



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-431/20-6

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Primljeno: 22 -01- 2021			Prilog 6
e-mail	eojn	neposredno	koštom
KLASA: UP/II-034-02 / 20-01 / 743			
URBROJ: 383-01 / 21-10			

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlenji Fellner, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Glorjane Čičak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Radanović građevinski obrt, vlasnik Pero Radanović, Sisak, Vukovarska 17, kojeg zastupa opunomoćenik Dominik Nizić, odvjetnik u Zagrebu, Savska cesta 41/13, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Koturaška cesta 43/IV, Zagreb, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Sisačko-moslavačke županije, koju zastupa župan Ivo Zrnić, Sisak, Stjepana i Antuna Radića 36 i Palam d.o.o., koji zastupa direktor Ivica Mihaljević, putem opunomoćenice Jasne Orešić, odvjetnice u Zagrebu, Kozarčaninova 5, u predmetu radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 14. siječnja 2021.

presudio je

I. Tužbeni zahtjev se usvaja i poništava se rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/20-01/743, urbroj: 354-01/20-7 od 16. listopada 2020.

II. Poništava se odluka Sisačko-moslavačke županije, klasa: 030-01/19-01/45, urbroj: 2176/01-02-20-194 od 17. rujna 2020.

III. Nalaže se Sisačko-moslavačkoj županiji da u roku od 15 dana od dana primitka ove presude naknadi tužitelju troškove žalbenog postupka u iznosu od 9.000,00 kn.

IV. Nalaže se Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave da u roku od 15 dana od dana primitka ove presude tužitelju naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika pod točkom 1. odbijena je žalba tužitelja kao neosnovana dok je pod točkom 2. odbijen zahtjev tužitelja za naknadu troška žalbenog postupka. Žalba tužitelja izjavljena je protiv odluke o odabiru Sisačko-moslavačke županije, klasa: 030-01/19-01/45,

urbroj: 2176/01-02-20-194 od 14. rujna 2020., kojom je kao ekonomski najpovoljnija za grupu 4. u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0022363 predmet nabave: energetska obnova zgrada škola – treća faza (po grupama) kao ekonomski najpovoljnija za grupu 4. odabrana ponuda ponuditelja Palam d.o.o. Sesvete.

Tužbom kojom je pokrenuo upravni spor tužitelj osporava zakonitost odluke tuženika i odluke o odabiru. Navodi da je naručitelj u dokumentaciji o nabavi propisao obvezu dostave jamstva za ozbiljnost ponude u obliku bjanko zadužnice što odabrani ponuditelj nije dostavio, a naručitelj je tražio dostavu bjanko zadužnice naknadno i izvan roka propisanog dokumentacijom o nabavi. Ne prihvaća obrazloženje tuženika prema kojem je odabrani ponuditelj dostavljanjem obične zadužnice ispunio propisani instrument osiguranja sukladno traženju iz dokumentacije jer naručitelj tada ne bi imao razloga tražiti dostavu bjanko zadužnice niti bi odabrani ponuditelj dostavljao novo jamstvo odnosno bjanko zadužnicu. Ukazuje da je točkom 2.3. Dokumentacije o nabavi naručitelj propisao da ponuditelj treba ispuniti svaku stavku u troškovniku i to jediničnu cijenu stavke (po jedinici mjere), ukupnu cijenu stavke (koju ponuditelj izračunava kao umnožak količine stavke i jedinične cijene stavke) te cijenu ponude bez poreza na dodanu vrijednost (zbroj svih ukupnih cijeni stavki). Ističe da je naručitelj pozvao odabranog ponuditelja da u troškovniku u dijelu 3. električne instalacije, 3.1. razdjelnici nije upisao jedinične cijene i ukupne cijene stavke 1. od a-s, cijene stavke pod 2. od a-c te jediničnu cijenu i ukupnu cijenu stavke 3. Stoga smatra da odabrani ponuditelj nije ponudio cijeli predmet nabave. Također navodi da se tuženik nije očitovao na žalbeni navod prema kojem je naručitelj povrijedio načelo transparentnosti jer je tijekom žalbenog postupka pribavio mišljenje projektanta u vezi načina popunjavanja troškovnika što nije navedeno u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda niti je kao prilog objavljen u EOJN RH, a sve sukladno pravilniku po kojem je naručitelj dužan objaviti sve priloge zapisnika u EOJN RH ili ih barem navesti kao prilog zapisnika. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev usvoji, poništi rješenje tuženika i Odluku naručitelja o odabiru te potražuje trošak žalbenog postupka i upravnog spora.

Sukladno odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) tužba je dostavljena na odgovor tuženiku i zainteresiranim osobama.

Tuženik se očitovao na navode tužbe pri čemu se pozvao na odredbe članka 293. Zakona o javnoj nabavi i članka 20. stavka 8. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave. Smatra da je u konkretnom slučaju odabrani ponuditelj dostavio instrument osiguranja plaćanja te je tijekom postupka naručitelj mogao tražiti dopunu, razjašnjenje odnosno upotpunjavanje tog jamstva i informacije o njemu. Obrazlaže razliku između zadužnice i bjanko zadužnice te smatra da se obje zadužnice u svojoj naravi svode na isto. U pogledu dijela troškovnika 3. električne instalacije stavka 3.1. te stavke 2. i 3. smatra da je odabrani ponuditelj ponudio cijeli komplet i pojašnjenjem nije mijenjao ponuđeni predmet nabave kao niti cijenu kompleta i cijenu ponude, čime nije postupljeno protivno Dokumentaciji o nabavi. Završno napominje da je žalbeni navod prema kojem naručitelj nije očitovanje projektanta objavio kao prilog zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda tužitelj istakao nakon zakonom propisanog roka za izjavljivanje žalbe zbog čega o tom žalbenom navodu nije

bio ovlašten meritorno odlučivati. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev u cijelosti odbije kao neosnovan.

Odgovor na tužbu dostavio je naručitelj Sisačko-moslavačka županija koji navodi da je ponuditelj dostavio naplativo jamstvo koje sadržajno nije odgovaralo jamstvu traženom u dokumentaciji o nabavi zbog čega je poštujući načelo ekonomičnosti i razmjernosti tražio otklanjanje nedostatka. Smatra da bi odbijanje ekonomski najpovoljnijeg ponuditelja zbog ovog nedostatka bilo protivno zakonu i logici i moglo bi se pripisati jedino pretjeranom formalizmu koji nema svrhu. Okolnost što odabrani ponuditelj nije upisao jediničnu i ukupnu cijenu stavke smatra nevažnim jer se radilo o ponudi kompleta, a odabrani ponuditelj nije mijenjao cijenu ponuđenog kompleta a time niti cijenu ponude. Također navodi da mišljenje projektanta vezano za popunjavanje troškovnika nije tražio vezano za konkretnu ponudu već iz razloga što su ponuditelji na različite načine popunjavali troškovnike zbog čega ovaj navod smatra bez utjecaja na pravilnost donesene odluke o odabiru. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.

Odgovor na tužbu dostavio je i odabrani ponuditelj – Palam d.o.o., Sesvete. Detaljno obrazlaže razloge zbog kojih smatra da je jamstvo za ozbiljnost ponude koje je dostavio u roku i u originalu tijekom postupka ispravljeno u roku za dopunu koji rok je naručitelj odredio ponuditelju sukladno Zakonu o javnoj nabavi. Ističe da je riječ o formalnom nedostatku i smatra da je njegova ponuda bila i više nego osigurana u odnosu na druge ponude. Razlog zašto je morao biti dostavljen novi instrument – bjanko zadužnica, a ne fizički ispravak prvobitno dostavljene obične zadužnice jest jedini praktični razlog a to je zato što se nikakvi ispravci u slučaju zadužnice ne smiju raditi na istom dokumentu. U pogledu dopune troškovnika po pozivu naručitelja ističe da nije izmijenio opis i količinu stavki čime nije bilo izmjene cijene kompleta niti cijene ponude odnosno količine predmeta nabave, pa nije došlo do pregovaranja u vezi s kriterijima za odabir ponude ili ponuđenim predmetom nabave. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba, naručitelj, Sisačko-moslavačka županija, dana 17. lipnja 2020., u elektroničkom oglasniku javne nabave RH objavila poziv za nadmetanje s Dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0022363, predmet nabave: energetska obnova zgrada škola – 3. faza (po grupama). Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju cijene ponude 80% te jamstvenog roka za izvedene radove 20%. U provedenom postupku naručitelj je donio odluku o odabiru najpovoljnije ponude dana 14. rujna 2020., kojom je kao ekonomski najpovoljniju za grupu 4. odabrao ponudu ponuditelja, ovdje zainteresirane osobe, Palam d.o.o. Sesvete. Tuženik je osporenim rješenjem odbio žalbu tužitelja kojom je tužitelj isticao da odabrani ponuditelj nije dostavio Dokumentacijom o nabavi propisano jamstvo za ozbiljnost ponude uz obrazloženje prema kojem je odabrani ponuditelj dostavio zadužnicu, a tijekom postupka ga je naručitelj sukladno odredbi članka 293. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj: 120/16.) pozvao da navedeno ispravi primjenom instituta upotpunjavanja ponuda na način da dostavi bjanko zadužnicu kako je to propisano Dokumentacijom o nabavi. Tuženik također smatra da naručitelj nije postupio

protivno odredbi članka 20. stavka 8. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17.) jer je uz samu ponudu dostavio jamstvo za ozbiljnost ponude.

Navedeno stajalište tuženika ovaj Sud ne prihvaća.

Odredbom točke 7.3.1. Dokumentacije o nabavi jamstvo za ozbiljnost ponude naručitelj je propisao obvezom dostave u obliku bjanko zadužnice ili u obliku bankovne garancije na poziv pri čemu bjanko zadužnica mora biti izdana u skladu s Pravilnikom o obliku i sadržaju bjanko zadužnice (Narodne novine, broj 115/12. i 82/17.). Naručitelj je također propisao da jamstvo za ozbiljnost ponude mora biti dostavljeno prije isteka roka za dostavu ponuda te se u tom slučaju ponuda smatra zaprimljenim u trenutku zaprimanja ponude elektroničkim sredstvima komunikacije.

Nije sporno da je odabrani ponuditelj naručitelju uz svoju ponudu u elektroničkom obliku za grupu 4. dostavio i zadužnicu kao dio ponude koji se dostavlja odvojeno. Također nije sporno da je naručitelj 20. kolovoza 2020., pozvao odabranog ponuditelja na upotpunjavanje ponude na način da je između ostalog, zahtijevao dostavu odgovarajućeg jamstva za ozbiljnost ponude odnosno dostavu bjanko zadužnice ili bankarske garancije. Odabrani ponuditelj 26. kolovoza 2020., dostavio je naručitelju bjanko zadužnicu od 26. kolovoza 2020.

Odredbom članka 293. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi propisano je ako su informacije ili dokumentacija koje je trebao dostaviti gospodarski subjekt nepotpuni ili pogrešni ili se takvima čine ili ako nedostaju određeni dokumenti, javni naručitelj može poštujući načelo jednakog tretmana i transparentnosti zahtijevati od dotičnih gospodarskih subjekata da dopune, razjasne, upotpune ili dostave nužne informacije ili dokumentaciju u primjerenom roku ne kraćem od pet dana. Postupanje sukladno stavku 1. tog članka ne smije dovesti do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir ponude ili ponuđenim predmetom nabave (stavak 2.).

Prema odredbi članka 280. stavka 11. Zakona o javnoj nabavi sadržaj ponude, način izrade, dostavu, postupak zaprimanja i druga bitna pitanja u vezi s ponudom propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave pravilnikom. Na temelju navedenog zakonskog ovlaštenja i ovlaštenja koja proizlaze iz drugih odredbi Zakona o javnoj nabavi ministrica gospodarstva, poduzetništva i obrta donijela je Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, koji odredbom članka 20. stavka 8. propisuje da se ponudbeni list, troškovnik i jamstvo za ozbiljnost ponude ne smatraju određenim dokumentima koji nedostaju u smislu odredbe članka 293. Zakona o javnoj nabavi te naručitelj ne smije zatražiti ponuditelje da iste dostavi tijekom pregleda i ocjene ponuda.

U konkretnom slučaju nije sporno da odabrani ponuditelj u ponudi nije dostavio bjanko zadužnicu kako je to traženo Dokumentacijom o nabavi već je dostavio drugo sredstvo osiguranja, zadužnicu, koja nije tražena Dokumentacijom o nabavi. Također, naručitelj nije pozvao odabranog ponuditelja da dostavljeno jamstvo za ozbiljnost ponude dopuni, razjasni ili upotpuni već je pozvao odabranog ponuditelja da dostavi jamstvo za ozbiljnost ponude kako je propisano Dokumentacijom o nabavi odnosno da dostavi bjanko zadužnicu ili bankovnu garanciju na poziv.

Odredbom članka 280. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da se pri izradi ponude ponuditelj mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz Dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni dopunjavati tekst Dokumentacije o nabavi. Naručitelj je dokumentacijom o nabavi kao jamstvo za ozbiljnost ponude izričito propisao ili bjanko zadužnicu ili bankovnu garanciju na poziv, a odabrani ponuditelj je kao jamstvo za ozbiljnost ponude dostavio zadužnicu koja je oblik osiguranja plaćanja međutim, dokumentacijom o nabavi ovo jamstvo se nije tražilo i u provedenom postupku naručitelj nije dostavljeno jamstvo pojasnio i upotpunio. Stoga se prema ocjeni Suda u konkretnoj situaciji radi o postupanju naručitelja protivno odredbi članka 20. stavka 8. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave i naručitelj nije mogao naknadno zatražiti dostavu nedostojecjeg jamstva i to izvan roka za dostavu ponuda. Naručitelj je naknadnim pozivanjem odabranog ponuditelja na dostavu dokumenta kojeg nije dostavio na način kako je to bilo propisano odredbama Dokumentacije o nabavi i u propisanom roku dao prednost odabranom ponuditelju čime je povrijedio načelo jednakog tretmana ponuditelja propisano odredbom članka 4. Zakona o javnoj nabavi.

Završno valja napomenuti da je jednako pravno stajalište Sud već zauzeo u presudi broj UsII-442/19 od 5. rujna 2019., a razlozi na kojima tuženik temelji ovdje osporeno rješenje kao i razlozi koje u odgovoru na tužbu iznose tuženik i zainteresirane osobe nisu doveli u sumnju pravilnost i zakonitost naprijed navedenog stajališta Suda.

Iz navedenih razloga, Sud je temeljem odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučio kao pod točkom I. i II. izreke, dok je odluka pod točkom III. utemeljena na odredbi članka 431. stavka 3. i 434. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi, a odluka pod točkom IV. temelji se na odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu, 14. siječnja 2021.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.

Za točnost otpisavka – ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

