



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU**  
**POSTUPAKA JAVNE NABAVE**  
Zagreb, Koturaška 43/IV

**KLASA: UP/II-034-02/17-01/711**  
**URBROJ: 354-01/17-7**  
**Zagreb, 8. prosinca 2017.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Gorana Matešića, predsjednika te Dragice Markanović i Karmele Dešković, članica, povodom žalbe žalitelja Zajednica ponuditelja Poduzeće za ceste d.o.o., Slavonski Brod, OIB: 22293432179 i PZC Brod d.o.o., Slavonski Brod, OIB: 53235973903, na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 4 godine, broj objave: 2017/S 0F2-0013679, predmet nabave: redovito održavanje i zaštita županijskih i lokalnih cesta na području Požeško-slavonske županije za razdoblje od 01. siječnja 2018. do 31. siječnja 2022. godine, naručitelja Županijska uprava za ceste Požeško – slavonske županije, Požega, OIB: 84424023604, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13., 127/13. i 74/14.) te članaka 398. i 425. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16., dalje: ZJN 2016) donosi

### **R J E Š E N J E**

1. Poništava se odluka o odabiru KLASA: 340-09/17-05/26, URBROJ: 2177/0-1-01/SŽ-17-360 od 22. rujna 2017. godine u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 4 godine, broj objave: 2017/S 0F2-0013679, predmet nabave: redovito održavanje i zaštita županijskih i lokalnih cesta na području Požeško-slavonske županije za razdoblje od 01. siječnja 2018. do 31. siječnja 2022. godine, naručitelja Županijske uprava za ceste Požeško – slavonske županije, Požega.
2. Nalaže se naručitelju Županijska uprava za ceste Požeško – slavonske županije, Požega, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Zajednica ponuditelja Poduzeće za ceste d.o.o., Slavonski Brod, i PZC Brod d.o.o., Slavonski Brod, troškove žalbenog postupka u iznosu od 70.000,00 kuna.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Naručitelj Županijska uprava za ceste Požeško – slavonske županije, Požega, objavio je 3. srpnja 2017. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 4 godine, broj objave: 2017/S 0F2-0013679, predmet nabave: redovito održavanje i zaštita županijskih i

lokalnih cesta na području Požeško-slavonske županije za razdoblje od 01. siječnja 2018. do 31. siječnja 2022. godine. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda sa značajem cijene 100 %.

U predmetnom postupku javne nabave pristigle su dvije ponude, od kojih je naručitelj jednu ponudu, i to onu Zajednice ponuditelja Presoflex gradnja d.o.o., Požega i Niskogradnja Jurčak d.o.o., Požega, ocijenio valjanom te je dana 22. rujna 2017. donio odluku o odabiru KLASA: 340-09/17-05/26, URBROJ: 2177/0-1-01/SŽ-17-360, kojom je navedenu ponudu odabrao kao najpovoljniju.

Na navedenu odluku o odabiru žalbu je 2. listopada 2017. godine izjavio i naručitelju u roku za žalbu dostavio žalitelj Zajednica ponuditelja Poduzeće za ceste d.o.o., Slavonski Brod, i PZC Brod d.o.o., Slavonski Brod.

Žalitelj u žalbi, u bitnom, osporava nevaljanost svoje ponude. Žalbenim zahtjevom predlaže poništiti odluku o odabiru i traži trošak žalbenog postupka u iznosu od 70.000,00 kuna.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava postojanje pravnog interesa na strani žalitelja te u bitnom osporava navode žalitelja i predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

Vezano uz naručiteljevo osporavanje pravnog interesa žalitelja, utvrđeno je da predmetne tvrdnje naručitelja ne mogu biti argument temeljem kojeg bi se žalitelju uskratilo pravo na žalbu. Naime, pravo na žalbu propisano je odredbom članka 401. ZJN 2016, na način da pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava. Pravo na žalbu, dakle, obuhvaća pravni interes za dobivanje određenog ugovora i moguću štetu. U konkretnom slučaju žalitelj žalbom osporava ocjenu (ne)valjanosti njegove vlastite ponude od strane naručitelja navodeći da je naručitelj njegovu ponudu trebao ocijeniti kao valjanu. Iz navedene činjenice proizlazi da žalitelj ima pravni interes za dobivanje ugovora o javnoj nabavi te da bi mogao pretrpjeti štetu od kršenja subjektivnih prava te je slijedom navedenog, utvrđeno da su zadovoljena oba zahtjeva iz članka 401. ZJN 2016. Također, neosnovano ističe naručitelj da žalitelj nema pravni interes zbog toga što žaliteljeva ponuda nije valjana zbog propusta koje je (navodno) napravio, međutim, upravo ta i takva naručiteljeva ocjena (ne)osnovanosti navodnih propusta i jest predmet žalbe, stoga žalitelju sukladno prethodno navedenom članku 401. ZJN 2016 pripada pravo na izjavljivanje iste.

Nadalje, naručitelj u odgovoru na žalbu ističe i da je uvidom u dostavljeni dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka utvrdio da isti nije sukladan članku 420. stavak 1. točka 10. ZJN, budući da na njemu nije navedeno kako je uplata izvršena, te da ukoliko se utvrdi da uplata nije izvršena s 2. listopada 2017. godine žalbu treba odbaciti kao neurednu. Međutim, uvidom u dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka priložen uz žalbu, utvrđeno se da je na istom razvidno da je datum izvršenja 2. listopada 2017. godine, a uvidom u izvadak o plaćanjima – Izvještaj za stavke izvoda Financijske agencije za račun Državnog proračuna Republike Hrvatske od dana 3. listopada 2017. godine za dan 2. listopada 2017. godine također je utvrđeno da je žalitelj za predmetni postupak javne nabave platio naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 70.000,00 kuna.

Odabrani ponuditelj u očitovanju na žalbu, u bitnom, osporava navode žalitelja te predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, ponude ponuditelja te drugih dokaza.

Žalba je dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba je osnovana.

Žalitelj navodi da je naručitelj prema njemu u postupku pregleda i ocjene ponuda, a osobito kod pojašnjavanja niske cijene, povrijedio načelo jednakog tretmana jer je provjeravao 51 stavku troškovnika u ponudi žalitelja, a ponudu odabrane zajednice u 13 stavaka troškovnika; da je naručitelj prema žalitelju postupovne radnje izvršavao krajem tjedna tako da u rok uđu dva neradna dana te je odbio zahtjev za produženjem roka za pojašnjavanje niske cijene iako se radilo o velikom broju stavaka za analizirati, a postupovne radnje prema odabranoj zajednici izvršavao je ponedjeljkom (11. i 18. rujna 2017.) kako bi rok pao u ponedjeljak zbog subote kao petog dana i time davao više vremena odabranoj zajednici; da je ponudu žalitelja i dodatno provjeravao kod žaliteljevih dobavljača te čak i kod onoga s kojim posluje odabrana zajednica, a pojašnjenje niskih cijena odabrane zajednice nije niti provjeravano kod dobavljača odabrane zajednice, nego su prihvaćene kao vjerodostojne već samo ponude istih gospodarskih subjekata; da je u pojašnjavanju niske cijene žalitelj dao račune za isporučenu robu potrebnu za izvršavanje poslova predmeta nabave kao dokaz da po tim uvjetima posluje sa tim dobavljačima, a da je odabrana zajednica dala samo ponude i to iz srpnja 2017. godine, što nije dokaz da po tim uvjetima robu i usluge iz ponuda kupuje; da je dokazan element pojašnjenja niske cijene prema članku 289. stavak 1. točka 2. ZJN 2016., jer da žalitelj zbog dugogodišnjeg poslovanja, količina koje kupuje i plaćanja isporučene robe isti dan kad je naručena, ima povoljne uvjete s dobavljačima koji mu omogućavaju stabilno poslovanje jer se predmetnom djelatnošću bavi više od 20 godina; da nasuprot postupanju prema žalitelju, naručitelj ponude i ugovore koji se tiču odabrane zajednice ponuditelja nije provjeravao i nisu mu se činile niskim cijene gospodarskih subjekata koji su očito podugovaratelji odabrane zajednice niti je za iste tražio ESPD i ažurirane popratne dokumente ili iste provjeravao niti je tražio samostalno ponude od istih gospodarskih subjekata kao u slučaju žalitelja; da ponudu odabrane zajednice, za razliku od žaliteljeve ponude, nije niti provjeravao po osnovi udovoljavanja obvezama u području radnog prava i obvezi isplate ugovorene plaće; da točka 10.2. troškovnika (organizacija i pripravnost zimske službe) kod oba ponuditelja čini značajnu vrijednost u troškovniku, iz koje imaju značajne prihode koji se koriste i za plaće, što je u ponudi žalitelja 4.287.360,00 kn, a kod odabrane zajednice ponuditelja 2.400.000,00 kn, što je za 45 % niže od cijene navedene stavke u ponudi žalitelja pa nije jasno zašto tu nisku cijenu odabrane zajednice naručitelj nije provjeravao, iz čega je vidljivo kršenje načela jednakog tretmana, tržišnog natjecanja i ekonomičnog trošenja sredstava za javnu nabavu. Žalitelj navodi i da naručitelj zanemaruje osnovna pravila struke i poslovne običaje kada odbija njegovu ponudu zbog niske ili izuzetno niske cijene, iako se obje ponude ne razlikuju u bitnim faktorima izvršavanja predmetnog ugovora te da je žalitelj priložio i bankarsku garanciju za ozbiljnost ponude i jamstvo za uredno izvršenje ugovora.

Uvidom u dokumentaciju postupka ovo tijelo je utvrdilo da je naručitelj 31. kolovoza 2017. godine, u postupku pregleda i ocjene ponuda, dostavio žalitelju putem EOJN RH zahtjev za objašnjenje niske cijene, Klasa: 340-09/17-99/79, Urbroj: 2177/0-1-01/SŽ-17- 320, u smislu članka 289. stavak 1. ZJN 2016, kojim ga poziva da u roku od pet (5) dana od dana primitka ovoga zahtjeva dostavi objašnjenje niskih cijena za koje naručitelj smatra da se nalaze u stavkama troškovnika: 1.1.1., 1.2.1., 2.1.1., 2.2.2.1., 2.2.2.2., 2.2.2.4., 2.3.3., 2.3.4.,

2.3.5., 2.3.7., 3.2., 3.6., 3.7., 3.8., 3.9., 3.11., 3.15., 4.2., 4.6., 5.1.4., 5.1.5., 5.1.8., 5.1.9., 5.2.13., 5.3.10., 6.1.6., 6.1.13., 6.2.1., 6.2.3., 6.2.11., 6.3.1.1.1., 7.1., 7.2., 7.3., 7.4., 7.9., 8.2.6., 8.2.7., 8.3.4., 8.3.6., 9.1.1., 9.1.2., 9.1.3., 9.1.6., 10.1.3., 10.3.1., 10.3.2., 10.3.3., 10.3.7., 10.4.4., 11.3., budući da smatra da su cijene u navedenim stavkama troškovnika izuzetno niske s obzirom na njihovu tržišnu vrijednost i u odnosu na drugorangiranu ponudu. U Zahtjevu je navedeno i da objašnjenje niske cijene mora osobito sadržavati slijedeće: - analizu svake jedinične cijene nuđene po donjim stavkama troškovnika, a iz koje treba biti vidljivo da ista sadržava sve troškove iz Popisa i opisa radova redovnog održavanja i zaštite javnih cesta kao sastavnog dijela troškovnika i Dokumentacije o nabavi, a posebice troškove robe, transporta, korištenja strojeva i osoblja; - vjerodostojnu dokumentaciju koja potvrđuje analizu traženih jediničnih cijena (ponude, ugovore, ulazne cijene i sl.).

U Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda naručitelj je naveo da je ponuditelj 5. rujna 2017. u 23:40 dostavio dopis kojim dostavlja pojašnjenje niske cijene i Cjenik asfaltnih mješavina za izradu ponuda izdan od PZC, Račun R1 3019/VP/1, od 14.08.2017. godine, izdan od Kamen Sirač d.d., Zagreb i Račun broj 59/12V/17, od 31.08.2017. godine, izdan od Bitumenka d.d., Sarajevo. Nadalje, u Zapisniku je navedeno i da je ponuditelj 5. rujna 2017. godine u 23:41 dostavio dokument pod nazivom Analiza cijene (dio 1) koji analizira cijene u stavkama troškovnika od 1.1.1. do 9.1.6. i da ne sadrži: analizu cijene za stavke: 8.2.7. Popravak zida od kamena i 8.3.4. Popravak gabionskih zidova u kamenom materijalu izradom dijela zida; da je ponuditelj (žalitelj) 5. rujna 2017. u 23:56 dostavio dokument pod nazivom Analiza cijene (dio 2) koji analizira cijene u stavkama troškovnika od 10.1.3. do 10.3.2.; kao i da je ponuditelj (žalitelj) izvan zadanog roka, 6. rujna 2017. u 01:06 dostavio dokument pod nazivom Analiza cijene (dio 3) koji analizira cijene u stavkama troškovnika od 10.3.3. do 11.3. Ovo tijelo je uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrdilo da je naručitelj u nastavku Zapisnika analizirajući dostavljena pojašnjenja uz obrazloženje naveo za 48 stavaka da žalitelj nije objasnio nisku cijenu, dok je za 3 zadnje stavke naveo da nije analizirana cijena ponude jer je analiza dostavljena nakon isteka zadanog roka za dostavu objašnjenja niske cijene. Također, naručitelj je u Zapisniku naveo, cit: „Budući da objašnjenja ponuditelja nisu dostavljena kako je traženo niti su objašnjena niti dokumentirana te nisu dostavljena objašnjenja niske cijene za sve stavke koje su tražene gore navedenim zahtjevom, odnosno dostavljena su s gornjim manjkavostima, te ne sadrže niti jedan element iz članka 289. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi, te uzimajući u obzir navedene elemente iz zakonske odredbe, te u smislu stavka 4. istog članka Zakona o javnoj nabavi, a posebice u smislu stavka 5. istog članka Zakona utvrđeno je da je ponuda niska jer ne udovoljava primjenjivim obvezama u području radnog prava, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, te dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene posebice visokih popusta od preko 99 %, stoga se predlaže istu odbiti.“

Nesporno je među strankama da žalitelj nije dostavio sva tražena pojašnjenja u roku kojeg je naručitelj odredio zahtjevom za pojašnjenje (stavke troškovnika 10.3.7., 10.4.4. i 11.3.), kao i da žalitelj za neke stavke nije uopće dostavio analize cijena (za što u žalbi tvrdi da se radi o grešci, npr. stavke troškovnika 8.2.7. i 8.3.4., ali da ih dostavlja uz žalbu) i da je neke stavke greškom naveo pod druge stavke (također navodi u žalbi, npr. stavka 10.1.3. troškovnika). Ono što je sporno i upitno jest okolnost je li naručitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda, odnosno u postupku pojašnjenja ponuda povrijedio načela iz članka 293. ZJN 2016 te članka 4. ZJN 2016, osobito načelo jednakog tretmana, tržišnog natjecanja i ekonomičnog i svrhovitog trošenja javnih sredstava. Ocjenjujući ovaj žalbeni navod ovo tijelo prvenstveno ističe da nije od utjecaja na zakonitost postupka pregleda i ocjene ponuda činjenica da je naručitelj, kako navodi žalitelj, provjeravao njegovu ponudu u 51 stavci troškovnika, a ponudu odabrane zajednice ponuditelja u 13 stavaka troškovnika. Naime, članak 289. stavak 1. ZJN 2016 propisuje da je javni naručitelj obavezan zahtijevati od

gospodarskog subjekta da, u primjerenom roku ne kraćem od pet dana, objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge. Međutim, iako je naručitelj sukladno članku 289. stavak 1. ZJN ostavio žalitelju minimalni rok od 5 dana za objašnjenje niske cijene te iako ZJN 2016 ne obvezuje izrijeком naručitelja dostaviti ponuditelju zahtjev za pojašnjenje u određene dane u tjednu, naručitelj je morao voditi računa o primjerenom roku i jednakom tretmanu svih (oba) ponuditelja u konkretnom slučaju, pogotovo imajući u vidu u konkretnom slučaju broj stavaka troškovnika koje treba svaki ponuditelj pojasniti te imajući u vidu i načelo učinkovitosti javne nabave i ekonomičnog i svrhovitog trošenja javnih sredstava. Naime, naručitelj je u konkretnom slučaju odabranoj zajednici ponuditelja dostavio zahtjev za objašnjenje niske cijene (u kojem mu također daje rok od pet dana za dostavu) putem EOJN RH 18. rujna 2017. godine (ponedjeljak), dakle rok koji „pada“ na neradne dane u vikendu te mu tako faktički omogućio dodatna dva dana za udovoljavanje zahtjevu za objašnjenje. Također, naručitelj je žalitelju uputio zahtjev za objašnjenje niske cijene putem EOJN RH u četvrtak, 31. kolovoza 2017. godine te rok od pet (5) dana koji mu je ostavio naručitelj obuhvaća i dva neradna dana (subota i nedjelja) čime mu je naručitelj faktički „uskratio“ dva dana roka pa je zadnji dan roka za dostavu traženih objašnjenja istekao zaključno sa utorkom, 5. rujna 2017. godine. Treba također reći i da je dan poslije, 1. rujna 2017. godine, žalitelj postavio zahtjev za produženjem roka za pojašnjavanje niske cijene, međutim naručitelj je taj zahtjev 4. rujna 2017. godine odbio, iako je tražio žalitelja analizu i pojašnjenje velikog broja stavaka. Da je naručitelj zvao samo žalitelja na pojašnjenje niske cijene, a ne i odabranu zajednicu ponuditelja, ne bi mu se moglo prigovoriti kršenje načela jednakog tretmana, ali u konkretnom slučaju u kojem je prema odabranoj zajednici ponuditelja postupao na jedan način, tako je trebao postupiti i prema žalitelju. I to, kao što je prethodno rečeno, imajući u vidu opsežnost traženih objašnjenja (13 stavki troškovnika u ponudi odabrane zajednice ponuditelja, a 51 stavka troškovnika u ponudi žalitelja) te činjenicu da je ponuda žalitelja preko 8 milijuna kuna povoljnija od ponude odabrane zajednice ponuditelja (a kriterij odabira u ovom postupku je ekonomski najpovoljnija ponuda sa značajem cijene 100 %) čime naručitelj nije postupao sukladno načelu učinkovitosti javne nabave i svrhovitog trošenja javnih sredstava. Naručitelj treba postupati s pažnjom dobrog gospodarstvenika, odnosno dobrog stručnjaka te poštovati obvezu iz članka 4. stavak 3. ZJN 2016, koja propisuje da je naručitelj obvezan primjenjivati odredbe ovoga Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava. Postupajući s takvom pažnjom i primjenjujući odredbe ZJN 2016 na način koji mu omogućuje ekonomično i svrhovito trošenje sredstava, dobronamjerni naručitelj vodi računa i o, među ostalim, primjerenosti roka iz članka 289. stavak 1. ZJN 2016 za dostavu traženih objašnjenja, uzimajući u obzir opsežnost traženih objašnjenja, a što naručitelj u konkretnom slučaju nije uzimao u obzir. Nadalje, uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da naručitelj nije imao jednak tretman prema ponuditeljima niti vezano za provjeravanje u ponudi odabrane zajednice ponuditelja primjenjivih obveza u području radnog prava i obvezi isplate ugovorene plaće, zbog koje okolnosti je, između ostalog, naveo da odbija ponudu žalitelja, iako ga je kao dokaz tražio samo objašnjenje niske cijene ukalkuliranih popusta za stavke troška radne snage, bez da ga je tražio obračunske liste isplata plaća, a nejednak tretman se ogleda i u činjenici da naručitelju nisu bile sporne ponude dobavljača za nabavu materijala i radova iz ponude odabrane zajednice ponuditelja, iako te ponude nisu dokaz da će se po tim cijenama odabranoj zajednici isporučiti roba ili obaviti radovi, dok su mu bili sporni već izdani računi iz ponude žalitelja kojima dokazuje da upravo po tim cijenama posluje sa svojim dobavljačima.

Među strankama je, dakle, sporno je li naručitelj odredio primjeren rok za objašnjenje niske cijene. Za ocjenu navedenog spornog pitanja bitne su naprijed citirane odredbe ZJN

2016, uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja. Dakle, s jedne strane je nedvojbeno da je u konkretnom slučaju rok od pet dana faktički skraćen na tri radna dana te da je žalitelj dostavio zadnja objašnjenja elektroničkom poštom u srijedu, 6. rujna 2017. godine, u 01:06, dakle sat vremena iza ponoći, dok je s druge strane činjenica da je naručitelj odabranoj zajednici ponuditelja ostavio rok od također nominalno pet dana, ali faktički sedam dana. Treba napomenuti i da je žalitelj u konkretnom slučaju žalitelj prigovorio naručitelju vezano za ostavljeni rok za dostavu objašnjenja niske cijene, obrativši mu se sa 1. rujna 2017. godine sa zahtjevom za produženje navedenog roka, i to upravo iz razloga što u već određeni rok padaju dva dana vikenda te je velika količina stavki koje je potrebno pojasniti, međutim, naručitelj je odbio takav zahtjev odgovorom na EOJN RH Klasa: 960-03/17-01/113, Urbroj: 2177/0-1-01/SŽ-17-329 od 4. rujna 2017. godine. Žalitelj je u žalbi upravo određivanje (ne)neprimjerenog roka od strane naručitelja apostrofirao kao razlog nedostavljanja dokumenata sukladno zahtjevu naručitelja i DON. Za napomenuti je da ZJN 2016 ne određuje koliko iznosi primjereni rok, već je primjereni rok pravni standard koji naručitelj sam procjenjuje u svakom postupku javne nabave ovisno o okolnostima konkretnog slučaja. Međutim, ovo tijelo smatra pogrešnom naručiteljevu procjenu da žalitelju ostavi rok od pet dana (faktički tri dana) za objašnjenje niske cijene uzimajući u obzir opsežnost traženih objašnjenja. S obzirom da je u konkretnom slučaju žalitelj dokazao da mu je propisivanjem spornog roka na naprijed navedeni način, onemogućena kvalitetna priprema i dostava objašnjenja niskih cijena u propisanom roku te da su greške i propusti koje je napravio prilikom udovoljavanja zahtjevu naručitelja za objašnjenjem niske cijene posljedica neprimjerenog roka, žalbeni navod je ocijenjen osnovanim.

Žalitelj u žalbi, nadalje, navodi da je odlukom o odabiru ponuda žalitelja nezakonito odbijena zbog „niske,, cijene, a da se prema članku 289. ZJN 2016 ponuda može odbiti samo zbog „izuzetno niske cijene“ te da ni u odluci o odabiru niti u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda naručitelj nije objasnio zašto ponudu smatra takvom. Žalitelj navodi da cijena njegove ponude niti je niska niti izuzetno niska, jer je za 26 % niža od druge ponude, a da je ponuda odabrane zajednice ponuditelja znatno skuplja od njegove ponude i neznatno niža od procijenjene vrijednosti nabave.

U točki 7. odluke o odabiru naručitelj je kao razlog za odbijanje ponude žalitelja naveo: „Niska cijena ponuditelja Poduzeće za ceste d.o.o., Slavonski Brod i PZC Brod d.o.o., Slavonski Brod, koju isti nije u cijelosti obrazložio kako je traženo“. Članak 302. stavak 5. točka 7. ZJN 2016 propisuje da odluka o odabiru sadržava razloge za odbijanje ponude. Članak 3. stavak 12. ZJN 2016 propisuje da je nepravilna ponuda svaka ponuda koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi, ili je primljena izvan roka za dostavu ponuda, ili postoje dokazi o tajnom sporazumu ili korupciji, ili nije rezultat tržišnog natjecanja, *ili je naručitelj utvrdio da je izuzetno niska*, ili ponuda ponuditelja koji nije prihvatio ispravak računске pogreške. Člankom 289. ZJN 2016 – Izuzetno niske ponude, propisano je da je javni naručitelj obvezan zahtijevati od gospodarskog subjekta da, u primjerenom roku ne kraćem od pet dana, objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda *izuzetno niska* u odnosu na radove, robu ili usluge. Stavak 5. tog članka propisuje da je javni naručitelj obvezan odbiti ponudu ako utvrdi da je ponuda *izuzetno niska* jer ne udovoljava primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. ovoga Zakona. Naručitelj je, dakle, u odluci o odabiru naveo da je cijena ponude žalitelja „niska“, a u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda je naveo da su određene stavke „izuzetno niske“ u odnosu na drugoplasiranu ponudu, iako i dalje u većini zapisnika navodi pojam „niska“ cijena. Naime, „izuzetno niska cijena“, odnosno „izuzetno niska ponuda“ (kako je propisuje čl. 289. ZJN 2016) pravni je

standard koji se procjenjuje ovisno o okolnostima svakog konkretnog slučaja. Naručitelj korištenje navedenog pravnog standarda mora dobro obrazložiti u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, a posebice uzevši u obzir načelo ekonomičnog i svrhovitog trošenja javnih sredstava imajući u vidu da je cijena ponude žalitelja za oko 26 % niža od cijene ponude odabranog ponuditelja, stoga je, uzimajući u obzir sve navedeno, kao i osnovanost prethodnog žalbenog navoda koji se odnosi na primjerenost roka žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

Nadalje, žalitelj navodi da zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda nema sve elemente propisane člankom 28. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (NN 65/17, dalje: Pravilnik) jer nema navod o procijenjenoj vrijednosti nabave, datumu slanja poziva na nadmetanje na objavu te da je iz istog vidljivo da sve osobe koje su vršile pregled i ocjenu ponuda nisu potpisale zapisnik te nije objašnjen nedostatak jednog od potpisa prema čl. 29. st. 12. i 13. Pravilnika.

Naručitelj u očitovanju na ovaj žalbeni navod ističe da je neosnovan i da nema utjecaja na zakonitost samog zapisnika jer je u istom objavljen broj objave iz EOJN RH u kojem je, između ostalog, navedena procijenjena vrijednost nabave i datum slanja poziva na objavu, a o čemu je žalitelj upoznat budući da je izrađivao ponudu i pridržavao se spomenutih uvjeta. Vezano uz potpis zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, naručitelj ističe da je sačinjena bilješka u smislu članka 29. stavka 13. Pravilnika o DON te da istu dostavlja naknadno, a u kojoj se navodi kako je članica stručnog povjerenstva za javnu nabavu na dan zaključenja zapisnika bila opravdano spriječena (godišnji odmor). Naručitelj ističe da je postupak započeo 30. lipnja 2017. godine, kada je na snazi bila Uredba o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (NN 10/12, dalje: Uredba), koja ne propisuje obvezu sačinjavanja bilješke, no nevezano za to, da se ovdje radi o otklonjivom nedostatku koji ne utječe na valjanost pregleda i ocjene ponuda, jer su svi podaci na koje žalitelj ukazuje poznati i javno objavljeni.

Kako bi se utvrdila (ne)osnovanost žalbenog navoda, potrebno je prethodno utvrditi među strankama sporno pitanje primjenjuju li se u konkretnom slučaju na postupak pregleda i ocjene ponuda odredbe Uredbe ili Pravilnika. Uvidom u osporavani Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da je isti objavljen 22. rujna 2017. godine, da je kao datum početka postupka pregleda ponuda naveden 7. kolovoza 2017. godine, a kao završetak 22. rujna 2017. godine. Člankom 43. Pravilnika propisano je da stupa na snagu osmoga dana od dana objave u „Narodnim novinama“, osim članka 10. stavka 3. Pravilnika koji stupa na snagu 1. siječnja 2018. godine. Pravilnik je objavljen 7. srpnja 2017. godine, a stupio je na snagu 15. srpnja 2017. godine. Kako isti ne sadrži odredbu da će se postupci javne nabave pokrenuti do stupanja na snagu tog Pravilnika dovršiti prema odredbama Uredbe, a konkretan postupak pregleda i ocjene ponuda je završio 22. rujna 2017. godine, proizlazi da se na isti primjenjuju odredbe Pravilnika. Članak 446. ZJN 2016 propisuje da do stupanja na snagu podzakonskih propisa iz članaka 444. i 445. ovoga Zakona na odgovarajući način se primjenjuju odredbe članaka 1. - 6. stavka 8. i članaka 7. - 38. Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti (»Narodne novine«, br. 89/12. i 145/14.), članaka 1. - 30. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (»Narodne novine«, br. 10/12.), članaka 1. - 10. Uredbe o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (»Narodne novine«, br. 10/12.), članaka 1. - 34. Pravilnika o izobrazbi u području javne nabave (»Narodne novine«, br. 6/12. i 125/14.) i članaka 1. - 23. Pravilnika o javnoj nabavi u diplomatskim misijama i konzularnim uredima Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 22/12. i 28/14.). Slijedom toga, za rješavanje daljnjeg spornog pitanja je li predmetni Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda valjan ili nije, mjerodavne su odredbe Pravilnika.

Članak 28. stavak 1. Pravilnika propisuje da zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda mora sadržavati, između ostalog, procijenjenu vrijednost predmeta nabave ili grupa predmeta

nabave (t. 3.), datum slanja na poziva na nadmetanje na objavu (t. 6.), ime i prezime te potpis osoba koje su izvršile pregled i ocjenu ponuda (t. 32.). Članak 29. Pravilnika – Način izrade i dostava zapisnika, propisuje u stavku 12. da zapisnik potpisuju oni članovi stručnog povjerenstva za javnu nabavu koji su proveli radnju o kojoj se sastavlja zapisnik, a u stavku 13. da ako netko od članova stručnog povjerenstva za javnu nabavu odbije potpisati zapisnik ili je iz opravdanih razloga u tome spriječen (bolovanje, godišnji odmor i sl.), o tome se sastavlja bilješka koja se prilaže zapisniku.

Uvidom u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da u istom nisu navedeni podaci iz članka 28. stavak 1. točaka 3., 6. i 32. Pravilnika, kako je i naveo žalitelj. Naime, nedostaju podaci o procijenjenoj vrijednost predmeta nabave ili grupa predmeta nabave, datum slanja na poziva na nadmetanje na objavu te ime i prezime te potpis osoba koje su izvršile pregled i ocjenu ponuda (zapisnik nije potpisala Slavica Živković, članica stručnog povjerenstva naručitelja za javnu nabavu, što nije ni sporno budući da naručitelj u odgovoru na žalbu ističe da je navedena bila u vrijeme potpisivanja zapisnika na godišnjem odmoru). Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da ne sadrži ni podatak iz članka 29. stavka 12. i 13. Pravilnika na koje ukazuje žalitelj, odnosno, da o tome nema bilješka priložene zapisniku.

Nadalje, žalitelj navodi da u t. 15.1.1. zapisnika naručitelj navodi da je postupak provjere izuzetno niske cijene proveo iz razloga što je cijena žaliteljeve ponude za 26 % niža od cijene drugog ponuditelja te napominje da je člankom 22. Pravilnika o DON određeno da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje izuzetno niske ponude samo ako su ispunjeni svi uvjeti iz iste odredbe, a iz okolnosti postupka vidljivo je da nisu ostvareni razlozi iz stavka 1., točke 1., i 3. stavka 1. iste odredbe jer nisu zaprimljene najmanje tri valjane ponude pa naručitelj stoga nije niti smio zahtijevati traženo objašnjenje. Isto tako, tvrdi žalitelj, naručitelj nije obrazložio niti druge razloge iz stavka 2. iste odredbe zbog kojih je provjeravao nisku izuzetno nisku cijenu nego je prema nama postupao sa ciljem stavljanja u nepovoljan položaj.

Članak 22. Pravilnika – Objašnjenje izuzetno niske ponude, propisuje da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: 1. zaprimljene su najmanje tri valjane ponude, 2. cijena ili trošak ponude su više od 20% niži od cijene ili troška drugorangirane valjane ponude, i 3. cijena ili trošak ponude su više od 50% niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Stavak 2. istog članka propisuje da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude, ako se čini da je ona izuzetno niska i iz drugih razloga osim onih navedenih u stavku 1. ovoga članka, dok stavak 3. navodi da su zahtjev naručitelja te objašnjenje ponuditelja sastavni dijelovi zapisnika o pregledu i ocjeni.

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da su u predmetnom postupku javne nabave pristigle dvije ponude, od kojih je jedna ocijenjena valjanom. Međutim, pogrešno žalitelj navodi da naručitelj u konkretnom slučaju nije smio zahtijevati traženo objašnjenje, budući da članak 22. stavak 2. Pravilnika propisuje da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude, ako se čini da je ona izuzetno niska *i iz drugih razloga* osim onih navedenih u stavku 1. ovoga članka. Dakle, neovisno o tome što su u predmetnom postupku manje od tri valjane ponude, Pravilnik ostavlja naručitelju mogućnost i da i iz drugih razloga zahtijeva objašnjenje ponude. Vezano za navod žalitelja da naručitelj nije obrazložio niti druge razloge iz stavka 2. iste odredbe zbog kojih je provjeravao nisku izuzetno nisku cijenu, ovo tijelo ističe da navedena odredba ne zahtijeva od naručitelja obrazloženje razloga, dok dio navoda koji se odnosi na to da jer naručitelj vezano za ovaj navod postupao prema žalitelju s ciljem stavljanja u nepovoljan položaj, žalitelj nije dokazao. Slijedom svega naprijed navedenog, žalbeni navod je neosnovan.



Zaključno, žalitelj navodi da naručitelj nije primjenjivao odredbu članka 20. Pravilnika, jer je iz ažuriranih popratnih dokumenata koje je dostavila odabrana zajednica ponuditelja vidljivo da su dokazi o nekažnjavanju i ostalih razloga isključenja stariji od roka iz članka 20. stavak 9. istog Pravilnika.

Uvidom u naručiteljev Zahtjev za dostavom ažuriranih popratnih dokumenata Klasa: 340-09/17-99/87, Urbroj: 2177/0-1-01/ZV-17-339 od 11. rujna 2017. godine utvrđeno je da je naručitelj temeljem članka 263. stavak 1. ZJN 2016 te odredaba DON pozvao odabranu zajednicu ponuditelja na dostavu, između ostalog, dokaza za sve gospodarske subjekte u ponudi.

Uvidom u ažurirane popratne dokumente koje je dostavila odabrana zajednica ponuditelja utvrđeno je da je kao dokaz o ispunjenju okolnosti iz točke 3.1.1. i 3.2. DON-a ista dostavila izjavu o nekažnjavanju od 23. kolovoza 2017. godine te izjavu o nepostojanju ostalih razloga isključenja od 29. svibnja 2017. godine. Članak 20. stavak 9. Pravilnika propisuje da se oborivo smatra da su dokazi iz članka 265. stavka 1. ZJN 2016 ažurirani ako nisu stariji od dana u kojem istječe rok za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje. S obzirom na to da je u predmetnom postupku javne nabave rok za dostavu ponuda bio 24. srpnja 2017. godine, dostavljena izjava o nekažnjavanju je mlađa od roka iz članka 20. stavak 9. Pravilnika te sukladna traženju naručitelja i ZJN 2016, međutim, izjava o nepostojanju ostalih razloga isključenja od 29. svibnja 2017. godine je starija od roka propisanog člankom 20. stavkom 9. Pravilnika te kao takva ne odgovara traženju naručitelja. Slijedom navedenog, ovaj žalbeni navod je ocijenjen osnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo tijelo nije utvrdilo osobito bitne povrede. Naime, ovo tijelo je provjerilo rok određen za dostavu ponuda i utvrdilo da je isti određen sukladno ZJN 2016. U predmetnom postupku javne nabave nije bilo obveze slanja ispravka obavijesti na objavu niti produljenja roka za dostavu ponuda. Što se tiče kriterija za odabir ponude isti je određen kao ekonomski najpovoljnija ponuda sa značajem cijene 100 %. Nadalje u odnosu na postojanje obveznih osnova za isključenje nije utvrđena povreda koja bi se sastojala u tome da je ponuditelj morao biti isključen iz postupka javne nabave uslijed postojanja obvezne osnove za isključenje. Iz raspoložive dokumentacije ne proizlazi da je naručitelj vodio pregovore ili da je ponuditelj izmijenio svoju ponudu suprotno odredbama ZJN 2016. Također, nije utvrđena povreda u smislu da naručitelj nije primijenio ili nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.

Prema navedenom, temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016., poništava se odluka o odabiru kako je i odlučeno u točki 1. izreke ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovni postupak.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 70.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Članak 431. stavak 2. ZJN 2016. propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti. Stavak 3. istog članka propisuje da je stranka, na čiju je štetu

žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

Kako je žalba osnovana, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka. Žalitelj je tijekom žalbenog postupka postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 70.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. S obzirom na to da je uspio sa žalbenim zahtjevom, žalitelj ima pravo na naknadu navedenih 70.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016., obavezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

#### **UPUTA O PRAVNOM LIJEKU**

Protiv ovoga rješenja ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.



#### **Stranke žalbenog postupka:**

1. Županijska uprava za ceste Požeško – slavonske županije, Požega, Matije Gupca 6
2. Zajednica ponuditelja Poduzeće za ceste d.o.o., Slavonski Brod, Nikole Zrinskog 115 i PZC Brod d.o.o., Slavonski Brod, Nikole Zrinskog 115
3. Zajednica ponuditelja Presoflex gradnja d.o.o., Požega, Industrijska 30 i Niskogradnja Jurčak d.o.o., Požega, Industrijska 29