



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

Klasa: UP/II-034-02/11-01/151

Ur. broj: 354-01/11-13

Zagreb, 15. srpnja 2011.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, postupajući po žalbi žalitelja Ecos trgovina d.o.o., Zagreb, na Odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave radova obnavljanja detaljnih melioracijskih građevina za odvodnju i navodnjavanje na području Brodsko-posavske županije, certifikacijsko područje broj 2, slivno područje Brodska posavina, broj objave: N-16-M-147417-231210, naručitelja Hrvatske vode, Zagreb, na temelju članka 2. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 21/10), članka 134. i članka 151. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 110/07 i 125/08) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o odabiru najpovoljnije ponude Klasa: 325-02/10-01/548, Urbroj: 374-1-3-11-5 od 14. siječnja 2011. godine u otvorenom postupku javne nabave radova obnavljanja detaljnih melioracijskih građevina za odvodnju i navodnjavanje na području Brodsko-posavske županije, certifikacijsko područje broj 2, slivno područje Brodska Posavina, broj objave: N-16-M-147417-231210, naručitelja Hrvatske vode, Zagreb.
2. Poništava se otvoreni postupak javne nabave radova obnavljanja detaljnih melioracijskih građevina za odvodnju i navodnjavanje na području Brodsko-posavske županije, certifikacijsko područje broj 2, slivno područje Brodska Posavina, broj objave: N-16-M-147417-231210, naručitelja Hrvatske vode, Zagreb.
3. Odbija se zahtjev žalitelja Ecos trgovina d.o.o., Zagreb za naknadu troškova žalbenog postupka.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Hrvatske vode, Zagreb objavio je 24. prosinca 2010. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave poziv za nadmetanje u otvorenom postupku javne nabave radova obnavljanja detaljnih melioracijskih građevina za odvodnju i navodnjavanje na području Brodsko-posavske županije, certifikacijsko područje broj 2, slivno područje Brodska Posavina, broj objave N-16-M-147417-231210. Kriterij odabira je najniža cijena.

Ponude su dostavila tri ponuditelja, a naručitelj je dvije ponude ocijenio prihvatljivima. Odlukom o odabiru najpovoljnije ponude Klasa: 325-02/10-01/548, Urbroj: 374-1-3-11-5 od 14. siječnja 2011. godine naručitelj je kao najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja Brodska Posavina d.d., Slavonski Brod.

Na navedenu Odluku o odabiru žalbu je 31. siječnja 2011. godine Državnoj komisiji izjavio, a naručitelju predao žalitelj Ecos trgovina d.o.o., Zagreb koji u žalbi u bitnome navodi da ponuda odabranog ponuditelja, u dijelu koji se odnosi na dodatak ponudi i dokaz o nekažnjavanju, nije prihvatljiva. Predlaže poništiti Odluku o odabiru najpovoljnije ponude i predmet vratiti na ponovno odlučivanje naručitelju te traži naknadu troškova postupka.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnome navodi kako je odabrana ponuda prihvatljiva i da su žalbeni zahtjevi neosnovani.

U svom očitovanju na žalbu odabrani ponuditelj Brodska Posavina d.d., Slavonski Brod, obaviješten o žalbenom postupku temeljem odredbe članka 155. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, u odnosu na navod žalitelja vezan za dodatak ponudi, navodi da je dostava izmjene njegove ponude izvršena sukladno dokumentaciji za nadmetanje i da nazočni ponuditelji nisu imali primjedbi na dostavu te izmjene, što je zabilježeno i u Zapisniku o postupku otvaranja ponuda. Što se tiče izjave o nekažnjavanju, odabrani ponuditelj navodi da javni bilježnik ovjerava vlastoručni potpis odgovorne osobe te da se sadržaj i istinitost izjave može provjeravati kod drugih nadležnih institucija, a da ista izjava zadovoljava zahtjev iz dokumentacije za nadmetanje. U nastavku svog očitovanja odabrani ponuditelj smatra da je javni naručitelj ispravno postupio u vođenju predmetnog postupka te predlaže žalbu odbaciti kao neosnovanu i potvrditi Odluku o odabiru njegove ponude kao najpovoljnije.

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

Žalba je djelomično osnovana.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izveden je dokaz pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od Odluke o početku postupka javne nabave, objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama, Dokumentacije za nadmetanje, Zapisnika o postupku otvaranju ponuda, Zapisnika o pregledu, ocjeni i usporedbi ponuda, Odluke o odabiru najpovoljnije ponude, žalbe žalitelja, odgovora na žalbu, dokaza o pravodobnosti izjavljene žalbe i ostalih podnesaka, cjelovitih ponuda odabranog ponuditelja i žalitelja te ostalih dokaza.

Žalitelj smatra da odabrani ponuditelj nije pravilno uvezo dodatni popust, novi obrazac ponude, troškovnik u papirnatom i elektroničkom obliku, medij CD/DVD te tako postupio protivno točki 16. Dokumentacije za nadmetanje, ali i protivno članku 71. stavku 4. Zakona o javnoj nabavi u kojem je eksplicitno opisano kako se predaje ponuda i svi njeni dodaci.

Kontrolirajući ovaj žalbeni navod, ovo je tijelo izvršilo uvid u Dokumentaciju za nadmetanje, Upisnik o zaprimanju ponuda od 29. prosinca 2010. godine, Zapisnik o postupku otvaranju ponuda od 29. prosinca 2010. godine, izmjenu ponude odabranog ponuditelja te omoćnicu u kojoj je ista dostavljena.

Dokumentacijom za nadmetanje, u spomenutoj točki 16., naručitelj je propisao da se stranice ponude označavaju rednim brojem stranice kroz ukupan broj stranica ponude ili ukupan broj stranica ponude kroz redni broj stranice, da ponuda u papirnatom obliku mora biti uvezana u cjelinu na način da se onemogući naknadno vađenje ili umetanje listova ili dijelova ponude, da se ponuda predaje u izvorniku te u jednom primjerku ovjerene preslike ponude (ovjera se vrši pečatom ponuditelja i potpisom odgovorne osobe ponuditelja na prvoj stranici ponude), da se preslika ponude dostavlja zajedno s izvornikom ponude uz jasnu naznaku „izvornik“ i „preslika“ ponude te da je u slučaju dvojbi oko ispravnosti ponude vjerodostojan izvornik ponude.

Naručitelj, nadalje, u istoj točki propisuje da se ponude u papirnatom obliku pišu neizbrisivom tintom, da ispravci u ponudi u papirnatom obliku moraju biti izrađeni na način da su vidljivi ili dokazivi (npr. brisanje ili uklanjanje slova ili otiska) te da isti uz navod datuma moraju biti potvrđeni pravovaljanim potpisom i pečatom ovlaštene osobe ponuditelja. Ukoliko se ponuda ili dio ponude dostavlja i na mediju za pohranjivanje podataka to se na omotnici posebno označava, a na isti način se označava i omotnica ili druga ambalaža u kojoj je sastavni dio ponude, a koji se zasebno dostavlja.

Uvidom u Upisnik o zaprimanju ponuda utvrđeno je da je u predmetnom postupku ponude dostavilo troje ponuditelja, da je odabrani ponuditelj dostavio ponudu zadnji dan roka za dostavu ponuda 29. prosinca 2010. godine u 12:55 sati, da je ista evidentirana pod rednim brojem 3. te da je isti dan dostavio dopunu svoje ponude u 12:56 sati koja je kao takva evidentirana pod rednim brojem 4.. Uvidom u Zapisnik o postupku otvaranja ponuda vidljivo je da su ponude otvorene prema redosljedu zaprimanja iz navedenog Upisnika, također uz naznaku dopune ponude odabranog ponuditelja. Pregledom omotnice odabranog ponuditelja utvrđeno je da je isti na njoj, uz naznaku svoje i naručiteljeve tvrtke i adrese, evidencijskog broja nabave, naznake „ne otvaraj“ i naznake predmeta nabave, naznačio „izmjena ponude“ te da vrijeme primitka izmjene naznačeno na omotnici odgovara vremenu navedenom u Upisniku. Pregledom izmjene ponude vidljivo je da sadrži od strane direktora odabranog ponuditelja potpisanu i pečatom ovjerenu izjavu o izmjeni ponude i da je na Obrascu ponude navedena nova ukupna cijena koja predstavlja popust od 31% na prvobitnu ukupnu cijenu ponude. Isto tako, utvrđeno je da su stranice izmjene ponude potpisane i ovjerene pečatom odabranog ponuditelja, ali nisu označene rednim brojem, da su spojene samo metalnom spajalicom, a također nije naznačeno da li se radi o izvorniku ili preslici. Ponudbeni troškovnik dostavljen je u papirnatom obliku i na mediju za pohranjivanje podataka (CD-R), a uvidom u omotnicu vidljivo je da nije posebno označeno da se taj dio ponude dostavlja i na mediju za pohranjivanje podataka.

Zakon o javnoj nabavi u članku 71. stavku 1. propisuje da se ponuditelj u postupku javne nabave mora pri izradi ponude pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije za nadmetanje. Stavkom 4. istoga članka propisano je da u roku za dostavu ponude ponuditelj može dodatnom, pravovaljano potpisanom izjavom izmijeniti svoju ponudu, nadopuniti je ili od nje odustati, da ako zbog izmjene ponude ili dopune ponude proiziđe nova ukupna cijena, ona se također mora navesti te da se izmjena ili dopuna ponude mora javnom naručitelju dostaviti sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi koje vrijede za ponudu i da ih javni naručitelj mora tretirati kao ponudu. Člankom 9. stavcima 2. i 3. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine br. 13/08 i 04/09, dalje u tekstu: Uredba) propisano je da se stranice ponude označavaju rednim brojem stranice kroz ukupan broj stranica ponude ili ukupan broj stranica ponude kroz redni broj stranice te da ponuda u papirnatom obliku mora biti uvezana u cjelinu na način da se onemogućí naknadno vađenje ili umetanje listova ili dijelova ponude. Stavcima 7. i 10. istoga članka propisano je da ako je zatražena i preslika ponude, ponuditelj je dostavlja zajedno s izvornikom ponude, u kojem slučaju se jasno naznačuje »izvornik« i »preslika« ponude, a ako se ponuda ili dio ponude dostavlja i na mediju za pohranjivanje podataka, to se na omotnici posebno označava. Na isti način označava se i omotnica ili druga ambalaža u kojoj je sastavni dio ponude, a koji se zasebno dostavlja.

Slijedom gore navedenog, utvrđeno je kako odabrani ponuditelj nije postupio sukladno citiranim propisima i odredbama dokumentacije za nadmetanje te je ovaj žalbeni navod ocijenjen kao osnovan.

Žalitelj dalje ističe da je odabrani ponuditelj dostavio Izjavu o nekažnjavanju s datumom 27.12.2010. godine, dok ovjera javnog bilježnika nosi datum 29.12.2010. godine, iz čega žalitelj smatra da je razvidno da odabrani ponuditelj nije predao ispravan navedeni dokument jer je preslika ovjerena od javnog bilježnika dan prije nego što je izjava napisana te odabranog ponuditelja treba isključiti temeljem članka 46. stavka 2. točke 5. Zakona o javnoj nabavi.

Ocjenujući ovaj žalbeni navod, ovo tijelo je utvrdilo sljedeće. Naručitelj je u točki 11. Dokumentacije za nadmetanje propisao da ponuditelj u predmetnom postupku mora dokazati svoju opću i posebnu sposobnost, s time da se opća sposobnost, između ostalog, dokazuje dostavljanjem dokaza o nekažnjavanju u obliku izjave, uz navođenje sadržaja iz članka 46. stavka 1. točke 1. Zakona o javnoj nabavi, a koja izjava mora imati ovjeren potpis kod javnog bilježnika ili drugog nadležnog tijela, ne smije biti starija od 30 dana do dana slanja objave, a dostavlja se u izvorniku ili ovjerenom preslici.

Uvidom u ponudu odabranog ponuditelja, utvrđeno je da ista na str. 24/80. sadrži izjavu o nekažnjavanju sa sadržajem propisanim u članku 46. stavku 1. točki 1. Zakona o javnoj nabavi, da nosi datum 29.12.2010. godine i da je dostavljena u izvorniku. Na str. 25/80. ponude nalazi se ovjera potpisa direktora odabranog ponuditelja od strane javnog bilježnika Miroslava Bračuna iz Slavenskog Broda datirana sa 27.12.2010. godine.

S obzirom na navedeno, dostavljena izjava o nekažnjavanju ne predstavlja vjerodostojan dokument. Stoga je ovaj žalbeni navod ocijenjen kao osnovan.

Ovlasti Državne komisije propisane su člankom 141. Zakona o javnoj nabavi. Postupajući po službenoj dužnosti u odnosu na bitne povrede zakona opisane u članku 140. Zakona o javnoj nabavi, ovo tijelo nedvojbeno je utvrdilo sljedeće bitne povrede Zakona.

Pregledom cjelokupne dokumentacije predmetnog postupka, utvrđeni su propusti koji se odnose na postupak otvaranja ponuda. Kako se u konkretnom slučaju radi o nabavi male vrijednosti (uzimajući u obzir da su predmet nabave radovi procijenjene vrijednosti 430.800,00 kn te se, sukladno članku 128. Zakona o javnoj nabavi primjenjuju odredbe o nabavi male vrijednosti) to se također primjenjuje članak 132. istog Zakona. Naime, tim člankom je propisano da naručitelj mora provoditi postupak javnog otvaranja ponuda ako je to naveo u objavi. Uvidom u objavu u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama utvrđeno je da je naručitelj u odjeljku IV. (točka IV.3.8. Uvjeti za otvaranje ponuda) naveo da otvaranje ponuda neće biti javno jer je u istoj točki naznačeno: „osobe koje smiju biti prisutne na otvaranju ponuda (ako su poznate) – ne“. Iz navedenog se zaključuje da otvaranje ponuda nije bilo javno, a naručitelj nije bio ni obavezan provoditi postupak javnog otvaranja ponuda, budući da to nije naveo u objavi.

Međutim, daljnjim pregledom dokumentacije naručitelja, i to Dokumentacije za nadmetanje, Zapisnika o postupku otvaranja ponuda i Zapisnika o pregledu, ocjeni i usporedbi ponuda od 13. siječnja 2011. godine, utvrđene su kontradiktornosti. U dokumentaciji za nadmetanje naručitelj nigdje izričito ne navodi da će se održati javno otvaranje ponuda, osim što u točki 22. dokumentacije naslova Rok valjanosti ponude navodi da taj rok iznosi najmanje 60 dana od dana *javnog* otvaranja ponuda. Zapisnik o postupku otvaranju ponuda pisan je na standardnom obrascu naručitelja za postupak *javnog* otvaranja ponuda jer je to na dnu Zapisnika i naznačeno, a i vidljivo je čitanjem samog Zapisnika. S druge strane, u tablici predviđenoj za imena i prezimena nazočnih ovlaštenih predstavnika ponuditelja te tablici predviđenoj za njihove potpise stavljene su crtice, dok je tablica koja se odnosi na primjedbe prisutnih ovlaštenih predstavnika naručitelja i ponuditelja ostavljena praznom. U Zapisniku o pregledu, ocjeni i usporedbi ponuda naručitelj spominje Zapisnik o *javnom* otvaranju ponuda. Isto tako, naručitelj u odgovoru na žalbu na str. 1. navodi „*javno* otvaranje ponuda započelo je“, „o postupku *javnog* otvaranja ponuda sačinjen je Zapisnik o *javnom* otvaranju ponuda“, dok na str. 2. u dijelu Popis priloga navodi da dostavlja Zapisnik o postupku *javnog* otvaranja ponuda s Upisnikom o zaprimanju ponuda i *ovlaštenjima predstavnika ponuditelja*. Odabrani ponuditelj pak u svom očitovanju napominje da *nazočni ponuditelji* nisu imali primjedbi na dostavu izmjene što je zabilježeno i u Zapisniku o postupku otvaranja ponuda.

Slijedom navedenog, rukovodeći se člankom 132. Zakona o javnoj nabavi koji propisuje da naručitelj mora provoditi postupak javnog otvaranja ponuda ako je to naveo u objavi, proizlazi da naručitelj nije namjeravao provesti postupak javnog otvaranja ponuda. S obzirom na to, bio je dužan uskladiti dokumentaciju s predmetnim postupkom, međutim, to je propustio učiniti. Takvim postupanjem naručitelj je počinio bitnu povredu Zakona o javnoj nabavi iz članka 140. stavka 1., budući da je nepravilno primijenio navedene odredbe Zakona o javnoj nabavi što je moglo biti od utjecaja na donošenje zakonite odluke.

U Dokumentaciji za nadmetanje (točka 16.) naručitelj je propisao da je ponuditelj obavezan ispuniti odgovarajuće troškovnike uključene u dokumentaciju za nadmetanje odnosno naznačiti u odgovarajućem troškovniku jedinične cijene i ukupne cijene radova na za to predviđena mjesta, uz napomenu da će samo ponude s kompletiranim troškovnicima biti prihvatljive. Nadalje, naručitelj u Dokumentaciji za nadmetanje u točki 6. naslova Tehnička specifikacija predmeta nabave upućuje na točku 33. Dokumentacije odnosno na Troškovnik radova. Uvidom u Troškovnik radova utvrđeno je da se isti sastoji od Zbirnog iskaza vrijednosti radova za konkretan predmet nabave te Troškovnika br. 1 (za radove na izgradnji kanala Bubnjare 6), Troškovnika br. 2 (za radove na izgradnji kanala Putni Bubnjare 5), Troškovnika br. 3 (za radove na izgradnji kanala Putni 1) te Troškovnika br. 4 (za radove na izgradnji kanala Putni 2). Navedeni Troškovnici sadrže stupce naslova Opis radova, Jed. mjere, Količina, Jed. cijena (kn) te Iznos (kn), s time da su u cijelosti ispunjeni stupci Opis radova i Jed. mjere, ali ne i stupac Količina. Tako primjerice kod radova strojnog utovara i odvoza panjeva na udaljenosti 3-5 km, (red. br. 1.), utovara zemljanog materijala C kategorije (red. br. 2.), odvoz zemljanog materijala C kat. na deponiju udaljenu do 5 km (red. br. 13), strojno planiranje razastrte zemlje buldožerom (red. br. 15.), strojno rušenje i uklanjanje postojećih propusta otvora do 1 m s utovarom u kamione (red. br. 16.), odvoz otpadnog materijala na deponiju udaljenu do 5 km (red. br. 17.) te strojni iskop-obnova kanala u mat. „C“ ktg., s uređenjem profila iskopa specifične veličine od: (red. br. 19.) u predviđenim redovima za količinu uopće nije naznačena količina.

Uvidom u ponude ponuditelja utvrđeno je da su svi ponuditelji ispunili cijeli stupac Jed. cijene (kn), uključujući i one redove koje je naručitelj u stupcu Količina ostavio praznima. Stupac Iznos (kn) ispunjen je također djelomično, samo u redovima u kojima je naručitelj naznačio količine.

Sukladno članku 2. stavku 1. Uredbe, dokumentacija za nadmetanje, koju izrađuje naručitelj kao podlogu za pripremu ponuda, mora biti jasna i razumljiva. Članak 55. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi propisuje da dokumentacija za nadmetanje mora biti izrađena na način da omogući usporedivost ponuda, te da se cijene mogu izračunati bez preuzimanja neuobičajenih rizika i utvrditi bez opsežnih predradnji ponuditelja.

Naručitelj je, dakle, nejasno sastavio predmetnu Tehničku specifikaciju odnosno Troškovnik radova te tako postupio protivno citiranim odredbama. S obzirom na to, ni ponuditelji nisu mogli u predmetnom postupku dostaviti valjane usporedive ponude te je na taj način naručitelj počinio bitnu povredu iz članka 140. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi.

Dodatno na ponudu odabranog ponuditelja, ovo tijelo je utvrdilo da ista na str. 80/80 sadrži ponudbeni troškovnik na CD-u, dok na omotu u kojem je dostavljena ne sadrži posebnu oznaku da se dostavlja na mediju za pohranjivanje podataka. Dakle, odabrani ponuditelj se nije pridržavao zahtjeva i uvjeta iz Dokumentacije za nadmetanje, ali i odredaba već citiranog članka 71. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi te članka 9. stavka 10. Uredbe. Uzimajući u obzir i prethodno navedene nepravilnosti ponude odabranog ponuditelja u dijelu žalbenih navoda, ovo tijelo je utvrdilo da je naručitelj odabrao neprihvatljivu ponudu te time počinio bitnu povredu iz članka 140. stavka 2. točke 8. Zakona o javnoj nabavi.

S obzirom na to da utvrđene bitne povrede Zakona iz članka 140. stavka 1. i 2. Zakona o javnoj nabavi uzrokuju nezakonitost Odluke o odabiru kao i cjelokupnog postupka javne nabave, koje nikakvim naknadnim postupanjem naručitelja ne mogu biti ispravljene, ovo tijelo temeljem odredbe članka 151. stavka 1. točke 4. Zakona o javnoj nabavi, poništava predmetnu Odluku o odabiru i predmetni postupak javne nabave u cijelosti. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki 1. i točki 2. izreke ovoga Rješenja.

Žalitelj u žalbi traži naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 2.000,00 kuna. Zahtjev je određen i specificiran te dostavljen prije donošenja ovog Rješenja sukladno članku 158. stavku 3. Zakona o javnoj nabavi. Budući da je žalbeno traženje žalitelja poništiti Odluku o odabiru najpovoljnije ponude i *predmet vratiti na ponovno odlučivanje naručitelju*, žalba je djelomično osnovana, stoga je sukladno odredbi članka 158. stavka 6. Zakona o javnoj nabavi, odlučeno da svaka strana snosi svoje troškove. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 3. izreke ovog Rješenja.

POUKA O PRAVNOM LIJEKU

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



Dostaviti:

1. Hrvatske vode, Zagreb, Grada Vukovara 220
2. Ecos trgovina d.o.o., Zagreb, Škorpikova 22
3. Brodska Posavina d.d., Slavonski Brod, Šetalište Braće Radić 22
4. Državni ured za reviziju, Zagreb, Tkalčićeva 19
5. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
Uprava za sustav javne nabave, Zagreb, Ulica grada Vukovara 78
6. Pismohrana, ovdje