmetima odvjetnici mogu sa strankom pisano ugovoriti nagradu za rad na bazi satnice koja može biti veća, ali ne i manja od naknade iz Tarifnog broja 34., odnosno ne manja od 250,00 kn. U kolovozu 2013. je zaključen dodatak ugovoru kojim je određeno da se visina naknade za izvršene usluge obračunava po utrošenom satu te iznosi 800,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Usluge su obavljene u ugovorenom iznosu, a na računima koji su ispostavljeni prije zaključivanja dodatka ugovora je primijenjena visina naknade određena dodatkom. U srpnju 2014. je s istim odvjetničkim društvom zaključen ugovor o pružanju odvjetničkih usluga vezanih za postupak utvrđivanja zemljišno knjižnih čestica i upis suvlasništva u zemljišne knjige u vrijednosti 600.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Usluge su obavljene u vrijednosti 410.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Društvo je u oba predmeta uputilo zahtjev za prikupljanje ponuda samo odvjetničkom društvu s kojim je kasnije i zaključilo ugovor. Društvo je za nabavu odvjetničkih usluga trebalo provesti postupak nabave koji omogućava prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija.

Državni ured za reviziju predlaže za nabavu odvjetničkih usluga provoditi postupak nabave koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave, radi postizanja povoljnije cijene.

- Nabava motornih vozila

Prema evidencijama Društvo je tijekom 2012. koristilo 18 službenih vozila (3 u vlasništvu, 15 u najmu), tijekom 2013. je koristilo 19 službenih vozila (3 u vlasništvu, 16 u najmu), a tijekom 2014. je koristilo 19 službenih vozila (4 u vlasništvu, 15 u najmu). Tijekom 2012., 2013. i 2014. je vraćeno ukupno jedanaest vozila nakon isteka ugovora o najmu. Društvo nije nabavljalo nova vozila tijekom 2012. U studenome 2013. je preuzelo dva osobna vozila na operativni najam na tri godine, a cijena je ugovorena u iznosu 419.246,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U siječnju 2014. preuzeto je osam vozila (dva kombija i šest osobnih vozila) na operativni najam na pet godina u iznosu 1.712.429,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a u kolovozu 2014. je preuzeto kupljeno dostavno vozilo u iznosu 106.783,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Službena vozila su nabavljena u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo nije sastavilo analizu iskorištenosti postojećih vozila te analizu opravdanosti najma službenih vozila. Ukupan trošak korištenja službenih vozila za 2012. je iznosio 820.578,00 kn, za 2013. je iznosio 1.606.077,00 kn, a za 2014. je iznosio 1.636.097,00 kn. Pravilnikom o korištenju službenih vozila iz ožujka 2010. je utvrđeno da se Upravi tromjesečno dostavlja izvješće o troškovima s prijedlogom racionalizacije službenih vozila. Izvješće o troškovima nije sastavljano i dostavljano.



Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja postupka nabave sastaviti analizu stvarnih potreba za vozilima te isplativosti najma vozila u odnosu na kupnju. Predlaže sastavljati i dostavljati tromjesečna izvješća o troškovima Upravi Društva.

- 2.2. *Vezano uz pravodobno provođenje postupaka nabave s povezanim društvima Društvo navodi da su usluge neophodne za redovno odvijanje željezničkog prijevoza te je usluga pružena odnosno primljena i u razdoblju dok je postupak zaključivanja ugovora u pisanom obliku bio u tijeku, a u skladu s važećim propisima i prihvaćenim ponudama. Nadalje, navodi kako u skladu s odredbama Zakona o obveznim odnosima ugovorni odnos nastaje kada je ponuditelj primio prihvrat ponude od naručitelja, a dokumenti pod nazivom ugovor predstavljaju pisane isprave o definiranju ugovornih obveza i ranije nastalim ugovornim odnosima koji su izvršeni. Navodi da su predmetni ugovori ili ugovorni odnosi nastali prije samog definiranja isprave o zaključenim ugovornim odnosima pod nazivom ugovor u skladu sa Zakonom o obveznim odnosima, a kasniji dokumenti pod nazivom ugovor jasnije definiraju već ranije nastale ugovorne odnose koji su nastali izravnom primjenom navedenog zakona.*

*Vezano uz zaključivanje ugovora u skladu s dokumentacijom za nadmetanje Društvo se očitovalo da je ugovorilo plaćanje predujmom kako bi osigurali pravovremeno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza s obzirom da se radi o ugovorima o održavanju željezničkih vozila te Društvo ne bi bilo u mogućnosti bez poteškoća pružati uslugu prijevoza putnika.*

*Vezano za nabavu službene i zaštitne odjeće i obuće, Društvo navodi kako je provelo otvorene postupke javne nabave. S obzirom da nije dostavljena niti jedna ponuda na temelju odredbi članka 117. točke 1. Zakona o javnoj nabavi je proveden pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave i poziv na pregovaranje je poslan samo jednom gospodarskom subjektu jer je službena i zaštitna odjeća i obuća morala biti nabavljena u kratkom vremenskom periodu, a proteklo je vrijeme za provođenje otvorenog postupka javne nabave u kojem nije dostavljena niti jedna ponuda. Navodi kako je provelo postupak u najkraćem roku kako ne bi došlo do kršenja obveza iz važećih propisa vezanih uz nabavu službene zaštitne odjeće i obuće.*

*Vezano za nabavu odvjetničkih usluga Društvo navodi kako prema mišljenju Ministarstva gospodarstva, Uprave za sustav javne nabave u vezi nabave odvjetničkih usluga, kao pravnih usluga iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi iz 2012., Hrvatska odvjetnička komora je u skladu s rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske U-23/1999. iz travnja 2000. zauzela stav da odvjetnička djelatnost ne predstavlja gospodarsku djelatnost i ne može zbog svojih specifičnosti biti podvrgnuta tržišnim zakonitostima te da specifična pravila struke položaj odvjetništva čine bitno drugačijim od položaja gospodarskih djelatnosti na tržištu čime se ono izdvaja od pravila koja vladaju u gospodarstvu. Uvažavajući mišljenje Hrvatske odvjetničke komore Uprava za sustav javne nabave je zauzela stav da naručitelji mogu za nabavu odvjetničkih usluga, s obzirom na njihovu prirodu uključujući i razinu tržišnog natjecanja u području pružanja tih usluga, primijeniti odredbe članka 44. stavak 5. Zakona o javnoj nabavi kojim je propisano da se zahtjev za prikupljanje ponuda može uputiti i samo jednom odvjetniku. Nadalje, navodi da u skladu s odredbom članka 82. stavak 4. Zakona o javnoj nabavi, kriteriji za odabir ponude ne smiju utjecati na primjenu zakona, propisa i upravnih akata kojima je propisana novčana naknada za određene usluge, a kod odvjetnika se radi o cijeni propisanoj Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (NN 142/12, 103/14 i 118/14).*

*Navodi da u skladu s propisima Republike Hrvatske, Ustav Republike Hrvatske u članku 27. definira odvjetništvo kao samostalnu i neovisnu službu te da na temelju Zakona o odvjetništvu i specifičnosti odvjetničke struke i naprijed navedenog smatra da je postupilo prema propisima Republike Hrvatske.*

*Vezano za nabavu motornih vozila Društvo navodi da će ubuduće postupati u skladu s prijedlogom.*

### 3. Praćenje izvršenja ugovora

- 3.1. Društvo je donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja izvršenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljenih roba, radova i usluga. Tako su doneseni Pravilnik o zaštiti na radu, Pravilnik o službenoj odjeći, osobnim zaštitnim sredstvima i opremi, Pravilnik o korištenju službenih vozila, Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola, Uputa za nabavno poslovanje, Uputa o načinu donošenja i praćenja realizacije investicijskih odluka te Uputa za ovjeru i obradu računa.

Kontrolu postupaka javne nabave, odnosno je li odabran najpovoljniji dobavljač, obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate glavni referent za obradu računa i administraciju iz Službe nabave i nadzorni organi iz organizacijskih jedinica, odnosno korisnika. Sustavi kontrola koje prate izvršenje ugovora nisu uspostavljeni u dijelu koji se odnosi na sastavljanje primopredajnih zapisnika te izradu strateškog programa za razdoblje 2015.-2020. Društvo je zaključilo ugovor za 2013. za nabavu licenci u vrijednosti 1.499.994,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, te za 2014. u vrijednosti 1.422.346,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prodavatelj se obvezao isporučiti ugovorenu robu u roku sedam dana po obostranom potpisu ugovora, o čemu će biti sastavljen primopredajni zapisnik koji će potpisati predstavnici naručitelja i prodavatelja. Ugovor za nabavu službene i zaštitne odjeće i obuće je zaključen u srpnju 2014. u vrijednosti 430.803,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i ugovoreno je da je uz svaki račun prodavatelj dužan dostaviti zapisnik o preuzimanju. Primopredajni zapisnici nisu sastavljeni.

Društvo je koncem studenoga 2014. zaključilo ugovor za izradu strateškog programa usklađenog sa Strategijom prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2020. u vrijednosti 984.950,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Rok izvršenja usluge je ugovoren u roku četiri mjeseca od zaključenja ugovora, odnosno konac ožujka 2015. Ugovorena je ugovorna kazna od 1,0 ‰ ukupne vrijednosti ugovora za svaki dan kašnjenja isporuke, ali ne veća od 5,0 ‰ ukupne vrijednosti ugovora. Navedeni strateški program izrađen je i dostavljen početkom kolovoza 2015., a račun je plaćen u ugovorenom iznosu koncem kolovoza 2015. Ugovorna kazna za kašnjenje u isporuci nije obračunana.

Društvo je ugovaralo rok plaćanja 60 dana, a od 61. do 120. dana za zakašnjela plaćanja je predviđen obračun zatezne kamate u visini eskontne stope, a nakon toga stopa zakonske zatezne kamate. Društvo je od 80 pregledanih postupaka nabave u 33 slučaja zbog nedostatka sredstava kasnilo s plaćanjem nabavljene robe, radova i usluga od dva do 194 dana. Zbog nepravodobnog plaćanja na temelju ugovora dobavljačima su plaćene zatezne kamate za 2012. u iznosu 1.088.909,00, za 2013. su plaćene zatezne kamate u iznosu 5.660.966,00 kn, a za 2014. zatezne kamate su plaćene u iznosu 1.018.213,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže sastavljati primopredajne zapisnike u skladu s ugovorenim odredbama. Predlaže utvrđivati realne rokove izvršenja usluga te obračunavati i naplaćivati ugovornu kaznu.

- Jamstvo za uredno ispunjenje ugovora

Društvo je tijekom 2012., 2013., i 2014. zaključilo okvirne sporazume, ugovore i narudžbenice za nabavu roba, radova i usluga. Od ukupno 80 pregledanih ugovora o nabavi roba radova i usluga u 48 ugovora, jamstva za uredno ispunjenje ugovora nisu pravodobno i u propisanom iznosu dostavljena. Najveće zakašnjenje bilo je 156 dana. Nadalje, Društvo nije ugovorilo jamstva za uredno izvršenje ugovora za infrastrukturne i sistemske usluge za ugovor zaključen za 2013. u vrijednosti 4.227.768,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i ugovor zaključen za 2014. u vrijednosti 3.852.420,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Također, jamstvo za uredno izvršenje narudžbenice za nabavu dizelskog goriva u vrijednosti 10.000.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost nije ugovoreno. Odredbama članka 76. Zakona o javnoj nabavi je propisano da naručitelj može tražiti jamstvo za uredno ispunjenje ugovora za slučaj povrede ugovornih obveza. Nepribavljanje jamstva može za posljedicu imati djelomičnu naplatu potraživanja te nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza.

Državni ured za reviziju predlaže ugovarati te pravodobno pribavljati jamstva za uredno izvršenje ugovora.

- 3.2. *Vezano za praćenje izvršenja ugovora, Društvo navodi kako uredno ispunjenje ugovornih obveza službene i zaštitne odjeće i obuće kontroliraju i potvrđuju osobe zadužene za praćenje ugovora u svakoj organizacijskoj jedinici zapisnicima i ovjeravanjem računa. Navodi da primopredajni zapisnici nisu sastavljeni pod nazivom zapisnik, ali su utvrđeni u drugoj vrsti dokumenta koji sadržajno predstavlja zapisnik o preuzimanju robe. Nadalje, navodi da zapisnik o preuzimanju koji je istodobno i dokument pod tim nazivom je zapisnik ovlaštene osobe Službe sigurnosti i zaštite koja odlazi kod dobavljača na pregled i preuzimanje robe, odnosno prije isporuke robe na skladište, dobavljač obavještava da je roba spremna za isporuku te predstavnik Službe sigurnosti odlazi na pregled robe i po potrebi uzima primjerak proizvoda i dostavlja na analizu ovlaštenoj osobi i o postupku pregleda se sastavlja zapisnik koji se dostavlja nabavi o čemu su obaviještena skladišta. Ukoliko je roba ispravna, odnosno u skladu s ugovorenim, dobavljač obavlja isporuku na skladišta, a ukoliko je primijećen nedostatak ili propust, obavještava se Služba sigurnosti koja sastavlja Zapisnik o neispravnosti i reklamaciji. Nadalje, navodi kako otpremnica sadržajno predstavlja zapisnik o preuzimanju jer su na istom dokumentu vidljive činjenice da je roba preuzeta i ovjerena pečatom naručitelja i potpisom ovlaštene osobe te je naveden dobavljač, naziv robe, količina i mjesto isporuke.*

*Vezano uz izradu strateškog programa usklađenosti sa Strategijom prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2020. Društvo navodi kako je navedeni program htjelo uskladiti s nadležnim tijelima jer se radi o strateškom dokumentu koji treba biti osnova za buduće apliciranje na Europske projekte. Nadalje, navodi kako je isporuka kasnila zbog njihove odluke i nije bilo osnove za naplatu ugovorne kazne, a svrha je bila izraditi kvalitetan dokument te je vrijeme izrade bilo duže od ugovornog roka.*

*Društvo navodi kako će u skladu sa svojim organizacijskim mogućnostima usvojiti sve prijedloge iz Nacrta izvješća s ciljem poboljšanja učinkovitosti i transparentnosti nabave i uštede sredstava.*

## 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. Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen odredbama Zakona o javnoj nabavi i Uputom za nabavno poslovanje.

Planovi nabave Društva proizlaze iz Plana poslovanja za tekuću godinu. Na temelju prijedloga za izradu plana nabave koje dostavljaju organizacijske jedinice Služba nabave sastavlja plan nabave za tekuću godinu. Prioriteti nabave se određuju kod planiranja nabave prema nalogu Uprave i rukovoditelja organizacijskih jedinica, a Služba nabave provodi postupke prema redoslijedu dostavljenih zahtjeva. Planom nabave je predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave tako da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga u skladu sa stvarnim potrebama procjenjuje organizacijska jedinica koja je tražitelj predmeta nabave. Nabava je centralizirana, a optimalne zalihe roba nisu utvrđene. Plan poslovanja za 2012. je donesen u ožujku 2012., a za 2013. i 2014. u siječnju tekuće godine. Uputom za nabavno poslovanje nisu određeni rokovi do kada organizacijske jedinice trebaju dostaviti podloge za izradu plana nabave. Uprava Društva nije donijela odluku o usvajanju plana nabave za 2012., a za 2013. i 2014. planovi nabave nisu usvojeni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Tijekom 2012., 2013. i 2014. Društvo je donijelo izmjene planova. Planovi poslovanja za 2012., 2013. i 2014. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva.

Pravilnikom o organizaciji u Službi nabave su predviđena radna mjesta za devet zaposlenika, koliko ih je bilo i zaposleno tijekom 2014. Zaposlenicima odgovornima za provedbu postupaka javne nabave je pružena potrebna izobrazba, a osam zaposlenika ima važeći certifikat iz područja javne nabave. Uz zahtjev za pokretanjem postupka nabave se prilaže troškovnik i tehnička specifikacija roba, radova i usluga koji se nabavljaju. Odabir postupka nabave koji je najpovoljniji za Društvo se određuje za svaki pojedini predmet nabave ovisno o vrsti predmeta nabave, procijenjenoj vrijednosti, složenosti i drugim uvjetima te na temelju iskustva iz prethodno provedenih postupaka. Društvo sastavlja zapisnik o postupku otvaranja ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži dokaze sposobnosti pojedinog ponuditelja, analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda. Prema pregledanim postupcima nabave, kriterij odabira ponude ponuditelja u većini slučajeva je najniža cijena. Kontrolu postupaka nabave koja osigurava zakonitost i pravilnost postupaka nabave, provode zaposlenici Službe nabave kao ovlašteni predstavnici u pojedinom postupku javne nabave zajedno s drugim ovlaštenim predstavnicima. Društvo koristi usluge vanjskih stručnih suradnika u provedbi postupaka nabave osiguranja. Nije uspostavljeno ocjenjivanje dobavljača odnosno praćenje sposobnosti dobavljača da isporuči robu, radove i usluge ugovorene kvalitete u ugovorenim rokovima te po ugovorenoj cijeni. Društvo nije sastavilo analizu stvarnih potreba za vozilima i isplativosti najma vozila u odnosu na kupnju te nije sastavljalo i dostavljalo tromjesečna izvješća o troškovima Upravi. Od 80 pregledanih postupaka nabave, kod 23 postupaka je bilo dopuna, odnosno odgovora na pitanja ponuditelja, pojašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje. Društvo u pet postupaka nabave nije zaključilo ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, a kod sedam postupaka nabave računi za obavljene usluge su ispostavljeni prije zaključenja ugovora.

Kontrolu postupaka javne nabave, odnosno je li odabran najpovoljniji dobavljač, obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate glavni referent za obradu računa i administraciju iz Službe nabave i nadzorna tijela iz organizacijskih jedinica, odnosno korisnika. Kontrolu izvedenih radova te isporučenih roba i usluga prate nadzorna tijela iz organizacijskih jedinica ili vanjski nadzor u slučajevima kada postoji potreba zbog vrijednosti i/ili složenosti radova, roba ili usluga. Društvo je provodilo nabavu od izabranih dobavljača te u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Društvo je ugovaralo kaznu izvoditeljima za kašnjenje. Unutarnja revizija je dala preporuke o poboljšanju postupaka nabave i uglavnom su se odnosile na pravodobno pokretanje postupaka javne nabave i usklađivanje evidencija koje vodi Služba nabave. Na mrežnim stranicama je objavljen registar zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2012., 2013. i 2014. te godišnja izvješća o stanju Društva i revizorska izvješća. Sustavi kontrola koje prate izvršenje ugovora nisu uspostavljeni u dijelu koji se odnosi na sastavljanje primopredajnih zapisnika te izradu strateškog programa za razdoblje 2015.-2020. U 80 pregledanih postupaka je zaključeno 18 dodataka ugovoru i to za produljenje rokova, dodatne usluge, povećanje predujma i drugo. U 48 predmeta nabave jamstva za dobro izvršenje ugovora, nisu pravodobno dostavljena, a u tri predmeta nisu ugovorena, što za posljedicu može imati djelomičnu naplatu potraživanja te nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza. Društvo je u 33 slučaja zbog nedostatka sredstava kasnilo s plaćanjem nabavljene robe, radova i usluga od dva do 194 dana.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu nije bio učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. Zbog navedenog se predlaže:

- usvajati planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose
- odrediti rokove dostave prijedloga za planove nabave u okviru Upute za nabavno poslovanje
- objaviti planove poslovanja na mrežnim stranicama Društva
- pravodobno provoditi postupke javne nabave i zaključivati ugovore
- zaključivati ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje
- pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje prilikom provođenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave
- uspostaviti ocjenjivanje dobavljača
- provesti postupak nabave za odvjetničke usluge koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja
- sastavljati analizu stvarnih potreba za vozilima te isplativosti najma vozila u odnosu na kupnju
- sastavljati i dostavljati tromjesečna izvješća o troškovima Upravi Društva
- sastavljati primopredajne zapisnike u skladu s ugovorenim odredbama

- utvrđivati realne rokove izvršenja usluga te obračunavati i naplaćivati ugovornu kaznu
- ugovarati te pravodobno pribavljati jamstva za uredno izvršenje ugovora.

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