



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE

---

**Klasa: UP/II-034-02/09-01/1014**

**Ur. broj: 354-01/09-7**

**Zagreb, 17. studenoga 2009.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, postupajući povodom žalbe žalitelja Metronet telekomunikacije d.d. Zagreb, na Odluku o odabiru najbolje ocijenjene ponude, u otvorenom postupku javne nabave broj: N-02-V-130669-150609, s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma na rok od 42 mjeseca s jednim ponuditeljem za usluge fiksne telefonije, naručitelja Državni inspektorat iz Zagreba, na temelju članka 7. stavak 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 117/03) i članka 134., 151. i 158. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 110/07, 125/08) donosi sljedeće

### R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o odabiru najbolje ocijenjene ponude od 24. kolovoza 2009. godine, naručitelja Državni inspektorat iz Zagreba, u otvorenom postupku javne nabave broj: N-02-V-130669-150609, s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma na rok od 42 mjeseca s jednim ponuditeljem za usluge fiksne telefonije.
2. Poništava se otvoreni postupak javne nabave broj: N-02-V-130669-150609, s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma na rok od 42 mjeseca s jednim ponuditeljem za usluge fiksne telefonije, naručitelja Državni inspektorat iz Zagreba
3. Dužan je naručitelj Državni inspektorat iz Zagreba, u roku 8 dana od primitka rješenja, nadoknaditi žalitelju Metronet telekomunikacije d.d. Zagreb troškove žalbenog postupka u iznosu 7.570,00 kuna.

### O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj, Državni inspektorat iz Zagreba, objavio je u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama dana 16. lipnja 2009. godine poziv za nadmetanje u otvorenom postupku javne nabave broj N-02-V-130669-150609, s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma na rok od 42 mjeseca s jednim ponuditeljem za usluge fiksne telefonije. Kao kriterij odabira određena je najniža cijena.

Na predmetno nadmetanje dva ponuditelja su dostavila ponude, od kojih je naručitelj jednu ocijenio prihvatljivom. Dana 24. kolovoza 2009. naručitelj je donio Odluku o odabiru najbolje ocijenjene ponude kojom je kao najpovoljnija odabrana ponuda ponuditelja HT-Hrvatske telekomunikacije d.d. iz Zagreba.

Ponuditelj Metronet telekomunikacije d.d. iz Zagreba je dana 1. rujna 2009. zaprimio Odluku o odabiru te je 11. rujna 2009. izjavio žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, a predao naručitelju preporučenom poštanskom pošiljkom.

Žalitelj u žalbi u navodi da postoji bitna povreda postupka iz članka 140. stavak 2. točka 2. Zakona, neusklađenost dokumentacije za nadmetanje sa odredbama zakona. Žalitelj je dostavio u ponudi BON-2 koji ne sadrži pečat i potpis ovlaštene osobe banke, smatra da je naručitelj trebao koristiti dodatna sredstva za provjeru dostavljene isprave, što je uobičajeno u poslovnoj praksi koja se primjenjuje u poslovanju vezano uz isprave u elektroničkom obliku. Žalitelj ističe da po članku 51. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi naručitelj može zahtijevati BON-1, ali sukladno članku 48. stavak 3. Zakona, samo u mjeri opravdanoj predmetom nabave i procijenjenom vrijednošću nabave. Naručitelj je diskriminirao ponuditelje i ograničio tržišno nadmetanje, pooštrio dokumentaciju, isključuje one ponuditelje koji u 2 od zatražene 3 godine posluju s gubitkom. Traženje naručitelja rezultira povredom temeljnih načela javne nabave, jer treba uzeti u obzir specifične okolnosti na segmentu tržišta telekomunikacijskih usluga i tumačiti ih u kontekstu koji vladaju na telekomunikacijskom tržištu. Novi telekomunikacijski operateri posluju s gubitkom, a samo dva operatera, HT i VIP, imaju pozitivno poslovanje. Žalitelj predlaže poništiti odluku o odabiru i postupak javne nabave te zahtijeva naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu 70,00 kuna upravne pristojbe i 7.500,00 kuna naknade za vođenje žalbenog postupka.

U odgovoru na žalbu naručitelj iznosi kronologiju postupka javne nabave i očituje se na žalbene navode. Prvi žalbeni navod naručitelj smatra neosnovanim, obzirom je žalitelj dostavio BON-2 preuzet elektroničkim putem s internet stranice Privredne banke Zagreb d.d., a naručitelj je zahtijevao dokaze u izvorniku ili ovjerenoj preslici. Obzirom na drugi žalbeni navod, naručitelj ističe da je žalitelj zakasnio sa isticanjem žalbenog navoda na dokumentaciju u fazi postupka žalbe na odluku o odabiru, a ovo tijelo je jedino mjerodavno i nadležno, koje ocjenom dokaza može donijeti odluku o tome da li određeno postupanje naručitelja dovodi do ograničenja tržišnog nadmetanja. Naručitelj smatra da je dokumentacija za nadmetanje sastavljena u skladu sa Zakonom i da je opravdano isključio žaliteljevu ponudu temeljem članka 84. stavak 1. točka 3. Zakona o javnoj nabavi. Naručitelj smatra žalbu žalitelja dijelom neosnovanom, a dijelom nepravodobnom.

Žalba je dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba je osnovana.

Tijekom žalbenog postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala, koji se sastoji od: Odluke o početku postupka javne nabave od 10. lipnja 2009., preslike objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama, dokumentacije za nadmetanje, Zapisnika o otvaranju ponuda od 3. kolovoza 2009., Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda od 17. kolovoza 2009., Odluke o odabiru, dokaza o pravovremenosti žalbe i ostale dostavljene dokumentacije.

Provjeravajući prvi žalbeni navod ovo tijelo je izvršilo uvid u dokumentaciju i žaliteljevu ponudu. Naručitelj je točkom 10.5.g) zahtijevao kao dokaz financijske sposobnosti BON-2 odnosno podatke o solventnosti iz kojih je vidljivo da gospodarski subjekt nije bio u blokadi proteklih 6 mjeseci više od 3 dana. Dokumentacijom je određeno da se dokazi prilažu u izvorniku ili ovjerenoj preslici, sukladno članku 10. stavak 1. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Žalitelj je na 54/81 stranici ponude dostavio podatke o solventnosti, koji dokument je u papirnatom obliku preuzet elektronički s Internet stranice Privredne banke Zagreb d.d. Prema članku 10. Zakona o elektroničkoj ispravi (NN 150/05) određeno je da se preslika elektroničke isprave na papiru izrađuje ovjerom ispisa vanjskog obrasca prikaza elektroničke isprave na papiru uz primjenu postupaka predviđenih zakonom i drugim propisima. Nadalje, ovjeru ispisa elektroničke isprave na papiru u postupcima, koje vode tijela javne vlasti u okviru svoje nadležnosti, obavljaju ovlaštene osobe u tijelima javne vlasti, a u svim ostalim slučajevima ovjeru ispisa elektroničke isprave na papiru obavlja javni

bilježnik. Ispis na papiru koji se ovjerava kao preslika elektroničke isprave mora obvezno sadržavati oznaku da se radi o preslici odgovarajuće elektroničke isprave. Nadalje, članak 11. stavak 1. istoga Zakona propisuje da izvornik elektroničke isprave kao i njena preslika na papiru izrađena sukladno članku 10. ovoga Zakona, imaju istovjetnu pravnu snagu i mogu se ravnopravno koristiti u svim radnjama za koje se traži uporaba isprava u izvornom obliku ili u obliku ovjerene preslike. Naručitelj je u predmetnom postupku zahtijevao original ili ovjerenu presliku dokaza o sposobnosti. U konkretnom slučaju žalitelj nije dostavio niti original dokumenta, niti njegovu ovjerenu presliku. Postupak javne nabave je strogo formalan postupak, a naručitelj je dokumentacijom odredio u kojoj se formi dostavljaju dokazi o sposobnosti. Ispis elektroničke isprave u ovom kontekstu ne ispunjava zadane uvjete. Naručitelj je osnovano ponudu žalitelja isključio iz postupka iz navedenog razloga, po članku 84. stavak 1. točka 3. Zakona.

Drugim žalbenim navodom žalitelj ističe da dokaz financijske sposobnosti, BON-1 nije zahtijevan u mjeri opravdanoj predmetom nabave i procijenjenom vrijednošću nabave. Žalitelj je zakasnio sa žalbenim navodom na dokumentaciju za nadmetanje u fazi žalbe na odluku o odabiru. Člankom 147. stavkom 3. Zakona o javnoj nabavi propisano je da žalitelj koji je propustio izjaviti žalbu prema odredbama članka 147. stavka 2. Zakona gubi pravo tražiti ispitivanje zakonitosti u kasnijoj fazi postupka. Dakle, ukoliko je žalitelj smatrao da je dokumentacija za nadmetanje, temeljem koje je bio dužan izraditi ponudu u predmetnom nadmetanju neusklađena s zakonom, žalbu je bio dužan sukladno članku 147. stavku 2. točki 2. Zakona, izjaviti u roku od 10 dana od dana javnog otvaranja ponuda u odnosu na radnje, postupke, nečinjenja vezana uz dokumentaciju nabave, te postupak otvaranja ponuda. Međutim, ovo tijelo po članku 141. stavak 1. Zakona, u postupku pravne zaštite postupa u granicama zahtijeva iz žalbe, a po službenoj dužnosti u odnosu na bitne povrede opisane u članku 140. Zakona, neovisno na koji dio postupka je izjavljena žalba.

Točkom 10.5.g) naručitelj je zahtijevao financijsko izvješće BON-1 iz kojeg su vidljivi rezultati poslovanja za 2006., 2007. i 2008. godinu. Ako se ne može priložiti BON-1 za cijelu 2008. godinu obvezno treba priložiti original obrasca račun dobiti i gubitka za razdoblje 1.1.-31.12.2008. godine. Prema članku 52. stavak 2. točka 1. Zakona, naručitelj može zahtijevati dokaze financijske sposobnosti na opisan način. Naručitelj je propisao da ponuda ponuditelja koji je iskazao gubitak u dvije od navedene tri godine neće se razmatrati. Međutim, dokazi i njihovi vrijednosni pokazatelji, koje javni naručitelj određuje u svrhu utvrđivanja sposobnosti gospodarskog subjekta, mogu se zahtijevati samo u mjeri opravdanoj predmetom nabave i procijenjenom vrijednošću nabave, prema članku 48. stavak 3. Zakona. Naručitelj nije obrazložio niti doveo u svezu s predmetom nabave vrijednosni pokazatelj navedenog dokaza o financijskoj sposobnosti u dokumentaciji za nadmetanje.

Nadalje, ovo tijelo je uvidom u žalbeni spis utvrdilo kako je žalitelj uputio naručitelju 2. srpnja 2009. zahtjev za objašnjenje dokumentacije zbog navedenog dokaza financijske sposobnosti. Naručitelj je odgovorio na zahtjev za objašnjenjem dokumentacije samo žalitelju i dostavio dokaz o primitku objašnjenja dokumentacije, od strane žalitelja dana 10. srpnja 2009. godine. U objašnjenju dokumentacije naručitelj je odgovorio da s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave smatra da je bitno da gospodarski subjekt može financijski i gospodarski biti sposoban izvršiti ugovor o predmetnoj nabavi na način da ne može dovesti u opasnost svoje poslovanje ili poslovanje naručitelja, a to sa gospodarskim subjektom koji iskazuje gubitak nije posve sigurno, bez obzira koji su razlozi doveli gospodarski subjekt do gubitka. Članak 11. stavak 2. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (NN, 13/08, 4/09) propisuje da pod uvjetom da naručitelj pravodobno, prije roka za dostavu ponude, najkasnije šest dana u redovnom roku, odnosno četiri dana u ostalim rokovima, zaprimi zahtjev gospodarskog subjekta za objašnjenje dokumentacije za nadmetanje, mora odmah odgovoriti na navedeni zahtjev. Isto će objašnjenje istodobno dostaviti ostalim gospodarskim subjektima koji su preuzeli dokumentaciju za nadmetanje, bez navođenja podataka o podnositelju zahtjeva. Naručitelju je u ovom postupku dokumentaciju preuzelo 5 gospodarskih subjekata, a objašnjenje dokumentacije je poslano samo žalitelju, te iz spisa nije vidljivo

da je dostavljena drugim gospodarskim subjektima koji su preuzeli dokumentaciju za nadmetanje. Dodatna informacija dana u objašnjenju naručitelja samo žalitelju, ali ne i ostalim gospodarskim subjektima koji su preuzeli dokumentaciju, odnosi se na dokaze financijske sposobnosti. Ovakvim postupanjem naručitelj je postupio protivno Zakonu, načelu jednakog tretmana i zabrane diskriminacije gospodarskih subjekata koja su propisana člankom 6. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi.

Ovo tijelo je uvidom u dokumentaciju naručitelja, utvrdilo slijedeće.

Točkom 12. naručitelj pridržava pravo, sukladno članku 76. stavku 2. Zakona o javnoj nabavi provjeravati cjelovitost, istinitost i vjerodostojnost ponude, uključivo mogućnost realizacije pilot priključka na proizvoljnoj lokaciji naručitelja. Navedena odredba Zakona se odnosi na posebne odredbe o ponudi dostavljene u elektroničkom obliku, sa kriptom zaštitom i potpisane naprednim elektroničkim potpisom, pa se ne može primjenjivati u predmetnom postupku javne nabave u kojem nije dopušteno dostavljati ponude u elektroničkom obliku. Traženje naručitelja za realizacijom pilot priključka nije jasno opisano, ponuditelji ne dobivaju dovoljno informacija o tome kada bi se pilot priključak mogao realizirati i na koji način. Nadalje, točkom 22. naručitelj je propisao da zadržava pravo prihvatiti ili odbiti svaku ponudu, odnosno proglasiti javno nadmetanje nevažećim prema članku 84. Zakona i prema članku 8. stavak 5. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Razlozi za poništenje postupka javne nabave od strane naručitelja prije isteka roka za dostavu ponude i nakon isteka roka za dostavu ponude navedeni su u člancima 93. i 94. Zakona. U Zakonu o javnoj nabavi se ne spominje termin nevažećeg javnog nadmetanja, koji koristi naručitelj u navedenom kontekstu, pa je dokumentacija i u tom dijelu nejasna i kontradiktorna.

Nesporno je kako naručitelj od ponuditelja zahtijeva točkom 10.3.e) dostavu bezuvjetnog pisma namjere banke da će ako ponuditelj bude odabran kao najpovoljniji, prije potpisivanja ugovora dostaviti garanciju banke u iznosu od 10% vrijednosti ugovora za dobro izvršenu uslugu. Predmetno jamstvo mora biti s rokom važenja do isteka ugovora, na „prvi poziv“ i „bez protesta“. Članak 60. Zakona o javnoj nabavi govori o vrstama jamstava, te propisuje da su vrste jamstva: jamstvo za ozbiljnost ponude, jamstvo za uredno ispunjenje ugovora, jamstvo za preplatu, jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku i jamstvo za pokriće osiguranja odgovornosti iz djelatnosti. Prema tome, naručitelj nije mogao tražiti jamstvo kao pismo namjere banke koje nije navedeno u odredbama Zakona o javnoj nabavi jer pismo namjere nije propisano niti kao dokaz sposobnosti niti kao vrsta jamstva u postupku javne nabave.

Točkom 10.1.c) naručitelj kao pravnu i poslovnu sposobnost zahtijeva od ponuditelja dokaz o posjedovanu određenog ovlaštenja, suglasnosti i slično koji su gospodarskom subjektu potrebni u zemlji sjedišta za obavljanje djelatnosti povezane s predmetom nabave. Dokumentacijom nije propisano koji se to točno dokaz treba dostaviti, koje tijelo dokaz izdaje, kako bi ponuditelji mogli dostaviti usporedive ponude, po članku 55. stavak 2. Zakona.

U točki 10.4. tehnička i stručna sposobnost, naručitelj zahtijeva dokaz o uredno ispunjenim ugovorima, koji se podnosi u obliku popisa, te traži da ponuditelji obvezno prilože 5 potvrda, što nije dovedeno u vezu s predmetom nabave i procijenjenom vrijednošću nabave. Istom točkom, pod d) naručitelj zahtijeva izjavu o dostupnosti usluge na svim lokacijama iz priloga 2. dokumentacije, realizirane preko vlastite telekomunikacijske mreže. Prema članku 53. stavak 1. Zakona, gospodarski subjekt ili zajednica ponuditelja mogu se u svrhu dokazivanja sposobnosti, koristiti kapacitetima drugih gospodarskih subjekata, bez obzira na međusobni pravni odnos, pa nije mogla biti tražena izjava o vlasništvu TK mreže.

Navedenim propustima u dokumentaciji, učinjena je bitna povreda navedena u članku 140. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi, u smislu neusklađenosti dokumentacije za nadmetanje sa Zakonom, koja je dovela ili koja je mogla dovesti do diskriminacije ponuditelja ili ograničenja tržišnog nadmetanja. Budući da utvrđene nepravilnosti utječu na nezakonitost čitavog postupka nabave, koje ne mogu biti ispravljene, ovo tijelo pozivom na članak 151. stavak 1. točka 4. Zakona o javnoj nabavi, iz naprijed navedenih razloga usvaja žalbu kao osnovanu te poništava predmetnu

odluku o odabiru i postupak nabave u cijelosti, te donosi odluku kao u točkama 1. i 2. izreke ovoga Rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka sukladno članku 158. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi. Budući je žalba žalitelja usvojena, sukladno članku 158. stavak 4. Zakona o javnoj nabavi usvaja se u cijelosti zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu 7.570,00 kuna, te se naručitelju nalaže da plati navedeni trošak u iznosu i na način naveden u točki 3. izreke ovog rješenja.

Slijedom navedenog riješeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

**UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:**

Protiv ovog rješenja ne može se izjaviti žalba, ali se protiv njega može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana primitka rješenja.



**Dostaviti:**

1. Metronet telekomunikacije d.d.,  
Zagreb, Ulica Grada Vukovara 269d
2. Državni inspektorat, Zagreb, Petračićeva 4
3. HT-Hrvatske telekomunikacije d.d.  
Zagreb, Savska cesta 32
4. Državni ured za reviziju, Tkalčićeva 19, Zagreb
5. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,  
Uprava za sustav javne nabave,  
Ulica grada Vukovara 78, Zagreb
6. Pismohrana, ovdje