



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

KLASA: UP/II-034-02/21-01/274
URBROJ: 354-01/21-7
Zagreb, 6. svibnja 2021.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, u Vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice te Darie Duždević i Zvonimira Jukića, članova, povodom žalbe žalitelja Ramić-trade d.o.o. Podstrana, OIB: 39960448656, na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na dvije godine, broj objave: 2021/S 0F5-0009704, predmet nabave: srednjenaponski sklopni blokovi (po grupama), naručitelja Hrvatska elektroprivreda d.d. Zagreb, OIB: 28921978587, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, dalje: ZJN 2016) donosi

RJEŠENJE

1. Odbija se žalba žalitelja Ramić-trade d.o.o. Podstrana kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Ramić-trade d.o.o. Podstrana za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

Obrazloženje

Naručitelj Hrvatska elektroprivreda d.d. Zagreb objavio je 15. ožujka 2021. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na dvije godine, broj objave: broj objave: 2021/S 0F5-0009704, predmet nabave: srednjenaponski sklopni blokovi. Predmet nabave podijeljen je u četiri grupe. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se formira na temelju cijene - maksimalan broj bodova 90 i jamstvenog roka - maksimalan broj bodova 10.

Nezadovoljan sadržajem dokumentacije o nabavi žalbu je 25. ožujka 2021. izjavio, i naručitelju u roku za žalbu dostavio, zainteresirani gospodarski subjekt Ramić-trade d.o.o. Podstrana. Žalba je uređena podneskom zaprimljenim 21. travnja 2021.

Žalitelj u žalbi osporava zakonitost dokumentacije o nabavi u dijelu koji se odnosi na podjelu predmeta nabave na grupe te predlaže poništenje dokumentacije o nabavi u dijelu u kojem je ona zahvaćena nezakonitošću. Također, traži naknadu troškova žalbenog postupka.

Naručitelj, pozvan sukladno odredbi članka 417. ZJN 2016, da se očituje o osnovanosti žalbenih navoda i žalbenog zahtjeva, svoj odgovor na žalbu nije dostavio.

Tijekom žalbenog postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi, dokaza o pravodobnosti žalbe te ostalih dokaza pribavljenih u spis žalbenog predmeta.

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

Žalba žalitelja je neosnovana.

Žalitelj uvodno navodi sljedeće činjenice: da je iz točke 1.5. dokumentacije o nabavi vidljivo da naručitelj provodi otvoreni postupak javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od 24 mjeseca za svaku grupu predmeta nabave; da je iz točke 1.6. dokumentacije o nabavi vidljivo da je predmet nabave podijeljen na 4 grupe kako slijedi: Grupa 1.: Srednjenaponskisklopni blokovi za distribucijska područja: Zagreb, Zabok, Varaždin, Čakovec, Koprivnica, Bjelovar, Križ, Karlovac, Sisak; Grupa 2.: Srednjenaponskisklopni blokovi za distribucijska područja: Pula, Rijeka, Gospić; Grupa 3.: Srednjenaponski sklopni blokovi za distribucijska područja: Split, Zadar, Šibenik, Dubrovnik; Grupa 4.: Srednjenaponski sklopni blokovi za distribucijska područja: Osijek, Vinkovci, Slavonski Brod, Virovitica, Požega, te da je vidljiva ukupna procijenjena vrijednost svih grupa predmeta nabave i da iznosi 184.189.500,00 kuna bez PDV-a, odnosno da je vidljiva procijenjena vrijednost po grupama, kako slijedi: Grupa 1.: 64.295.000,00 kuna; Grupa 2.: 49.549.500,00 kuna; Grupa 3.: 41.382.000,00 kuna; Grupa 4.: 28.963.000,00 kuna.

Pregledom grupa, navodi žalitelj, vidljivo je da je naručitelj predmet nabave podijelio po principu regija (Zagreb, Rijeka, Split i Osijek) te da je za svaku grupu predvidio zaseban Troškovnik. Pregledom svih troškovnika, navodi dalje, iako je uočiti da su svi Troškovnici sadržajno isti, jer se identične stavke ponavljaju istim redosljedom u svim Troškovnicima (jedina razlika je u traženim količinama robe), da imaju ukupno 21 stavku te da se radi o standardiziranoj robi koju naručitelj koristi na cijelom području Republike Hrvatske.

Stoga, smatra žalitelj, predviđena podjela na grupe po geografskom principu, gdje se 21 identična stavka Troškovnika nabavlja u 4 zasebna ugovora, nema nikakvog smisla, budući da je jedini ispravan način provođenja ovog postupka nabave da se grupe odrede prema vrsti robe, a to je da svaka stavka Troškovnika bude zasebna (odvojena) grupa. Na taj bi način, ističe dalje žalitelj, naručitelj

osigurao uvjete u kojima niti jedna od tako određenih grupa ne bi bila prevelika, odnosno iste bi bile odgovarajuće veličine da pruže puni pristup svim zainteresiranim malim i srednjim gospodarskim subjektima te bi posljedično došlo do efekta u kojem bi značajne količine tražene robe rezultirale međusobnim natjecanjem između potencijalnih dobavljača, a čime bi u konačnici naručitelj ostvario najbolje moguće tržišne cijene.

Žalitelj smatra da provođenje predmetnog postupka nabave na način kako je to zamislio naručitelj ne može nikako dovesti do tržišne utakmice, a time niti do značajnih ušteda za samog naručitelja, iz jednostavnog razloga što naručitelj malim i srednjim gospodarskim subjektima znatno otežava pristup postupku nabave.

Svoj stav obrazlaže time da je grupiranje tražene robe po geografskom principu dovelo do situacije u kojoj su veličina i vrijednost svake pojedine grupe izrazito visoke, što za posljedicu ima previsoke iznose jamstava za ponudu koji u startu odbijaju brojne potencijalne ponuditelje, pa ističe iznose jamstava kako slijedi: za Grupu 1. u visini od 1.900.000,00 kuna; za Grupu 2. u visini od 1.450.000,00 kuna; za Grupu 3. u visini od 1.200.000,00 kuna i za Grupu 4. u visini od 850.000,00 kuna.

Nadalje ističe da je nelogično grupiranje po geografskom principu dovelo do situacije da se sve potencijalne ponuditelje prisiljava da moraju ponuditi cjelokupni predmet iz Troškovnika, odnosno u ovom konkretnom slučaju isti moraju ponuditi ukupno 21 različitu stavku Troškovnika, a što također, zbog veličine takvog Troškovnika i financijske vrijednosti tražene robe, male i srednje poduzetnike stavlja u podređeni i neravnopravan položaj.

Žalitelj dalje ističe da se ovdje radi o podjeli predmeta nabave koja može odgovarati jedino dosadašnjim isporučiteljima koji debelo koriste ovakvu situaciju za međusobno udruživanje i podjelu tržišta, jer je evidentno da je naručitelj samo nastavio sa praksom iz prethodnih postupaka nabave za ovu vrstu robe, gdje je i tada predmet nabave bio podijeljen na 4 grupe i na 4 sadržajno ista Troškovnika. Dalje ističe da kao dokaz u nastavku navodi relevantne podatke iz posljednjeg nadmetanja za istu vrstu robe - postupku nabave pod brojem objave u EOJN RH 2016/S 005-0029025 (Srednjenaponski sklopni blokovi) i ukazuje da je u tome postupku bila riječ o sadržajno istim Troškovnicima, identičnoj geografskoj podjeli na 4 grupe te o identičnoj vrsti postupka - otvoreni postupak s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 2 godine. U nastavku žalitelj prikazuje izvratke iz Odluka o odabiru za svaku od 4 grupe i tablično prikazuje usporedbu procijenjene vrijednosti i cijene odabrane ponude u svakoj od grupa. Dalje navodi da je iz toga prikaza vidljivo da se radi o međusobnom dogovoru ponuditelja u prethodnom nadmetanju, a da o tome jasno svjedoče i podaci da se određeni ponuditelji, osim kao ugovaratelji, također pojavljuju i u svojstvu podizvoditelja u ostalim grupama. Tako je vidljivo, ističe, da se ponuditelj Brodomercur energetika d.o.o., koji je kao član zajednice ponuditelja bio odabran u Grupi 1. (a čija je vrijednost ponude za 0,4307% manja u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave za tu grupu) također pojavljuje kao podizvoditelj u Grupi 2. sa udjelom od 10.828.090,00 kuna. Isto tako, vidi se da je ponuditelj Brodometalurgija d.o.o., koji je bio odabran u Grupi 2. (čija je ponuda za 0,1288% manja u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave te grupe), kao i u Grupi 3. (ponuda je za 0,0144% manja u odnosu na procijenjenu vrijednost te grupe), također pojavljuje kao podizvoditelj u Grupi 1. sa udjelom od 15.127.479,00 kuna. Nadalje se vidi da se gospodarski subjekt Elcon d.o.o. pojavljuje kao podizvoditelj u čak dvije grupe; u Grupi 2. sa udjelom od 3.884.026,00 kuna te u Grupi 4. sa udjelom od 7.177.390,00

kuna. Gore istaknuti podaci iz prethodnog postupka javne nabave, tvrdi žalitelj, nedvojbeno pokazuju da je skupina ponuditelja, znajući da zbog brojnih prepreka u dokumentaciji o nabavi ostali konkurenti neće biti u mogućnosti ispuniti tražene uvjete, iskoristila takvu situaciju i dostavila međusobno dogovorene ponude sa netržišnim cijenama, gdje su ponude bile prilagođene na način da su iznosi takvih ponuda bili tek neznatno ispod procijenjene vrijednosti nabave.

Žalitelj dalje ističe da je naručitelj, u predmetnom postupku javne nabave prilikom određivanja grupa predmeta nabave, bio dužan: - predmet i veličinu pojedine grupe predmeta nabave odrediti na način da se u potpunosti omogući pristup malih i srednjih gospodarskih subjekata, odnosno da se stvore nužni preduvjeti koji će doprinijeti tržišnoj utakmici između zainteresiranih ponuditelja; te - odustati od dosadašnje podjele grupa predmeta nabave po mjestu ispunjenja ugovora, budući da je raspolagao s rezultatima prethodnog postupka nabave koji nedvojbeno pokazuju da je takav način nabave neučinkovit i u konačnici štetan za njega.

Žalitelj zaključno ističe da je naručitelj podjelom predmeta nabave po grupama ovisno o mjestu ispunjenja ugovora u predmetnom slučaju:

- ograničio tržišno natjecanje, čime je postupio u suprotnosti sa odredbom iz članka 4. stavka 1. ZJN 2016;

- zainteresirane gospodarske subjekte, uključujući i njega, stavio u nepovoljan položaj, a što je u suprotnosti sa odredbom iz članka 4. stavka 2. ZJN 2016;

- postupio protivno odredbi članka 4. stavka 3. ZJN 2016, koji propisuje da je naručitelj obavezan primjenjivati odredbe toga Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava;

- postupio u suprotnosti sa odredbom iz članka 370. stavka 1. ZJN 2016, koja propisuje da sektorski naručitelj može podijeliti predmet nabave na grupe na temelju objektivnih kriterija, primjerice prema vrsti, svojstvima, namjeni, mjestu ili vremenu ispunjenja, u kojem slučaju određuje predmet i veličinu pojedine grupe, uzimajući u obzir mogućnost pristupa malih i srednjih gospodarskih subjekata postupku javne nabave;

- postupio u suprotnosti sa člankom 369. ZJN 2016, kojim je propisano da sektorski naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno odredivu cjelinu.

Kao dokaz u prilog svojim tvrdnjama i stavovima žalitelj je uz žalbu priložio: 1. Troškovnike predmetnog postupka javne nabave; 2. Troškovnike prethodnog postupka javne nabave na koji se u žalbi poziva (broj objave u EOJN RH 2016/S 005-0029025) te 3. djelomični ispis dokumentacije o nabavi prethodnog postupka javne nabave na koji se u žalbi poziva (broj objave: 2016/S 005-0029025).

Prethodno je već u Rješenju navedeno da se naručitelj nije očitovao o žalbenim navodima i žalbenom zahtjevu žalitelja, iako je uredno pozvan, pa je stoga Državna komisija na temelju odredbe članka 417. stavka 2. ZJN 2016 pristupila donošenju odluke bez dokumentacije naručitelja.

Za ocjenu osnovanosti ovog žalbenog navoda mjerodavno pravo čine odredbe članka 4., članka 369., članka 370. stavak 1. i 2., članka 399. stavka 3. te članka 403. ZJN 2016.

Ispitujući osnovanost žalbenih navoda izvršen je uvid u dokumentaciju o nabavi predmetnog postupka javne nabave, kojim je utvrđeno da je sve što žalitelj u žalbi navodi, vezano za sadržaj dokumentacije o nabavi, činjenično točno.

Dakle, iz točke 1.6. dokumentacije o nabavi evidentno je da je naručitelj, predmet nabave, koji je po svojem svojstvu roba, podijelio prema geografskom ključu, odnosno prema distribucijskim područjima na kojima će roba biti ugrađena.

Žalitelj ne osporava naručitelju pravo da predmet nabave podijeli na grupe, no sporan mu je upravo taj ključ (kriterij) po kojemu je naručitelj u konkretnom slučaju podijelio predmet nabave, jer smatra logičnijim i učinkovitijim podjelu na grupe prema vrsti robe, kako u smislu otvaranja tržišnog natjecanja malim i srednjim gospodarskim subjektima, tako i u smislu ušteda za proračun naručitelja, a neizravno i proračun Republike Hrvatske, do kojih bi, smatra, neminovno došlo upravo s otvaranjem tržišta i drugim gospodarskim subjektima, osim onih koji su prethodno bili isporučitelji iste vrste robe za naručitelja.

Žalitelj je u prilog svojoj glavnoj tezi, da je naručitelj opisanom podjelom predmeta nabave na grupe po geografskom kriteriju stvorio neopravdane prepreke malim i srednjim gospodarskim subjektima za pristup učinkovitom tržišnom natjecanju, među kojima i njemu osobno, a koje prepreke onda povlače i ostale konzekvence opisane u žalbi, predložio uvid u dokumentaciju prethodnog postupka javne nabave iste robe, koji je u EOJN RH naručitelj objavio pod brojem 2016/S 005-0029025 (dalje u tekstu: prethodni postupak)

Uvidom u cjelokupnu dokumentaciju prethodnog postupka utvrđeno je da žalitelj točno navodi da je taj postupak proveden kao otvoreni postupak javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 24 mjeseca; da je naručitelj nabavljao istu robu (srednjenaponske sklopne blokove); da je predmet nabave bio podijeljen identično kao u predmetnom postupku (po istom geografskom kriteriju) na 4 grupe; da su Troškovnici izgledali identično - Troškovnik svake grupe ima identičnu 21 stavku te da su odabrane ponude ponuditelja i njihovi iznosi ispravno navedeni u žalbi.

Iz dokumentacije prethodnog postupka utvrđeno je i to da je za Grupnu 1. i za Grupnu 2. dostavljena po jedna ponuda; da su za Grupnu 3. dostavljene dvije ponude, među kojima je i ponuda ponuditelja Ramić-trade d.o.o. Podstrana, ovdje žalitelja, te da su za grupnu 4. dostavljene tri ponude. Dakle, u prethodnom postupku dostavljeno je sedam ponuda, od kojih su dvije ponude zajednice gospodarskih subjekata.

Kako je i sam žalitelj podnio ponudu u prethodnom postupku javne nabave za Grupnu 3., za zaključiti je da nije bilo nikakvih prepreka da to učini. Slijedom utvrđenog, a imajući na umu da je predmetni postupak u svemu bitnom identičan tome prethodnom postupku, što i sam žalitelj u žalbi naglašava, za zaključiti je da žalitelj neosnovano prigovara da je podjelom predmeta nabave na grupe po geografskom kriteriju u predmetnom postupku stavljen u nepovoljan položaj i da mu je naručitelj opisanom podjelom predmeta nabave stvorio neopravdane prepreke za sudjelovanje u predmetnom postupku javne nabave.

Člankom 4. ZJN 2016 propisano je da je naručitelj u primjeni toga Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obavezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti. Stavkom 2. toga članka propisano je da javna nabava ne smije biti osmišljena s namjerom izbjegavanja primjene toga Zakona ili izbjegavanja primjene pravila o javnoj nabavi male, odnosno velike

vrijednosti ili s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj. Stavkom 3. toga članka propisan je da je naručitelj obavezan primjenjivati odredbe toga Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava.

Odredbom članka 269. ZJN 2016 propisano je da sektorski naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu cjelinu ili drugu objektivno odredivu cjelinu.

Člankom 370. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da sektorski naručitelj može podijeliti predmet nabave na grupe na temelju objektivnih kriterija, primjerice prema vrsti, svojstvima, namjeni, mjestu ili vremenu ispunjenja, u kojem slučaju određuje predmet i veličinu pojedine grupe, uzimajući u obzir mogućnost pristupa malih i srednjih gospodarskih subjekata postupku javne nabave.

Iz odredbe članka 370. stavka 1. ZJN 2016 slijedi da je odluka o podjeli predmeta nabave na grupe prvenstveno u domeni odlučivanja sektorskog naručitelja, koji se pri tome mora voditi objektivnim kriterijima poštujući načela javne nabave (pravni stav iznesen u Presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Poslovni broj: UsII-197/19 od 24. travnja 2019.). Značajno je ovdje povući paralelu s javnim naručiteljem i ukazati na činjenicu da sektorski naručitelj, ukoliko u postupku velike vrijednosti odluči predmet nabave ne podijeliti na grupe, nema obvezu naznačiti u dokumentaciji o nabavi i izvješću o prethodnom savjetovanju razloge za svoju odluku, za razliku o od javnog naručitelja (članak 204. ZJN 2016).

Iz spisa predmeta, kao što je naprijed već navedeno, proizlazi da žalitelj dostavljenim dokazima nije dokazao da je podjelom predmeta nabave po geografskom kriteriju u konkretnom slučaju povrijeđen ZJN 2016 na njegovu štetu, niti da je opisanom podjelom predmeta nabave na grupe naručitelj ugrozio mogućnost pristupa malim i srednjim gospodarskim subjektima konkretnom postupku javne nabave.

Slijedom svega naprijed iznijetoga, ocijenjeno je da naručitelj, podjelom predmeta nabave na grupe na način kako je učinio u predmetnom postupku javne nabave, nije povrijedio odredbe ZJN 2016 na štetu žalitelja, kao i da nije povrijedio odredbu članka 370. stavka 2. ZJN 2016 i načela javne nabave u odnosu na mogućnost pristupa malim i srednjim gospodarskim subjektima konkretnom postupku javne nabave pa su žalbeni navodi ocijenjeni 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 tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

Slijedom svega naprijed navedenog, temeljem odredbe članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, žalba žalitelja odbija se kao neosnovana, pa je odlučeno kao u točki 1. izreke ovog Rješenja.

Žalitelj je u žalbi postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna, s osnova uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka.

S obzirom na to da je žalba neosnovana, žalitelju ne pripada pravo na naknadu troškova žalbenog postupka sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016. Slijedom navedenog, odlučeno je 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.



Stranke žalbenog postupka:

1. Ramić-trade d.o.o.,
Podstrana, Put starog sela 11
2. Hrvatska elektroprivreda d.d.,
Zagreb, Ulica grada Vukovara 37