



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE

**Klasa: UP/II-034-02/09-01/1128**

**Urbroj: 354-01/09-10**

**Zagreb, 10. prosinca 2009.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, postupajući po žalbi žalitelja VOLKO d.o.o., Vukovar kao nositelja ponude u zajednici ponuditelja sa Ukras d.o.o., Osijek i Otis Dizala d.o.o., Osijek u otvorenom postupku javne nabave broj: N-02-V-138363-140809 za izvođenje radova građevinske sanacije na pet kuća u baroknoj jezgri Vukovara: kuća Puches, Dr. F. Tuđmana 9, kuća u ulici Dr. F. Tuđmana 10, kuće Bingulac II i III, Dr. F. Tuđmana 20 i kuće Emsminger u ulici Dr. F. Tuđmana 21, naručitelja Hrvatski restauratorski zavod, Zagreb, na temelju članka 7. stavak 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine broj 117/03) članka 134. i članka 151. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine broj 110/07 i 125/08) donosi slijedeće:

### R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o odabiru od 6. rujna 2009., Ur. broj: 9912-08-1779-177-MM-09 u otvorenom postupku javne nabave broj: N-02-V-138363-140809 za izvođenje radova građevinske sanacije na pet kuća u baroknoj jezgri Vukovara: kuća Puches, Dr. F. Tuđmana 9, kuća u ulici Dr. F. Tuđmana 10, kuće Bingulac II i III, Dr. F. Tuđmana 20 i kuće Emsminger u ulici Dr. F. Tuđmana 21, naručitelja Hrvatski restauratorski zavod, Zagreb.
2. Poništava se otvoreni postupak javne nabave broj: N-02-V-138363-140809 za izvođenje radova građevinske sanacije na pet kuća u baroknoj jezgri Vukovara: kuća Puches, Dr. F. Tuđmana 9, kuća u ulici Dr. F. Tuđmana 10, kuće Bingulac II i III, Dr. F. Tuđmana 20 i kuće Emsminger u ulici Dr. F. Tuđmana 21, naručitelja Hrvatski restauratorski zavod, Zagreb.

### O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj, Hrvatski restauratorski zavod, Zagreb, objavio je u Elektroničkom oglasniku dana 18. kolovoza 2009. poziv na nadmetanje pod brojem: N-02-V-138363-140809 za izvođenje radova građevinske sanacije na pet kuća u baroknoj jezgri Vukovara: kuća Puches, Dr. F. Tuđmana 9, kuća u ulici Dr. F. Tuđmana 10, kuće Bingulac II i III, Dr. F. Tuđmana 20 i kuće Emsminger u ulici Dr. F. Tuđmana 21. Kriterij odabira je najniža cijena.

Predmet nabave naručitelj je podijelio u četiri grupe i dozvolio nuđenje po grupama. Ponude je dostavilo osam ponuditelja: za grupu 1. sedam, za grupu 2. osam, za grupu 3. trinaest i za grupu 4. četrnaest ponuditelja. Naručitelj je po grupama nadmetanja prihvatljivim ocijenio u grupi 1. šest ponuditelja, u grupi 2. četiri, u grupi 3. pet i u grupi 4. šest ponuditelja. Nakon pregleda i analize ponuda, naručitelj je donio Odluku o odabiru kojom je kao najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja G.T.Izolirka d.o.o., Osijek u grupi 1., 3. i 4. i ponudu ponuditelja Zuber d.o.o., Višnjevac u grupi 2.

Na predmetnu odluku o odabiru žalbu je Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio, a naručitelju predao, žalitelj Volko d.o.o., Vukovar, nositelj ponude u zajednici ponuditelja sa Ukras d.o.o., Osijek u grupi 1., 3. i 4. i u zajednici ponuditelja sa Ukras d.o.o., Osijek i Otis Dizala d.o.o., Osijek u grupi 2. U žalbi u bitnom navodi da se u dokumentaciji za nadmetanje kao dokaz sposobnosti traži ukupan prihod ponuditelja u zadnje dvije ili tri godine najmanje u visini dvostrukog iznosa ukupne cijene ponude, što smatra diskriminirajućim prema ponuditeljima koji uredno posluju, ali nisu ostvarili prihod u toj visini. Smatra da ovaj dokaz

naručitelj nije doveo u svezu s predmetom nabave jer je trebao tražiti ukupni prihod najmanje u visini ukupne cijene ponude u zadnje dvije godine. Nadalje, navodi da naručitelj suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva za izvođenje radova traži za skupinu F (vrijednost radova od 1.500.000,00 - 3.000.000,00 EURA), a obzirom je dozvolio nuđenje po grupama, shodno tome je trebao odrediti i predmetne suglasnosti. Navodi da je prilog III dokumentacije, koji se odnosi na način izračuna cijene, nejasan i nerazumljiv. Nadalje, navodi da je po grupama nuđenja naručitelj trebao tražiti jamstvo za ozbiljnost ponude koje odgovara vrijednosti pojedinačnog predmeta nabave. Smatra da je traženje pisma namjere banke kao jamstva za dobro izvršenje ugovora i uklanjanja nedostataka u jamstvenom roku nezakonito. Navodi da je ispravak dokumentacije nejasan i nerazumljiv. Traži poništenje odluke o odabiru i postupka javne nabave. Podredno traži trošak vođenja žalbenog postupka u iznosu od 7.570,00 kuna, specificiran na iznos od 7.500,00 kuna naknade postupka i 70,00 kuna upravnc pristojbe.

U odgovoru na žalbu naručitelj opisuje kronologiju postupka javne nabave. Navodi da je dokaz financijske sposobnosti koji se odnosi na ukupni prihod i visinu tražio sukladno članku 52. stavak 2. točka 6. Zakona o javnoj nabavi. Vrijednosni pokazatelj dokaza sposobnosti doveo je u svezu s predmetom nabave jer je visinu prihoda vezao uz cijenu ponuda, ovisno o tome u koliko grupa ponuditelj sudjeluje, a dvostruko veći prihod od cijene ponude traži obzirom na razdoblje zadnje dvije godine. Suglasnost za izvođenje radova skupine F, odnosno Sporazum o udruživanju tražio je za cjelokupan predmet nabave, sukladno članku 48. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi. U svezi obrasca dokumentacije - Način izračuna cijene, navodi da je žalitelj mogao tražiti objašnjenje dokumentacije. Predmetni obrazac naručitelju služi da ima uvid u strukturu cijena, obračun naknadnih i nepredviđenih radova te povećanje ili smanjenje cijena. Nadalje, smatra da je jamstvo za ozbiljnost ponude tražio sukladno članku 61. Zakona o javnoj nabavi, te visina jamstva ne prelazi iznos 5% procijenjene vrijednosti nabave niti za grupu najniže procijenjene vrijednosti. Pisma namjere banke za uredno ispunjenje ugovora i otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku nije tražio u dijelu dokumentacije koji se odnosi na uvjete sposobnosti. Žalitelj nije postavljao upite u svezi sa dokumentacijom za nadmetanje. Predlaže odbiti žalbu žalitelja i odbiti trošak.

U očitovanju na žalbu, odabrani ponuditelj G.T.Izolirka d.o.o., Osijek, navodi da je naručitelj dokaze o sposobnosti tražio sukladno Zakonu o javnoj nabavi. Smatra da je žalitelj dostavio prihvatljivu ponudu, ali prema kriteriju za odabir, a to je najniža cijena, njegova ponuda je najpovoljnija.

U očitovanju na žalbu, odabrani ponuditelj, Zuber d.o.o., Višnjevac navodi da žalitelj u niti u jednom žalbenom navodu nije doveo u pitanje sposobnost odabranog ponuditelja. Ponuda žalitelja ocijenjena je prihvatljivom pa time njegova prava nisu ničim umanjena niti je stavljen u neravnopravan položaj.

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 i Izmjene Odluke o početku postupka javne nabave, preslike poziva na nadmetanje i ispravka poziva, zahtjeva za objašnjenjem dokumentacije, objašnjenja dokumentacije sa dokazom o uručenju, Dokumentacije za nadmetanje, Ispravka dokumentacije za nadmetanje, obavijesti o računskoj pogreški i obavijesti o prijehu pogreške, Zapisnika o otvaranju ponuda, Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, Odluke o odabiru najbolje ocijenjene ponude, odgovora na žalbu, očitovanja odabranih ponuditelja i dokaza o pravodobnosti uručenja (povratnice).

Uvidom u žalbu žalitelja utvrđeno je da osporava zakonitost dokumentacije za nadmetanje, te traži poništenje odluke o odabiru i postupka nabave. Rokovi za ulaganje žalbe

propisani su odredbom članka 147. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi. Prema navedenoj odredbi žalba se izjavljuje u roku deset dana, od dana: javnog otvaranja ponuda u odnosu radnje, postupke, nečinjenja vezana za dokumentaciju nabave te postupak otvaranja ponuda, a u slučaju kada nije bilo javnog otvaranja ponuda od dana dostave odluke kojom se odlučuje o pojedinačnom pravu iz javne nabave u odnosu na postupak pregleda i ocjene sposobnosti te postupak pregleda, ocjene i odabira ponude. Dakle, ukoliko je žalitelj smatrao da je dokumentacija za nadmetanje nezakonita i da je u istoj bilo propusta trebao je žalbu uložiti u roku od 10 dana od dana javnog otvaranja ponuda. Prema odredbi članka 147. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi žalitelj koji je propustio izjaviti žalbu prema odredbama stavka 2. ovog članka, gubi pravo tražiti ispitivanje zakonitosti u kasnijoj fazi postupka. S navodima žalbe koji se odnose na dokumentaciju žalitelj je zakasnio. Međutim, žalitelj traži poništenje odluke i postupka javne nabave, pa je s tog osnova njegova žalba osnovana.

Slijedom navedenog, Državna komisija sukladno članku 141. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi postupa po službenoj dužnosti u odnosu na bitne povrede Zakona o javnoj nabavi opisane u članku 140. citiranog Zakona, neovisno na koji dio postupka javne nabave je izjavljena žalba, ukoliko nije bilo žalbe u prethodnim fazama postupka javne nabave.

Uvidom u dokumentaciju za nadmetanje utvrđeno je slijedeće. U Odluci o početku postupka javne nabave od 14. kolovoza 2009. i Izmjeni predmetne odluke od 24. kolovoza 2009. naručitelj je naveo da će se nabava sukladno članku 13. stavak 7. Zakona o javnoj nabavi provesti u otvorenom postupku s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma u trajanju do 31. 12. 2011. Člankom 101. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi propisano je da se okvirni sporazum s jednim gospodarskim subjektom sklapa s onim ponuditeljima koji su sukladno objavljenom kriteriju/kriterijima za donošenje odluke o odabiru dao najbolje ocijenjenu ponudu, a okvirni sporazum s više gospodarskih subjekata s onim ponuditeljima koji su sukladno objavljenom kriteriju/kriterijima za donošenje odluke o odabiru dali najbolje ocijenjene ponude te da se okvirni sporazum s više gospodarskih subjekata sklapa s najmanje tri gospodarska subjekta ako ima dovoljan broj gospodarskih subjekata i/ili prihvatljivih ponuda koje zadovoljavaju kriterije odabira. Naručitelj se u predmetnoj odluci o početku postupka i u Izmjeni iste ne poziva na zakonsku osnovu provođenja postupka iz članka 101. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi, te ne precizira s koliko gospodarskih subjekata po grupama nuđenja namjerava sklopiti okvirni sporazum. Naručitelj je time počinio bitnu povredu članka 140. stavak 2. točka 1. Zakona o javnoj nabavi jer je postupak proveo bez donesene odluke o početku postupka sa sadržajem određenim člankom 13. Zakona o javnoj nabavi.

Postupajući po službenoj dužnosti, a uvidom u dokumentaciju za nadmetanje, utvrđeno je da naručitelj traži dostaviti jamstvo za uredno ispunjenje ugovora i jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku: „Ponuditelj se obvezuje da će uz ponudu dostaviti pismo namjere banke da će izdavati bankarske garancije u iznosu od 5 % cijene ponude, za sklopljene ugovore temeljem okvirnog sporazuma u visini od 5 % ugovorene cijene radova“ i propisuje rok važenja garancije. Sukladno članku 2. točka 1. Zakona o javnoj nabavi je ugovor s financijskim interesom sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više ponuditelja i jednog ili više naručitelja i čiji je predmet nabave izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga, dok je sukladno točki 5. istog članka okvirni sporazum, sporazum između jednog ili više naručitelja i jednog ili više ponuditelja svrha kojega je utvrditi uvjete pod kojima se sklapaju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebice u pogledu cijene i, prema potrebi, predviđenih količina. Prema tome, kod okvirnih sporazuma naručitelj ne bi imao obvezu na narudžbu, kao što je to kod ugovora o javnoj nabavi. Rezultat postupka javne nabave kojemu je cilj sklapanje okvirnog sporazuma nije nabava radova, roba ili usluga, već sklapanje okvirnog sporazuma na temelju kojeg će se sklapati ugovori o javnoj nabavi, sukladno odredbama Zakona. Dakle, kod okvirnog sporazuma ne postoji financijski interes, za razliku od ugovora o javnoj nabavi kod kojega je on bitan sastojak. Shodno navedenom, naručitelj ne može u postupku nabave tražiti pismo namjere banke da će izdati bankarsku garanciju, za sklopljene ugovore temeljem okvirnog sporazuma,

već izjavu ponuditelja da će, ukoliko njegova ponuda bude odabrana kao najbolje ocijenjena za sklapanje okvirnog sporazuma, dostaviti prilikom sklapanja ugovora o javnoj nabavi temeljem okvirnog sporazuma, jamstvo za uredno ispunjenje ugovora. Slijedom navedenog je utvrđeno da dokumentacija u navedenom dijelu nije u skladu sa Zakonom te je naručitelj počinio bitnu povredu opisanu u članku 140. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi, koja se odnosi na neusklađenost dokumentacije sa citiranim zakonom.

Postupajući po službenoj dužnosti, uvidom u dokumentaciju za nadmetanje utvrđeno je da naručitelj traži dokaz pravne i poslovne sposobnosti: „Suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH za izvođenje radova na građevinama iz skupine F (ili više skupine) ili Sporazum o udruživanju sukladno Zakonu o arhitektonskim i inženjerskim djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji (NN 52/08). Obzirom na predmet nabave i nuđenje po grupama, ovo tijelo je u svezi traženja naručitelja, zatražilo očitovanje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske. U očitovanju nadležnog ministarstva navodi se da za cjelokupno procijenjenu vrijednost predmeta nabave izvođač mora imati najmanje suglasnost skupine F, ako nudi izvođenje cjelokupnih radova te ako je tehničko rješenje i prateći troškovnik koncipiran za cjelokupne radove. U ovom slučaju dozvoljeno je nuđenje u četiri grupe te su tehnička rješenja i troškovnici pripremljeni po grupama. Obzirom da se za pojedine grupe radova ponudom javljaju različiti izvođači, njihove suglasnosti moraju biti u skladu s ponuđenim iznosom radova za grupu. To znači da ukoliko nude iznos ispod 1.500.000,00 EURA, ne moraju imati suglasnost skupine F, već niže skupine G. Izvođači koji imaju suglasnost za skupine od G do A ispunjava uvjete stručne sposobnosti broja zaposlenika za započinjanje djelatnosti građenja određene skupine građevina i za izvođenje svih radova na tim građevinama prema ugovorenoj vrijednosti građevina i/ili radova iz članka 43. Zakona o arhitektonskim i inženjerskim poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine broj 152/08). Obzirom je naručitelj u predmetnom slučaju dozvolio nuđenje po grupama predmeta nabave i u odluci o početku postupka naveo procijenjenu vrijednost svake grupe, trebao je sukladno navedenom, odrediti dostavu predmetnog dokaza sposobnosti sukladno toj vrijednosti. Slijedom navedenog je utvrđeno da dokumentacija u navedenom dijelu nije u skladu sa Zakonom te je naručitelj počinio bitnu povredu Zakona opisanu u članku 140. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi, koja se odnosi na neusklađenost dokumentacije sa citiranim Zakonom.

Dalje, postupajući po službenoj dužnosti, uvidom u dokumentaciju za nadmetanje, utvrđeno je da naručitelj u prilogu III, daje način izračuna cijena. Pored faktora koji utječu na strukturu i izračun cijena naručitelj daje obračun naknadnih i nepredviđenih radova, prema kvalifikaciji, kalkulativnoj bruto plaći po satu i obračunskoj satnici. U odgovoru na žalbu naručitelj pojašnjava da citirani prilog dokumentacije služi između ostalog i za obračun naknadnih i nepredviđenih radova. Sukladno citiranom članku 67. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj mora predmet nabave opisati jasno i nedvojbeno, što znači da uz opis predmeta nabave između ostalog mora navesti i točne količine koje nabavlja. Tehnička specifikacija, kod ugovora o javnim radovima, definirana je Dodatkom IV Zakona, kao, između ostaloga, ukupnost tehničkih uvjeta sadržanih posebno u dokumentaciji za nadmetanje, a koje određuju obilježja koja materijal, proizvod ili isporuka moraju imati i na osnovi kojih se materijal, proizvod ili isporuka mogu opisati na način da ispunjavaju svrhu korištenja koju je utvrdio naručitelj. Osim toga, tu se primjenjuju i propisi o projektiranju i izračunu građevina, uvjeti za kontrolu, nadzor i preuzimanje građevina, konstrukcijske metode ili postupci te svi drugi tehnički zahtjevi koje naručitelj može navesti u općim ili posebnim propisima za gotove građevine ili za u tu svrhu potrebne materijale ili dijelove. Nadalje, člankom 4. stavak 1. točke 4. i 5. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (NN broj 13/08, 4/09) određeno je da dokumentacija za nadmetanje, ovisno o vrsti postupka javne nabave te načinu provedbe postupka javne nabave, sadrži, između ostaloga, sljedeće podatke: tehničku specifikaciju predmeta nabave te vrstu, kvalitetu, opseg ili količinu predmeta nabave. Naručitelj

je dokumentacijom odredio da su ponuditelji dužni sve radove i cijene ponuditi u skladu s troškovnikom u kojem je odredio količinu radova koju nabavlja, pa traženje obračuna troškova za naknadne i nepredviđene radove nije sukladno Zakonu o javnoj nabavi. Kako se najbolje ocijenjena ponuda odabire na temelju najniže cijene ovakvim postupkom naručitelja ostavlja se mogućnost za manipulacije i pri kasnijem izvršenju ugovora. Ukoliko bi se kasnije pokazala potreba za naknadnim i nepredviđenim radovima, naručitelj je obvezan iste nabaviti sukladno Zakonu o javnoj nabavi kroz postupak javne nabave. Dakle, naručitelj u ovom dijelu nije sastavio dokumentaciju za nadmetanje sukladno propisima kojima se uređuje postupak javne nabave. Navedenim postupanjem naručitelja je počinjena bitna povreda Zakona o javnoj nabavi iz članka 140. stavak. 1. Zakona o javnoj nabavi jer naručitelj u postupku javne nabave nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu ovog Zakona, a to je bilo ili moglo biti od utjecaja na donošenje zakonite odluke.

Dalje, postupajući po službenoj dužnosti, izvršenim uvidom u Zapisnik o otvaranju ponuda od 7. rujna 2009. utvrđeno je da je postupak javnog otvaranja započeo u 12,20 minuta, dok je u pozivu na nadmetanje i dokumentaciji naručitelj odredio da se ponude javno otvaraju dana 7. rujna u 12,00 sati. Člankom 79. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi propisano je da u otvorenom i ograničenom postupku javne nabave obavlja se javno otvaranje ponuda, o čemu se sastavlja zapisnik. Postupak otvaranja ponuda započinje na naznačenom mjestu i u naznačeno vrijeme, istodobno s istekom roka za dostavu ponuda. Obzirom u predmetnom postupku otvaranje ponuda nije započelo u propisanom roku, istodobno s istekom roka za dostavu ponuda, već kasnije, počinjena je bitna povreda članka 140. stavak 1. točka 2. Zakona o javnoj nabavi, jer naručitelj u postupku nabave nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu ovoga Zakona, a to je bilo ili je moglo biti od utjecaja na donošenje zakonite odluke.

Obzirom da navedene nepravilnosti dokumentacije za nadmetanje uzrokuju nezakonitost cijelog postupka nabave koje nikakvim naknadnim postupanjem naručitelja ne mogu biti ispravljene, odlučeno je sukladno članku 151. stavak 1. točka 4. Zakona o javnoj nabavi kao u izreci 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. Hrvatski restauratorski zavod,  
Zagreb, N. Grškovića 23
2. Volko d.o.o., Vukovar, Stanka Vraza 11
3. G.T. Izolirka d.o.o., Osijek J.J. Strossmayera 348
4. Zuber d.o.o., Višnjevac, Zagrebačka 36
5. Državni ured za reviziju, Tkalčićeva 19, Zagreb
6. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva  
Uprava za sustav javne nabave,  
Ulica grada Vukovara 78, Zagreb
7. Pismohrana, ovdje