



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE

---

**KLASA: UP/II-034-02/08-01/991**

**URBROJ: 354-01/09-6**

**Zagreb, 12. veljače 2009.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, povodom žalbe žalitelja Dyaco d.o.o. iz Đakova, zastupan po odvjetniku Damiru Zagorščaku iz Osijeka, na Odluku o odabiru najpovoljnije ponude, naručitelja Vukovarska gospodarska zona d.o.o., Vukovar, u otvorenom postupku javne nabave broj: N-02-V-131265-080908, nastavak sanacije i rekonstrukcije Upravne zgrade tvrtke Vukovarska gospodarska zona d.o.o., sukladno članku 7. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine broj 117/03), članku 151. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine broj 110/07) te članku 100. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine broj 125/08) donosi sljedeće

### **RJEŠENJE**

1. Poništava se Odluka o odabiru najpovoljnije ponude, od 2. prosinca 2008., naručitelja Vukovarska gospodarska zona d.o.o., nastavak sanacije i rekonstrukcije Upravne zgrade tvrtke Vukovarska gospodarska zona d.o.o.

2. Poništava se otvoreni postupak javne nabave broj: N-02-V-131265-08090, objavljen u objavljenom u Elektroničkom oglasniku javne nabave dana 9. rujna 2009., naručitelja Vukovarska gospodarska zona d.o.o., nastavak sanacije i rekonstrukcije Upravne zgrade tvrtke Vukovarska gospodarska zona d.o.o.

### **Obrazloženje**

Naručitelj Vukovarska gospodarska zona d.o.o., Vukovar, objavio je otvoreni postupak javne nabave broj: N-02-V-131265-080908 u Elektroničkom oglasniku javne nabave dana 9. rujna 2008., nastavak sanacije i rekonstrukcije Upravne zgrade tvrtke Vukovarska gospodarska zona d.o.o. Kriterij odabira je najniža cijena.

Na predmetni postupak pristiglo je pet ponuda i to: Hidromont d.o.o. iz Vukovara, Dyaco d.o.o. iz Đakova, Planum d.o.o. iz Vukovara, Ukras d.d. iz Osijeka i Volko d.o.o. iz Vukovara, a naručitelj je sve ponude ocijenio prihvatljivima.

Naručitelj je dana 2. prosinca 2008. donio Odluku o odabiru kojom je kao najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja Hidromont d.o.o.

Na navedenu Odluku o odabiru žalbu je Državnoj komisiji za kontrolu postupaka izjavio, a naručitelju predao, žalitelj Dyaco d.o.o., zastupan po odvjetniku Damiru Zagorščaku, u kojoj u bitnome navodi da odabrani ponuditelj nije sastavio troškovnik sukladno dokumentaciji za nadmetanje, odnosno da naručitelj istog nije sastavio jasno i razumljivo te traži da se poništi Odluka o odabiru ili da se poništi cjelokupan predmetni postupak.

U očitovanju na žalbu naručitelj navodi kako je ponuditeljima ostavio mogućnost da iskažu paušalni iznos nepredviđenih radova koji neće biti viši od 10% od cijene pripremljenih radova. Nadalje, naručitelj tvrdi da to što je žalitelj u svojoj ponudi cijenu u paušalnom iznosu u rubrici „nepredviđeni radovi“ označio s maksimalnih 10% od ukupne cijene radova i u fiksnom iznosu, te što je odabrani

ponuditelj u toj rubrici naveo nižu cijenu od žalitelja ne može značiti da je žalitelj, a niti ostali ponuditelji, stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na odabranog ponuditelja. Naručitelj u očitovanju također iznosi da zaključak žalitelja kako se naziv paušal koji se odnosi na 10% cijene pripremnih radova odnosi na fiksni iznos nije logičan budući da je osnovna intencija i smisao postupka javne nabave izabrati najpovoljnijeg ponuditelja s najnižom cijenom, pa je u rubrici „nepredviđeni troškovi“ svatko od ponuditelja imao mogućnost navesti paušalni iznos, ali ne obvezno i u fiksnom iznosu kako to žalitelj pogrešno tumači.

Žalba je dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba je osnovana.

Tijekom žalbenog postupka izvedeni su dokazi pregledom dokumentacije dostavljene od strane naručitelja, a koja se sastoji od Odluke o početku postupka javne nabave, dokumentacije za nadmetanje, zapisnika o javnom otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, Odluke o odabiru, ponuda odabranog ponuditelja i žalitelja te ostalih dokaza. Nakon pregleda, analize i ocjene gore navedenog dokaznog materijala utvrđene su, u rješenju navedene, činjenice, na koje su primijenjeni pozitivni propisi.

Žalitelj u svojoj žalbi navodi da troškovnik nije sastavljen jasno i razumljivo, te odabrani ponuditelj nije sastavio isti sukladno dokumentaciji za nadmetanje. Naime, točkom 11. dokumentacije točno je određen način određivanja cijene. No, u troškovniku postoje nedoumice glede nepredviđenih radova, a za koje je traženo da se naznače u iznosu od 10% pripremnih radova, odnosno u iznosu od 10% za točno određenu pojedinu skupinu predviđenih radova. Pored tih rubrika (nepredviđeni radovi u vrijednosti 10%) postoje rubrike pod nazivom „paušal“. Iz toga se zaključuje da se naziv paušal, koji se odnosi na iznos od 10%, odnosi na fiksni iznos. Time se vodila većina ponuđača, pa i žalitelj, te su naznačili iznos koji iznosi fiksnih 10%. No, odabrani ponuditelj je upisivao iznose koji su manji od paušalno naznačenih 10% te samim time postigao najpovoljniju ponudu. Odabrani ponuditelj nije se držao postotka iz troškovnika, nego je obračunao nepredviđene radove u smiješno malom postotku i iznosu te tako utjecao na vrijednost radova.

Uvidom u tehničku specifikaciju/troškovnik predmetnih radova utvrđeno je da su kod svih vrsta predmetnih radova predviđeni slijedeći stupci: opis stavke, mjera, količina, jedinična cijena i iznos. Kod građevinskih radova stupac „opis stavke“ nosi naziv „nepredviđeni radovi u vrijednosti 10% pripremnih radova“, dok stupac „mjera“ nosi naziv „paušal“. Isto je određeno kod betonsko i armirano betonskih radova, zidarskih radova, izolaterskih radova, fasaderskih radova. Za limarske, keramičarske, kamenorezačke, podopolagačke, soboslikarske, gips-kartonske radove određeno je slijedeće: „za nepredviđene radove koji se mogu pojaviti kao potrebni, predvidjeti paušalni iznos cca 10% od iznosa istih“. Za elektroinstalaciju jake i slabe struje, kabele-cijevi-kabelske police, priključnice i priključci (rasvjeta), uzemljenje i izjednačenje potencijala predviđeno je: „nepredviđeni radovi do 10%“. Za elektroinstalaciju slabe struje, RTV instalaciju predviđeno je: „nepredviđeni radovi do 5%“, a za vanjsku rasvjetu, radijatorsko grijanje, sustav rashladnika, ventilaciju predviđeno je: „nepredviđeni radovi 5%“.

Člankom 68. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi (dalje Zakon) propisano je da javni naručitelj mora jasno, razumljivo i nedvojbeno opisati predmet nabave kako bi ponuditelji mogli ponuditi robu, usluge i radove usporedive po vrsti, kvaliteti i cijeni, te po drugim potrebnim svojstvima i uvjetima. 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 spadaju 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 (Narodne novine broj 13/08, dalje Uredba) 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.

Cijenu ponude određuje isključivo ponuditelj, a na temelju opisa predmeta nabave i formule za izračun cijene koje je dao naručitelj. Kada naručitelj u troškovnik uvrsti stavku „nepredviđeni radovi“ time se prepušta ponuditeljima da posve paušalno ocijene tu stavku i sukladno tome izraze cijenu. Kako se u postupku nabave najpovoljnija ponuda odabire na temelju najniže cijene ovakvim postupkom naručitelja unosi se nedozvoljena nesigurnost među ponuditelje, kao i u postupak nabave općenito, te se ostavlja mogućnost za manipulacije, kako pri odabiru najpovoljnije ponude tako i pri kasnijem izvršenju ugovora. Ukoliko bi se kasnije pokazala potreba za promjenom ugovora naručitelj bi to mogao učiniti aneksom ugovora sukladno pozitivnim zakonskim propisima. Dakle, kako naručitelj nije sastavio troškovnik sukladno propisima kojima se uređuje postupak javne nabave, tako niti ponuditelji nisu mogli sastaviti valjane ponude temeljem kojih bi mogla biti donesena zakonita odluka o odabiru, te je potrebno poništiti kako Odluku o odabiru tako i predmetni postupak.

Postupajući po službenoj dužnosti sukladno članku 141. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi ovo je tijelo utvrdilo sljedeće bitne povrede predmetnog postupka.

Člankom 13. stavak 1. Zakona određeno je da javni naručitelj smije započeti postupak javne nabave onda kada su planirana sredstva za nabavu, a postupak javne nabave započinje donošenjem odluke o početku postupka javne nabave, dok stavak 5. istog članka određuje da su obvezni podaci Odluke o početku postupka javne nabave: tko je javni naručitelj, predmet nabave, procijenjena vrijednosti nabave, izvor – način planiranih sredstava, zakonska osnova za provođenje postupka javne nabave, za izuzeće od primjene ovoga Zakona ili za sklapanje ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B i podatke propisane u članku 25. stavku 2. i u članku 96. stavku 3. ovoga Zakona, odabrani postupak javne nabave, ovlašteni predstavnici javnog naručitelja u postupku javne nabave, odgovorna osoba javnog naručitelja (ime i prezime).

Odluka o početku postupka javne nabave, URBROJ: INT-11-4/08, od dana 29. kolovoza 2008., članak 2., točka 3. sadrži procijenjenu vrijednost nabave – 2.800.000,00 kuna, dok u točki 4. izvor planiranih sredstava stoji sljedeće: izvor financiranja projekta nije osiguran.

Iz navedenoga proizlazi da sredstva za predmetni postupak nisu planirana, odnosno da izvor financiranja projekta nije osiguran, što znači da se radi o bitnoj povredi članka 140. točka 1. Zakona. U postupak javne nabave naručitelj ulazi kada su osigurana novčana sredstva, jer ukoliko ista nisu osigurana ne može biti niti postupka. Nadalje, svrha gore navedene zakonske odredbe je svrsishodno i efikasno trošenje te kontroliranje trošenja proračunskih sredstava. Uz to, njome se određuje kolika može biti najviša cijena ponude da bi ona mogla biti odabrana kao najpovoljnija. Slijedom navedenog, ova nezakonitost predstavlja razlog za poništenje Odluke o odabiru najpovoljnije ponude te ujedno i predmetnog postupka budući da se zbog navedenog propusta naručitelja ne može donijeti zakonita odluka o odabiru u predmetnom postupku nabave.

Nadalje, uvidom u dokumentaciju za nadmetanje, točka 17., utvrđeno je da je kao krajnji rok za dostavu ponuda određen dan 3. studeni 2008. (bez naznačenog vremena); u objavi isti je određen za dan 6. studenog 2008. u 10:00 sati, a u Zapisniku o otvaranju ponuda, URBROJ: INT-11-4-2/08, stoji da je otvaranje ponuda održano dana 7. studenog 2008. s početkom u 9:00 sati i završetkom u 10:45 sati. Točkom 19. dokumentacije za nadmetanje naručitelj je odredio da će se ponude otvarati bez prisustva javnosti pozivajući se na članak 132. Zakona.

Prema članku 79. stavak 1. Zakona u otvorenom i ograničenom postupku javne nabave obavlja se formalno javno otvaranje ponuda, o čemu se sastavlja zapisnik. Ponude se otvaraju na naznačenome mjestu i u naznačeno vrijeme, istodobno s istekom roka za dostavu ponuda. Ponude otvaraju najmanje

dva predstavnika javnog naručitelja. Javnom otvaranju ponuda mogu prisustvovati ovlaštene predstavnici ponuditelja i osobe sa statusom ili bez statusa zainteresirane osobe. Pravo aktivnog sudjelovanja u postupku javnog otvaranja ponuda imaju samo predstavnici naručitelja i ovlaštene predstavnici ponuditelja. S druge strane, stavkom 2. istog članka određeno je da u pregovaračkom postupku nabave nije obvezno formalno otvaranje ponuda na način kako to propisuje stavak 1. ovoga članka te ponuditeljima nije dopušteno prisustvovati otvaranju ponuda.

Iz navedenoga proizlazi, kao prvo, da je naručitelj naveo kontradiktorne podatke u dokumentaciji za nadmetanje i objavi. Kao drugo, naručitelj se krivo pozvao na članak 132. Zakona, budući da se isti odnosi na javno otvaranje ponuda kod nabava male vrijednosti, a predmetni postupak je postupak velike vrijednosti. Nadalje, u gore navedenim zakonskim odredbama izričito je propisano da se u otvorenom postupku javne nabave, a što i predmetni postupak jest, provodi formalno otvaranje ponuda. Smisao ovog propisa sadržan je u činjenici da razlika u danu zadnjeg roka za dostavu ponuda i konkretnog dana otvaranja ponuda, izaziva sumnju u zakonitost cijelog postupka javnog nadmetanja, jer su omogućene eventualne manipulacije i nezakonitosti s pristiglim ponudama. Navedenom zakonskom odredbom ujedno se omogućava i ostvaruje jedno od temeljnih načela javne nabave, sukladno članku 6. Zakona, a to je načelo transparentnosti. Stoga, ovakvo postupanje naručitelja nije sukladno članku 79. stavak 1. Zakona tj. radi se o bitnoj povredi Zakona iz članka 140. stavak 4.

Budući da je u predmetnom postupku nedvojbeno utvrđen niz bitnih povreda odlučeno je kao u dispozitivu ovoga 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 Rješenja.



#### **Dostaviti:**

1. Vukovarska gospodarska zona d.o.o., Vukovar,  
Gospodarska zona 10
2. Odvjetnik Damir Zagorščak, Osijek, Europske avenije 3/I
3. Hidromont d.o.o., Vukovar, Ulica duga 15
4. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,  
Uprava za sustav javne nabave, Zagreb, Ul. Grada Vukovara 78
5. Državni ured za reviziju, Zagreb, Tkalčićeva 19
6. Pismohrana, ovdje