



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

KLASA: UP/II-034-02/25-01/127

URBROJ: 354-02/10-25-11

Zagreb, 17. travnja 2025.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, vršiteljice dužnosti predsjednice, Danijele Antolković, vršiteljice dužnosti zamjenice predsjednice, Zvonimira Jukića, vršitelja dužnosti člana, Karmele Dešković, članice i Jasnice Lozo, članice, povodom žalbe žalitelja Strabag d.o.o., Zagreb, OIB: 74971361430, u odnosu na sadržaj izmjena dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2023/S 0F2-0054836, predmet nabave: izgradnja sektora Metković-Dubrovnik, poddionica Rudine-Slano (L=9,0 km), autocesta A1 Zagreb-Split-Dubrovnik, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, OIB: 57500462912, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16 i 114/22, dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se izmjena dokumentacije o nabavi od 4. ožujka 2025., u dijelu odgovor na pitanje broj 3., odgovor na pitanje broj 4. i odgovor na pitanje broj 26., izmjena dokumentacije o nabavi od 7. ožujka 2025. u dijelu odgovor na pitanje broj 3. (točka 2., 3. i 4.) i odgovor na pitanje broj 17., te izmjena dokumentacije o nabavi od 8. ožujka 2025. u dijelu odgovor na pitanje broj 1., u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2023/S 0F2-0054836, predmet nabave: izgradnja sektora Metković-Dubrovnik, poddionica Rudine-Slano (L=9,0 km), autocesta A1 Zagreb-Split-Dubrovnik, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, nadoknadi žalitelju Strabag d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 66.360,00 eura.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, objavio je dana 2. siječnja 2024. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN

RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2023/S 0F2-0054836, predmet nabave: izgradnja sektora Metković-Dubrovnik, poddionica Rudine-Slano (L=9,0 km), autocesta A1 Zagreb-Split-Dubrovnik. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija: Cijena ponude 85 bodova; Trajanje Garantnog roka za kvalitetu izvedenih radova i upotrijebljenih materijala 5 bodova; Stručno iskustvo predloženog Stručnjaka 1. 5 bodova; Stručno iskustvo predloženog Stručnjaka 3. 5 bodova.

Na dane 4. ožujka 2025., 7. ožujka 2025. i 8. ožujka 2025. naručitelj je objavio izmjene dokumentacije o nabavi.

Na sadržaj navedenih izmjena dokumentacije o nabavi urednu je žalbu 14. ožujka 2025. izjavio žalitelj Strabag d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost dijela dokumentacije o nabavi, žalbenim zahtjevom traži da se poništi dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću te traži da mu se nadoknade troškovi žalbenog postupka.

Naručitelj u odgovoru na žalbu osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže da se žalba odbije kao neosnovana, kao i zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj navodi da izjavljuje žalbu protiv izmjene dokumentacije objavljene 4. ožujka 2025. te navodi kako u više navrata od naručitelja, putem pisanih upita, zahtijevao dostavu tehničke dokumentacije i tehničkih podloga nužnih za izradu usporedive ponude, ali da naručitelj niti pred sam rok za otvaranje ponuda, koji je određen za dan 17. ožujka 2025., nije udovoljio njegovim zahtjevima nego isti objavljuje izmjenu dokumentacije na način da za većinu postavljenih pitanja odgovara s „dostaviti će se“. Primjerice žalitelj u žalbu upućuje na odgovore na 3. i 17. pitanje objavljene 7. ožujka 2025. te odgovor na 30. pitanje objavljeno 13. veljače 2025. Dakle, žalitelj navodi da naručitelj zatražene tehničke podatke nužne za izradu precizne i razumljive ponude nije dostavio, nego je za iste naznačio „dostaviti će se“, te potom zaključuje da je time naručitelj izmijenio dokumentaciju te ju učinio nepotpunom i nejasnom te protivnom odredbama članka 200. ZJN 2016. Žalitelju nije jasno kada naručitelj namjerava dostaviti traženu nužnu dokumentaciju s obzirom da je rok za otvaranje ponuda 17. ožujka 2025. Ističe da je trenutno situacija za ponuditelje takva da za vrlo složenu trasu nedostaju elementarne podloge (primjerice karakteristični poprečni profili, za objekte nisu definirani ležajevi i slični detalji) za izračun troškova izgradnje. Navodi da je kao ponuditelj na temelju navoda naručitelja

iz svojeg zadnjeg očitovanja („dostaviti će se”) očekivao dostavu podloga koje se isti u svojem očitovanju obvezao dostaviti ili eventualno odgoditi datum otvaranja ponuda. Ističe da je naručitelj to propustio učiniti i na taj način je predmetni postupak doveo u fazu da će ili produljiti postupak nabave ili će završiti poništenjem postupka. Smatra da takvo postupanje nije u skladu s temeljnim načelima ZJN 2016.

Nadalje, navodi da je od naručitelja zatražio izvještaje istražnih bušotina za fundiranje objekata, da je naručitelj potom odgovorio objavom istog dokumenta koji je bio dio inicijalne natječajne dokumentacije. Potom ističe da je je on (žalitelj) 7. ožujka 2025. zatražio ponovno kompletne izvještaje za istražne radove, da je naručitelj 10. ožujka 2025. dostavio izmijenjene izvještaje (ukupno 914,7 MB dokumentacije), čime je izmijenio dokumentaciju o nabavi. S tim u vezi navodi da su u dostavljenoj dokumentaciji ponovno prisutni nedostaci tehničke prirode. Isto tako, navodi da su dijelovi trase izmijenjeni pa je potrebno dodatno vrijeme kako bi se pozicioniralo istražne radove (primjeri: razlike u stacionažama autoceste i spojnih cesta, početka/kraja tunelskih cijevi, izmjena objekata u odnosu na dostavljene istražne radove).

Žalitelj zaključno navodi da je naručitelj morao izraditi dokumentaciju o nabavi na način da omogući izradu preciznih i jasnih ponuda, no kako to ovdje nije slučaj, smatra da ovakav predmet ponude nije precizan i rizici za ponuditelja nisu sagledivi, pa je ponudu tehnički nemoguće sastaviti. Samim time dokumentacija o nabavi je suprotna članku 200. ZJN 2016. Upućuje i na povredu načela javne nabave.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da iz žalbe žalitelja ne proizlazi da žalitelj osporava izmjene dokumentacije o nabavi od 4. ožujka 2025. Također, navodi da žalitelj u žalbi upućuje na odgovor na 30. pitanje objavljeno 13. veljače 2025., pa je razvidno i nedvojbeno da su navodi na eventualnu takvu izmjenu dokumentacije o nabavi zakašnjeli. Nadalje, naručitelj zaključuje da su žalbeni navodi odnose zapravo na sadržaj dokumentacije o nabavi te su sukladno odredbama članka 406. stavka 1. točke 1. ZJN 2016 trebali biti izjavljeni u roku od 10 dana od dana objave dokumentacije o nabavi, odnosno do dana 12. siječnja 2024. Nadalje, navodi i da iz žalbenih navoda proizlazi da žalitelj suštinski ne prihvaća valjanost obrazloženja i odgovora naručitelja na postavljena pitanja. Gledajući na žalbu iz tog aspekta naručitelj zaključuje da je takva žalba prijevremena sukladno članku 406. stavka 1. točki 4. ZJN 2016.

Podredno, naručitelj navodi da je netočan navod žalitelja da temeljem dostavljene izmjene dokumentacije nije dostavio nužne podatke za izradu i izračun precizne i razumljive ponude budući da je on sve podatke nužne za izračun ponude, dostavio već kod prve objave te je iste podatke prilagođavao upitima zainteresiranih gospodarskih subjekata kroz izmjene i objašnjenja, vršeći izmjene samo u dijelovima za koje je smatrao da su nužne, osobito uvođenjem klizne skale te prilagodbom i ispravkom količina u troškovniku. Ističe da su sva ostala objašnjenja išla u smjeru što jasnijeg prikaza samog projekta, a koji u fazi idejnog projekta sadrži sve neophodne informacije potrebne za podnošenje usporedivih ponuda. Naručitelj smatra da se temeljem dostavljene tehničke dokumentacije i tehničkih podloga može izraditi kvalitetna ponuda te da traženi podaci od strane ponuditelja nisu nužni za izradu iste, a što potvrđuje i projektant.

Na navod žalitelja da je zatražio izvještaje istražnih bušotina za fundiranje objekata te da je dostavljenim naručitelj izmijenio dokumentaciju, naručitelj posebno

ističe da je inicijalno dostavio izvještaje o geotehničkim istražnim radovima iz prosinca 2023. godine, dok je pojašnjenjem od 7. ožujka 2025. (deset dana prije roka za otvaranje ponuda) dostavio prethodna istraživanja koja su provedena 2008. i 2009. S tim u vezi ističe i da su geotehnički istražni radovi provedeni 2008. i 2009., s istražnim radovima provedenim 2023., potpuni i zajednički čine cjelinu. Temeljem provedenih istražnih radova procijenjene su količine po kategorijama tla i formirane troškovničke stavke za koje svi ponuditelji mogu definirati jedinične cijene bez preuzimanja rizika. Stav naručitelja je da predmetni istražni radovi nisu nužni za davanje kvalitetne ponude već isti pružaju uvid u geološke i geotehničke karakteristike temeljnog tla kao dodatne informacije.

Ispitujući osnovanost žalbenog navoda izvršen je uvid u EOJN RH. Pri tome je utvrđeno da je naručitelj, nakon objave dokumentacije o nabavi, napravio više izmjena dokumentacije o nabavi te je objavio veliki broj odgovora na pitanja koja su postavljali zainteresirani gospodarski subjekti. Tako je naručitelj i dana 4. ožujka 2025., a kojeg žalitelj spominje u žalbi, objavio odgovor na ukupno 31. pitanje te je izmijenio dokumentaciju o nabavi, točnije utvrđeno je da je izmijenio Knjigu 2 – Prijedlog ugovora, Knjigu 3 – 3.2. Nacrta 2. dio, Knjigu 3– 3.3. Opći uvjeti i Troškovnik te je objavio dokument „Popis slojeva objekata visokogradnje“, a koja dokument prije nije bio na raspolaganju zainteresiranim gospodarskim subjektima. Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da naručitelja na taj dan nije promijenio i rok za dostavu ponuda. Dakle, rok za dostavu ponuda ostao nepromijenjen, odnosno ostao je određen za dan 17. ožujka 2025.

Nadalje, uvidom u objavljene odgovore na upite od 4. ožujka 2025. utvrđeno je da je naručitelj na pitanje broj 3. sadržaja: „Molimo Naručitelja da u svrhu razrade što bolje ponude za objekte visokogradnje dostavi projekte konstrukcija“ odgovorio: „Projekti su u izradi, dostavit će se“,

da je na pitanje broj 4. sadržaja: „Molimo Naručitelja da dostavi sheme svih bravarskih i stolarskih radova za objekte visokogradnje s obzirom da se troškovničke stavke za navedene radove u svom opisu pozivaju na različite sheme. Primjer opisa: „Dobava, izrada i ugradba jednokrilnih ostakljenih vanjskih vrata s nadsvjetlom izrađeno od aluminijskog profila sa prekinutim toplinskim mostom. Veličina zidarskog otvora je 120 x 300 cm. Jednokrila vrata su veličine 120 x 220 cm + nadsvjetlo 120 x 60 cm. U cijeni sav osnovni i pomoćni materijal za izradu i montažu, te ostakljenje Lexanom debljine 20 mm. Sve izraditi prema poziciji 3 iz sheme bravarije, s automatom za samozatvaranje“ odgovorio: „Projekti su u izradi, dostavit će se“

te da je na pitanje broj 26. sadržaja: „Za čeličnu konstrukciju vijadukta potrebno je dostaviti raspored debljine limova po uzdužnom i poprečnom presjeku kao i širine limova“ odgovorio: „Projekti su u izradi, dostavit će se“.

Nadalje, uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je naručitelj slične odgovore na upite objavio 7. i 8. ožujka 2025. Naime, uvidom u odgovore objavljene 7. ožujka 2025. utvrđeno je da je naručitelja na pitanje broj 3. točka 2. sadržaja: „Molimo Naručitelja da dostavi točne sheme bravarije i opis aluminijskog sistema jer je dostavljena dokumentacija oskudna, poprilično netočna (traži se sistem koji nije u upotrebi 20 g. jako velike dubine ugradnje od 75 mm, a dvoslojno staklo 4-16-4), i zbunjujuća kao npr.: U troškovniku COKP - A uprava i radionice - Obrtnički radovi-> Bravarski radovi – Obojena bravarija - Stavka br.5 "Ostakljena stijena vel. 250/100 cm sa dvokrillnim vratima 150/240 cm". (Nije jasno kako uklopiti dvokrillna vrata visine

240 cm u staklenu stijenu visine 100 cm?)“ odgovorio: „Projekt je u fazi izrade. Dostavit će se.“,

da je na pitanje broj 3. točka 3. sadržaja: „S obzirom na objavljen popis slojeva za objekte visokogradnje (04.03.2025.), molimo naručitelja da dostavi nacрте objekata visokogradnje s oznakama zidova i podova da slojeve možemo povezati s objektom“ odgovorio: „Projekt je u fazi izrade. Dostavit će se.“,

da je na pitanje broj 3. točka 4. sadržaja: „U troškovniku COKP Slano i VP Slano se kod obojene bravarije svugdje spominje ostakljenje IZO staklom 4+16+4 mm, dok je u poslanim slojevima za objekte visokogradnje definirano staklo 6+16+4 mm. Molimo naručitelja da jasno definira ostakljene“ odgovorio: „Projekt je u fazi izrade. Dostavit će se“,

te da je na pitanje broj 17. sadržaja: „Geodetski elaborat ekproprijacije, potreban je za izradu ponude i organizaciju realizacije projekta. Molimo dostavu istoga“ odgovorio: „Geodetski elaborat ekproprijacije je u fazi izrade. Dostavit će se“.

Potom, uvidom u odgovore objavljen 8. ožujka 2025. utvrđeno je da je naručitelja na pitanje broj 1. sadržaja: „Molimo Vas da pojasnite u predmjeru radova za grupu 9_ Tuneli, podgrupe Betonski radovi u kojim stavkama ste uzeli u obzir betone parkirnih niša. Molimo da dostavite nacрте istih“ odgovorio: „Projekti su u fazi izrade. Dostavit će se. Iako se parkirne niše izrijekom ne spominju, betoni niša će se obračunati po jediničnim cijenama betona i prema stvarno izvedenim količinama radova. Betoni niša za svaki pojedini tunel uzeti su u obzir u stavkama kao npr. za tunel Katina: 9.7.2.; 9.7.3.; 9.7.4.; 9.7.10.; 9.7.11.“

Zaključno, uvidom u EOJN RH utvrđeno je da naručitelj citiranu projektnu i tehničku dokumentaciju, odnosno dokumentaciju koja je bila predmet upita žalitelja, nije dostavio.

S obzirom na to da je naručitelj u svojim odgovorima naveo da će traženu tehničku dokumentaciju dostaviti, a pritom nije specificirao kada će je dostaviti, a istu u konačnici nije ni dostavio, ocjena je ovog tijela da je naručitelj upravo davanjem odgovora „Dostavit će se“ izmijenio dokumentaciju o nabavi (navodeći da će njen sadržaj naknadno poslati/objaviti, a da pritom nije specificirao kada) te ju je time u njenoj ukupnosti učinio nejasnom i nerazumljivom. Dakle, ovo tijelo se slaže s argumentacijom žalitelja da je naručitelj spornim odgovorima zapravo izmijenio dokumentaciju o nabavi na način da ju je učinio nejasnom i nerazumljivom, odnosno suprotnom članku 200. stavku 1. i stavku 2. ZJN 2016. Posljedično tome žalbeni navod je u tom dijelu ocijenjen kao osnovan.

Vezano za dio žalbenog navoda u kojem žalitelj osporava zakonitost izmjena dokumentacije o nabavi u pogledu dostave/objave izvještaja istražnih bušotina valja istaknuti da je ovo tijelo uvidom u EOJN RH utvrdilo da je naručitelj 7. ožujka 2025. objavio objašnjenje dokumentacije o nabavi iz koje proizlazi da je, između ostalog, na pitanje sadržaja: „Molimo Vas da nam dostavite kompletne istražne radove za poddionicu Rudine-Slano (presjeke istražnih bušotina, rezultate laboratorijskih ispitivanja, profile izvedenih geofizičkih istraživanja). Istražni radovi u okviru dostupne dokumentacije odnose se isključivo na trasu brze ceste Ston-Dubrovnik, dok sve ostali izvedeni geofizički radovi i istražne bušotine oznake DD (trasa), DDO (objekti) i DDT (tuneli) nedostaju za ovu poddionicu“, odgovorio: „Istražni radovi su dostupni na sljedećem linku Istražni radovi“. Odabirom linka utvrđeno je da je naručitelj 7. ožujka 2025. objavio nadopunu tehničke dokumentacije u dijelu „Istražni radovi“. Dakle,

utvrđeno je da naručitelj 7. ožujka 2025. učitao dokumentaciju koja do tada nije bila na raspolaganju zainteresiranim gospodarskim subjektima (žalitelj u žalbi krivo navodi da je dokumentacija izmijenjena 10. ožujka 2025.). S tim u vezi valja istaknuti da žalitelj u žalbi ne prilaže dokaze niti iznosi okolnosti iz kojih bi proizlazilo da je izmjena dokumentacije o nabavi u spornom dijelu suprotna ZJN 2016, nego samo paušalno navodi da su u dostavljenoj dokumentaciji ponovno prisutni nedostaci tehničke prirode te da su dijelovi trase izmijenjeni, pa je potrebno dodatno vrijeme kako bi se pozicioniralo istražne radove, dok pri tome ni na koji način ne specificira u kojem dijelu je ta dokumentacija bitno izmijenjena da bi takva izmjena zahtijevala produljenje roka za dostavu ponuda. Isto tako valja istaknuti da žalitelj u žalbenom postupku ne pobija navode naručitelja u odgovoru na žalbu, točnije navode da predmetni istražni radovi nisu nužni za davanje kvalitetne ponude, već isti pružaju uvid u geološke i geotehničke karakteristike temeljnog tla kao dodatne informacije. Slijedom svega navedenoga, uzevši u obzir činjenicu da naručitelj u odgovoru na žalbu dostavlja izjavu projektanta Bože Golubića od 21. ožujka 2025. (direktor ZG-Projekt), u kojoj projektant navodi da se temeljem dostavljene tehničke dokumentacije i tehničkih podloga može izraditi kvalitetna ponuda te da traženi podaci od strane ponuditelja (uključujući i nadopunjene istražne radove) nisu niti bili nužni za izradu iste, ovo tijelo nije utvrdilo nezakonitosti u postupanju naručitelja prilikom izmjene dokumentacije o nabavi u pogledu istražnih radova te je žalbeni navod u tom dijelu ocijenjen kao neosnovan.

Vezano za dio žalbe u kojoj žalitelj navodi da je naručitelj i u pojašnjenju dokumentacije o nabavi od 13. veljače 2025. objavio odgovor da će dostaviti određenu tehničku dokumentaciju, pa je i na taj dan nezakonito izmijenio dokumentaciju o nabavi, valja reći da takvi navodi žalitelja, čak i da točni, ne mogu biti predmet ocjene ovog tijela s obzirom na to je žalitelj žalbu na takvu izmjenu dokumentacije o nabavi, sukladno članku 406. stavku 1. točki 3. ZJN 2016, trebao izjaviti u roku od 10 dana od dana objave izmjene dokumentacije o nabavi, a što je u pogledu izmjene dokumentacije o nabavi od 13. veljače 2025. propustio učiniti.

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.

Sukladno navedenom, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016, poništava se dio izmjena dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, kako je i odlučeno u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 66.360,00 eura koji se sastoji od naknade za pokretanje žalbenog postupka. Prema članku 431. stavku 2. ZJN 2016 Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti, dok prema stavku 3. tog članka stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranki nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku. S obzirom na navedeno te da je žalitelj uspio sa žalbom na izmjene dokumentacije o nabavi, priznaje se osnovanim zahtjev za naknadu troška

pokretanja žalbenog postupka u iznosu od 66.360,00 eura, koji trošak se sastoji od troška naknade za pokretanje žalbenog postupka, uplaćene sukladno članku 430.a stavku 1. točki 3. ZJN 2016. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016, obvezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije. U konkretnom slučaju naručitelj je, postupajući po ovom rješenju, dužan ponovno odgovoriti na one upite u odnosu na koje su odgovori poništeni u izreci ove odluke, vodeći pri tome brigu da otkloni utvrđene nedostatke, odnosno da odgovori na pitanja budu precizni, razumljivi te sukladni članku 200. stavku 1. i stavku 2. ZJN 2016.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog 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 neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

V.D. PREDsjednica

Maja Kuhar

