



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

KLASA: UP/II-034-02/19-01/770
URBROJ: 354-01/17-8
Zagreb, 29. kolovoza 2019.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, u vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice te Danijele Antolković i Karmele Dešković, članica, povodom žalbe žalitelja Trames d.o.o., Dubrovnik, OIB: 80480322314, na propuštanje radnje naručitelja te na postupak otvaranja ponuda, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S 0F5-0023786 i ispravci objave broj: 2019/S F14-0029321, 2019/S F14-0031253, predmet nabave: izrada studijske dokumentacije modernizacije dionice Knin-Split željezničke pruge M604 Oštarije-Knin-Split, željezničke pruge M606 Knin-Zadar i M607 Perković-Šibenik, naručitelja: HŽ Infrastruktura d.o.o., Zagreb, OIB: 39901919995, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13., 127/13. i 74/14.) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16., dalje u tekstu ZJN 2016) donosi

R J E Š E N J E

1. Žalba žalitelja Trames d.o.o., Dubrovnik, odbija se kao neosnovana.
2. Zahtjev žalitelja Trames d.o.o., Dubrovnik za naknadom troškova žalbenog postupka, odbija se kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj HŽ Infrastruktura d.o.o., Zagreb, objavio je dana 17. lipnja 2019. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave obavijest o nadmetanju s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S 0F5-0023786, ispravci objave broj: 2019/S F14-0029321, 2019/S F14-0031253, predmet nabave: izrada studijske dokumentacije modernizacije dionice Knin-Split željezničke pruge M604 Oštarije-Knin-Split, željezničke pruge M606 Knin-Zadar i M607 Perković-Šibenik. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje temeljem kriterija cijene - 30 % i iskustva ključnih stručnjaka - 70%.

U navedenom postupku javne nabave dostavljene su četiri ponude u odnosu na koje je naručitelj dana 7. kolovoza 2019. godine izvršio javno otvaranje ponuda.

Na propuštanje radnje naručitelja da zaustavi postupak javne nabave te na postupak javnog otvaranja ponuda od 7. kolovoza 2019. godine žalbu je ovom državnim tijelu izjavio žalitelj Trames d.o.o., Dubrovnik, putem sustava e-Žalba.

Žalitelj u žalbi u bitnome osporava zakonitost postupanja naručitelja te u žalbenom zahtjevu traži poništiti postupak javnog otvaranja ponuda i naložiti naručitelju da odredi novi rok za predaju ponuda, a podredno predlaže da se poništi cjelokupni postupak javne nabave te postavlja zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 45.000,00 kuna.

Naručitelj u svom odgovoru na žalbu u bitnome navodi da su žalbeni navodi neosnovani slijedom čega predlaže i žalbu odbiti kao neosnovanu.

U tijeku postupka izveden je dokaz pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od objave u EOJN RH, dokumentacije o nabavi, zapisnika o otvaranju ponuda te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj svojom žalbom osporava zakonitost postupanja glede propuštanja naručitelja da zaustavi postupak javne nabave nakon izjavljene žalbe na dokumentaciju o nabavi. Žalitelj pojašnjava da je prethodno na ovu žalbu, dana 6. kolovoza 2019., putem sustava e-Žalbe, izjavio žalbu na dokumentaciju o nabavi. Navodi da je dana 7. kolovoza 2019. naručitelj preuzeo tu žalbu u 07:57 sati. Dalje navodi da je unatoč toj činjenici, naručitelj tog dana 7. kolovoza 2019. godine, u 12,00 sati, protuzakonito započeo s javnim otvaranjem ponuda. Nadalje navodi da je ovo tijelo o prethodno izjavljenoj žalbi od 6. kolovoza 2019., objavilo rješenje kojim se žalba odbacuje dana 7. kolovoza 2019., tek iza 15,00 sati. Stoga žalitelj smatra da naručitelj nije mogao prejudicirati odluku ovog tijela i samoinicijativno započeti s javnim otvaranjem ponuda, već je trebao odmah po primitku žalbe od 6. kolovoza 2019. zaustaviti postupak javne nabave i čekati odluku ovog tijela. Žalitelj navodi da je svojim nezakonitim postupanjem naručitelj otvorio niz pravnih pitanja i potencijalnih zahtjeva za naknadom štete jer bi u slučaju poništenja ovog postupka javne nabave svi ponuditelji koji su predali ponude bili primorani predati nove ponude, s novim ažuriranim cijenama, morali bi ishoditi nova jamstva za ozbiljnost ponude te uložiti dodatno vrijeme i svoje resurse, a sve zbog nezakonitog postupanja naručitelja koji nije postupio sukladno odredbama ZJN 2016 i nije zaustavio postupak. Navodi da pravnu zaštitu traži iz razloga što zakonodavac nije predvidio niti jednu iznimku, odnosno nije predvidio niti jednu mogućnost da naručitelj u konkretnoj situaciji ne zaustavi postupak javne nabave.

Žalitelj nastavno na navedeno smatra da je posljedično došlo i do nezakonitog provođenja postupka javnog otvaranja ponuda jer je u konkretnom slučaju naručitelj bio dužan pričekati na odluku ovog tijela povodom žalbe na dokumentaciju o nabavi od 6. kolovoza 2019. te tek nakon izvršnosti takve odluke (nakon dostave strankama putem EOJN RH), nastaviti postupak i pristupiti javnom otvaranju ponuda. Navodi da naručitelj nije znao kakva će biti odluka ovog tijela povodom spomenute žalbe te nije smio prejudicirati odluku ovog tijela i arbitrarno samostalno ocjenjivati sadržaj te žalbe. Smatra da je postupanjem naručitelja grubo ugrožena pravna sigurnost te je prekršena zakonitost postupka javne nabave.

Naručitelj u svom odgovoru na žalbu u bitnome navodi da je žalitelj zlonamjerman u svom postupanju jer je u ovom postupku javne nabave već dva puta uložio žalbu, a koje žalbe je ovo tijelo odbacivalo kao neuredne i nepravodobne. Navodi da se u postupanju žalitelja ogleda isti način postupanja gdje dan prije otvaranja ponuda, očito nepravodobnim i neurednim žalbama, nastoji zaustaviti postupak. Navodi da su žalbeni navodi iz prethodne žalbe bili identični onima iz prve žalbe žalitelja, koju je ovo tijelo bilo odbacilo, stoga naručitelj nije zaustavljao postupak te je otvorio ponude. Navodi da žalitelj zlorabeći institut žalbe manipulira predmetnim

postupkom dovodeći pri tome u pitanje bespovratna sredstva iz fondova EU osigurana za predmetni projekt čineći izravnu štetu proračunu Republike Hrvatske.

Ocjenjujući žalbene navode izvršen je uvid u cjelokupni predmet javne nabave te je utvrđeno da je ovo tijelo povodom žalbi žalitelja prethodno odlučivalo. Najprije povodom žalbe žalitelja u postupku KLASA: UP/II-034-02/19-01/695, rješenjem od 29. srpnja 2019. godine. Navedena žalba odnosila se na zakonitost izmjene dokumentacije o nabavi iz točke 4.3.a. Pružene glavne usluge, koja točka je izmijenjena dana 12. srpnja 2019., čime je zadnji dan za izjavljivanje žalbe na takvu izmjenju bio 22. srpnja 2019. godine. Budući je žalba bila izjavljena 28. srpnja 2019., odnosno po proteku roka te uz to nije sadržavala niti dokaz o plaćenju naknadi za pokretanje žalbenog postupka, ovo tijelo je žalbu odbacilo kao neurednu i nepravodobnu.

Utvrđeno je nadalje da je u tom trenutku rok za dostavu ponuda bio 29. srpnja 2019. godine, odnosno žalitelj je žalbu izjavio dan prije isteka roka za dostavu ponuda.

Također, utvrđeno je da je naručitelj uslijed spomenute žalbe objavio ispravak dokumentacije o nabavi te obavijest o izmjenama objavio 31. srpnja 2019. putem EOJN RH, ispravak objave broj: 2019/S F14-0031253, čime je produžio rok za podnošenje ponuda do dana 7. kolovoza 2019. godine.

Nadalje, utvrđeno je da je žalitelj ponovno, dan prije isteka roka za dostavu ponuda, dana 6. kolovoza 2019. godine, izjavio žalbu identičnu prethodnoj, povodom koje je ovo tijelo odlučivalo u predmetu KLASA: UP/II-034-02/19-01/739 rješenjem od 7. kolovoza 2019. godine. Navedena žalba se ponovno odnosila na zakonitost izmjene dokumentacije o nabavi iz točke 4.3.a. Pružene glavne usluge, koja točka je, kako je gore navedeno, izmijenjena dana 12. srpnja 2019., čime je zadnji dan za izjavljivanje žalbe na takvu izmjenju bio 22. srpnja 2019. godine. Budući je žalba bila izjavljena 6. kolovoza 2019., odnosno po proteku roka te uz to nije sadržavala niti dokaz o plaćenju naknadi za pokretanje žalbenog postupka, ovo tijelo je žalbu opet odbacilo kao neurednu i nepravodobnu.

Također, utvrđeno je da je naručitelj dana 7. kolovoza 2019. godine pristupio javnom otvaranju ponuda te je o tome sačinio Zapisnik o javnom otvaranju ponuda koji je objavljen putem EOJN RH. Uvidom u Zapisnik utvrđeno je da žalitelj nije dostavio svoju ponudu u ovom postupku javne nabave.

Uvidom u dokumentaciju predmetnog postupka utvrđeno je da je u Obavijesti o nadmetanju navedeno da se ovaj predmet nabave sufinancira sredstvima iz fondova EU u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.

Odredbom članka 4. stavak 3. ZJN 2016 propisano je da je naručitelj obavezan primjenjivati odredbe tog Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava.

Odredbom članka 406. stavak 2. ZJN 2016 propisano je da žalitelj koji je propustio izjaviti žalbu u određenoj fazi otvorenog postupka javne nabave, nema pravo na žalbu u kasnijoj fazi postupka za prethodnu fazu.

Odredbom članka 419. ZJN 2016 stavkom 1. propisano je da ako je izjavljena žalba na dokumentaciju o nabavi, ili na njezinu izmjenju, naručitelj je obavezan odmah po primitku žalbe na isti način i na istim internetskim stranicama na kojima je objavljena osnovna dokumentacija o nabavi objaviti informaciju da je na dokumentaciju izjavljena žalba i da se zaustavlja postupak javne nabave. Stavkom 2. tog članka propisano je da ako Državna komisija odbije ili odbaci žalbu iz stavka 1. ovoga članka ili obustavi žalbeni postupak, naručitelj je obavezan odrediti novi rok za dostavu i objaviti ispravak poziva na nadmetanje ili odabranim natjecateljima poslati ispravak poziva na dostavu ponuda, na sudjelovanje u dijalogu ili na pregovaranje te, ako je potrebno, ispravak dokumentacije o nabavi, što uključuje ispravak i ostalih podataka koji su nužni zbog izmjene roka za dostavu. Stavkom 3. tog članka propisano je da na ispravke iz stavka 2. tog članka žalba nije dopuštena.

Temeljem utvrđenog činjeničnog stanja proizlazi da je žalitelj prethodno na ovu žalbu, dva puta izjavljivao žalbu na izmjenu dokumentacije o nabavi. Utvrđeno je nadalje da je žalitelj imao pravo izjaviti žalbu na spornu izmjenu dokumentacije o nabavi do dana 22. srpnja 2019., nakon čega je nastupila prekluzija tog prava te nije postojala više mogućnost isticanja bilo kakvih prigovora na sadržaj dokumentacije o nabavi, a što je ovo tijelo uostalom i potvrdilo u prethodnim postupcima rješenjima KLASA: UP/II-034-02/19-01/695 od 29. srpnja 2019. godine te KLASA: UP/II-034-02/19-01/739 od 7. kolovoza 2019. godine, kada je žalbe žalitelja na izmjenu dokumentacije o nabavi odbacilo kao neuredne (jer nije bila plaćena naknada za pokretanje žalbenog postupka) i nepravodobne. Nakon prvog rješenja ovog tijela (KLASA: UP/II-034-02/19-01/695 od 29. srpnja 2019. godine), jedina izmjena u nastavku ovog postupka bila je određivanje novog roka za dostavu ponuda te objava ispravka poziva na nadmetanje u dijelu koji se upravo odnosi na produljenje roka za dostavu ponuda. Naručitelj je time upravo postupio sukladno članku 419. stavak 2. ZJN 2016 te ispravkom objave broj 2019/S F14-0031253, produljio rok za podnošenje ponuda do dana 7. kolovoza 2019. godine. Stoga bi se i svaka iduća žalba žalitelja, koja bi se ticala izmjene dokumentacije o nabavi, mogla promatrati i iz smjera nedopuštenosti takve žalbe sukladno članku 419. stavak 3. ZJN 2016.

U konkretnom slučaju, žalitelj unatoč jasnim zakonskim odredbama, opetovano ustraje svojim uzastopnim žalbama na osporavanju zakonitosti izmjene točke 4.3.a. dokumentacije o nabavi, izvan zakonom dopuštenih rokova i suprotno zakonskim odredbama vezanim za obvezu dostave dokaza o plaćanju naknade za pokretanje žalbenog postupka te na način da žalbe izjavljuje dan prije isteka roka za dostavu ponuda. Ovo tijelo ističe da institut žalbe ne smije postati sam sebi svrha jer žalitelj svojim postupanjem (kada unatoč jasnoj odluci ovog tijela da je žaliteljeva žalba neuredna i nepravodobna, ponavlja identičan sadržaj žalbe te novu žalbu izjavljuje ponovno dan prije isteka novo određenog roka za dostavu ponuda), u konkretnom slučaju evidentno onemogućuje naručitelja u njegovoj obvezi iz članka 4. stavak 3. ZJN 1016, odnosno u provođenju učinkovite javne nabave te ekonomičnom i svrhovitom trošenju javnih sredstava, a koja sredstva su sufinancirana sredstvima iz fondova EU u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. U tom kontekstu, u konkretnom slučaju, ovo tijelo ocjenjuje da pravna zaštita koju žalitelj proklamirano tvrdi da želi svojim žalbama osigurati, gubi na učinkovitosti ako postupci javne nabave uslijed takvog postupanja žalitelja predugo traju, čime se s jedne strane povećavaju troškovi sudjelovanja u takvim postupcima, a s druge strane se naručitelja dovodi u situaciju da zbog proteka vremena izgubi mogućnost financiranja specifičnog za fondove EU. Stoga bezuvjetni i neograničeni pristup žalbenom postupku, na način kako ga nesavjesno i suprotno članku 406. stavak 2. ZJN 2016 koristi žalitelj, lišava institut prava na žalbu njegove svrsishodnosti. Naime, nesavjesnim korištenjem tog instituta (višekratno reciklirajući žalbene navode žalbama koje je ovo tijelo ocjenjivalo neurednima i nepravodobnima) žalitelj, svjesno i zlonamjerno izravno utječe na ukupno produljenje predmetnog postupka javne nabave čime u konačnici izravno onemogućuje sve ponuditelje (uključujući i sebe) da uopće sklope ugovor s naručiteljem, jer zbog proteka rokova uslijed specifičnosti financiranja ovog predmeta nabave, naručitelj dolazi u situaciju da neće biti u mogućnosti osigurati sredstva za realizaciju predmeta nabave.

Stoga, uvažavajući navedeno, uz činjenicu da žalitelj u predmetnom postupku nije podnio ponudu, uz uvažavanje specifičnih okolnosti žaliteljevog nesavjesnog korištenja instituta žalbe te uvažavajući zakonski okvir iz članka 406. stavak 2. ZJN 2016, prema kojemu žalitelj nije imao pravo osporavati odredbe dokumentacije o nabavi u odnosu na koje je protekao rok za izjavljivanje žalbe (što je ovo tijelo uostalom i potvrdilo u prethodnim postupcima rješenjima KLASA: UP/II-034-02/19-01/695 od 29. srpnja 2019. godine te KLASA: UP/II-034-02/19-01/739 od 7. kolovoza 2019. godine), pozivom na načela iz članka 4. ZJN 2016 koja naručitelju nalažu primjenu ZJN 2016 na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i

svrhovito trošenje javnih sredstava, ovo tijelo u konkretnom slučaju ocjenjuje žalbene navode neosnovanima.

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 državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

Sukladno svemu navedenom, a na temelju članka 425. stavak 1. točke 3. ZJN 2016, žalba se odbija kao neosnovana slijedom čega je odlučeno kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 45.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Sukladno članku 431. stavku 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ovoga Rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom 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. Tužba se predaje Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.

ZAMJENICA PREDsjednice



Stranke žalbenog postupka:

1. Trames d.o.o.,
Dubrovnik, Šipčine 2
2. HŽ Infrastruktura d.o.o.,
Zagreb, Mihanovićeveva 12