



CRNAGORA

Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki

Broj: UP.0902-96/2-2015

Podgorica, 30.03.2015.g.

Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, na osnovu člana 132 stav 1, stav 2 tačka 1 i stav 3 tačka 2 i člana 135 stav 2 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 42/11) i člana 236 stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11), u postupku po žalbi "Norma" DOO Budva od 17.02.2015.g. protiv Odluke "Vodovod i kanalizacija" DOO Budva broj 01-646/1 od 11.02.2015.g. o izboru najpovoljnije ponude, na sjednici održanoj 27. i 30.03.2015.g., donijela je dana 30.03.2015.g.

### RJEŠENJE

1. Odbacuje se žalba "Norma" DOO Budva od 17.02.2015.g. u dijelu u kojem se odnosi na sadržinu Tenderske dokumentacije po Pozivu "Vodovod i kanalizacija" DOO Budva broj 01-6224/1 od 17.11.2014.g. za otvoreni postupak javne nabavke, kao neblagovremena i nedopuštena.
2. Usvaja se žalba "Norma" DOO Budva od 17.02.2015.g. u dijelu u kojem se odnosi zakonitost pobijane Odluke, pa se poništava Odluka "Vodovod i kanalizacija" DOO Budva broj 01-646/1 od 11.02.2015.g. o izboru najpovoljnije ponude, a po službenoj dužnosti se poništavaju Zapisnik o pregledu, ocjeni i upoređivanju ponuda broj 01-627/1 od 10.02.2015.g. i Izvještaj o postupku javne nabavke broj 01-628/1 od 10.02.2015.g. i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje.
3. Ukazuje se "Vodovod i kanalizacija" DOO Budva da je u postupku javne nabavke po Pozivu iz tačke 1 ovog Rješenja počinio bitnu povredu zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 tačka 7 Zakona o javnim nabavkama, kao i bitnu povredu pravila upravnog postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7, a u vezi člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku.
4. Nalaže se "Vodovod i kanalizacija" DOO Budva da u ponovnom postupku otkloni nepravilnosti na koje mu je ukazano tačkom 2 ovog rješenja i da u roku od 15 dana od dana dostavljanja ovog rješenja donese zakonitu odluku i o tome obavijesti Državnu komisiju za kontrolu postupaka javnih nabavki u roku od tri dana od dana donošenja odluke.
5. Naknada za vođenje postupka biće vraćena podnosiocu žalbe nakon pravosnažnosti ovog rješenja.

### Obrazloženje

U postupku javne nabavke po Pozivu broj 01-6224/1 od 17.11.2014.g. za otvoreni postupak javne nabavke vodomjera sa daljinskim očitavanjem i rezervnim djelovima za vodomjere, po partijama, "Vodovod i kanalizacija" DOO Budva, kao naručilac, je donio Odluku 01-646/1 od 11.02.2015.g. o izboru najpovoljnije ponude, kojom je kao najpovoljnija za Partiju 2 (Nabavka vodomjera sa daljinskim elektromotornim kugla ventilom i opremom za daljinsko

očitavanje) izabrana ponuda ponuđača "Sigillum CO" DOO Podgorica, a ponuda ponuđača "Norma" DOO Budva ocijenjena kao ispravna i vrednovana kao drugorangirana.

"Norma" DOO Budva, kao ponuđač, je dana 17.02.2015.g. izjavila Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki žalbu protiv naprijed navedene Odluke naručioca zbog povrede pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Žalilac u žalbi, u bitnom, ističe da je pobijana Odluka nejasna, nerazumljiva i nepotpuna, te da je u suprotnosti sa Tenderskom dokumentacijom, uslovima Poziva za javno nadmetanje i odredbama Zakona o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) i kao takva ne može uživati pravnu zaštitu, s obzirom da ponuda ponuđača "Sigillum CO" DOO Podgorica nije mogla biti izabrana za Partiju 2 kao najpovoljnija, imajući u vidu da je u opisu predmeta javne nabavke za predmetnu partiju predviđeno da vodomjeri moraju imati mogućnosti instalacije u svim položajima, a da je ovaj ponuđač dostavio dokaz u vidu kataloga za model vodomjera KK-1 gdje se vidi da je moguća njegova instalacija samo u horizontalnom položaju, kao i da odobrenje tipa mjerila izdato od Zavoda za metrologiju Crne Gore ukazuje da se vodomjer KK-1 može instalirati na mrežu samo u horizontalnom položaju, što ovu ponudu čini neispravnom. Žalilac takođe ističe da je Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda na pogrešan način primijenila član 101 stav 3 ZJN na način što je izvršila dopunu i izmjenu ponude objašnjenjem broj 01-4295, a članom 101 stav 4 ZJN je izričito propisano da se objašnjenjem ne može vršiti izmjena odnosno dopuna ponude. Dalje ističe da je naručilac propustio da, u skladu sa članom 55 stav 2 ZJN, produži rok za podnošenje ponuda za 15 dana, jer je na pitanje jednog od ponuđača da li je potrebno nuditi volumetrijski ili propelerni tip vodomjera, dao mogućnost da se nudi i propelerni tip vodomjera, što je suštinska izmjena sadržine predmeta javne nabavke, s obzirom da je u Tehničkoj specifikaciji za Partiju 2 predviđen volumetrijski tip vodomjera, a volumetrijski i propelerni tip su u potpunosti dva različita sistema mjerne tehnike, što mijenja i tehnološki način izrade vodomjera koji nesporno utiče na cijenu istog, iz čega proizilazi da je datim pojašnjenjem u potpunosti promijenjena sadržine predmeta javne nabavke i da je naručilac bio dužan da postupi u skladu sa članom 55 stav 3 ZJN, a ne da vrši ispravku u smislu pojašnjenja.

"Vodovod i kanalizacija" DOO Budva, kao naručilac, je dana 26.02.2015.g. dostavio Državnoj komisiji spise predmetne javne nabavke i odgovor na žalbu u kojem, u bitnom, ističe da je Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda nakon pregleda ponuda utvrdila da je ponuđač „Sigillum CO“ DOO Podgorica ponudio kućni propelerni vodomjer pripremljen za daljinsko očitavanje sa mogućnošću instalacije u svim položajima (str 119 ponude) dok u dostavljenom katalogu stoji da se ovaj vodomjer instalira horizontalno, zbog čega se obratio ponuđaču sa zahtjevom za objašnjenje ponude broj 01-267/1 od 26.01.2015.g., koji je dostavio objašnjenje broj 01-429/1 od 02.02.2015.g. u kojem ističe da proizvođač ponuđenih vodomjera garantuje mogućnost instalacije istih u svim položajima. Naručilac dalje ističe da se prispjelo objašnjenje ponude broj 01-429/1 ne može tretirati kao izmjena ponude, jer je ponuđač „Sigillum CO“ DOO Podgorica ovim objašnjenjem samo pojasnio da se ponuđeni vodomjeri mogu instalirati u svim položajima, kako je već to i naveo u svojoj ponudi na strani 119. Naručilac takođe ističe da se u Tenderskoj dokumentaciji na strani 13/33 u poglavlju 7 traže i jedan i drugi tip vodomjera pod tačkom 1 (volumetrijski i propelerni), a ovu nedoumicu je na zahtjev za pojašnjenje broj 01-6890/1 od 11.12.2014.g. razjasnio u odgovoru na pojašnjenje pod brojem 01-6896/1, 6897/1 i 6898/1 i uputio ga svim ponuđačima dana 12.12.2014.g., a u istom je ponovo naglasio da je moguće nuditi i jedan i drugi tip vodomjera, što nije nikakva suštinska izmjena Tenderske dokumentacije, s obzirom da tu mogućnost traži od samog početka objave predmetnog Poziva.

U postupku po izjavljenoj žalbi Državna komisija je izvršila uvid u istu, odgovor na žalbu, pobijanu Odluku i ostale spise predmetne javne nabavke i utvrdila sljedeće:

Ispitujući blagovremenost žalbenih navoda da je naručilac propustio da, u skladu sa članom 55 stav 2 ZJN, produži rok za podnošenje ponuda za 15 dana, jer je na pitanje jednog od ponuđača da li je potrebno nuditi volumetrijski ili propelerni tip vodomjera, naručilac dao mogućnost da se nudi i propelerni tip vodomjera, što je suštinska izmjena sadržine predmeta javne nabavke, s obzirom da je u Tehničkoj specifikaciji za Partiju 2 predviđen volumetrijski tip vodomjera, a volumetrijski i propelerni tip su u potpunosti dva različita sistema mjerne tehnike, što mijenja i tehnološki način izrade vodomjera koji nesporno utiče na cijenu istog, iz čega proizilazi da je datim pojašnjenjem u potpunosti promijenjena sadržine predmeta javne nabavke i da je naručilac bio dužan ponuđač da postupi u skladu sa članom 55 stav 3 ZJN, a ne da vrši ispravku u smislu pojašnjenja, Državna komisija nalazi da se ovi žalbeni navodi žalioaca odnose na pojašnjenje Tenderske dokumentacije, te da su u žalbi protiv pobijane Odluke neblagovremeni i nedopušteni. Ovo iz razloga što je članom 122 stav 3 tačka 3 ZJN propisano da se žalba može izjaviti na sadržaj, pojašnjenje i dostupnost tenderske dokumentacije, a stavom 4 ovog člana Zakona propisano da se žalba podnosi u roku od 10 dana od dana preuzimanja, odnosno otkupa tenderske dokumentacije ili odbijanja pojašnjenja tenderske dokumentacije, a kako je žalilac kao ponuđač dato pojašnjenje Tenderske dokumentacije primio dana 17.12.2014.g., to je žalbu protiv istog mogao izjaviti zaključno sa danom 22.12.2014.g. Međutim, kako je žalilac ove žalbene navode istakao tek u žalbi protiv Odluke koju je izjavio dana 17.02.2014.g., to su ovi žalbeni navodi u ovom dijelu neblagovremeni, jer je izjavljena nakon isteka zakonskog roka iz člana 122 stav 4 ZJN. Takođe, kako je članom 122 stav 6 ZJN propisano: "Podnosilac žalbe koji je propustio da izjavi žalbu u roku iz stave 4 ovog člana u slučaju iz stave 3 tač. 1,2,3 i 4 ovog člana, nema pravo na podnošenje žalbe u kasnijoj fazi postupka, to su ovi žalbeni navodi u žalbi protiv pobijane Odluke i nedopušteni.

Pored navedenog, Državna komisija je, polazeći od ovih žalbenih navoda, u skladu sa članom 135 stav 2 ZJN odlučivala o postojanju bitnih povreda zakona u konkretnom postupku javne nabavke, pa je uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrdila da je naručilac u tački XII Poziva za javno nadmetanje i u tački XXIV Uputstva ponuđačima, koje čini sastavni dio Tenderske dokumentacije, predvidio da će se javno otvaranje ponuda izvršiti dana 25.12.2014.g., te u tački VI Poziva i u Prilogu II Tenderske dokumentacije, u dijelu koji se odnosi na fakultativne uslove za učešće u postupku javnog nadmetanja, predvidio da su ponuđači dužni da ponude robu koja je u skladu sa standardom ISO 4064, te da je u Tehničkoj specifikaciji za Partiju 2 (nabavka vodomjera sa daljinskim elektromotornim kugla ventilom i opremom za daljinsko očitavanje), koja čini sastavni dio Tenderske dokumentacije, predvidio: "Specifikacija za Partiju 2: ... 1. Kućni volumetrijski vodomjeri pripremljeni za daljinsko očitavanje. ... 1. Kućni volumetrijski propelerni vodomjeri pripremljeni za daljinsko očitavanje: Karakteristike: volumetrijski propelerni tip vodomjera za hladnu vodu...", a dana 12.12.2014.g., na zahtjev zainteresovanog lica za pojašnjenje Tenderske dokumentacije, na pitanje: "S obzirom da je traženo da vodomjeri koji se isporučuju budu po standardu ISO 4064, a njime su definisani volumetrijski i propelerni kao dva različita tipa vodomjera, da li je potrebno nuditi volumetrijski ili propelerni tip vodomjera?", dao Pojašnjenje broj 01-6896/1 od 12.12.2014.g. u kojem je naveo: "Ponuđači mogu nuditi volumetrijski propelerni, kao što smo u tenderskoj dokumentaciji naglasili, kao i samo volumetrijski ili samo propelerni".

Pri ovako utvrđenom činjeničnom stanju, Državna komisija nalazi da je naručilac datim Pojašnjenjem izvršio dopunu tenderske dokumentacije, ali da navedenom dopunom nije diskriminisao ponuđače niti je ograničio tržišnu konkurenciju, pa samim tim nije ni počinio bitne povrede zakona u postupku javne nabavke u ovom dijelu, već je omogućio da zainteresovana lica mogu da, pored traženih volumetrijskih propelernih vodomjera, dostave ili samo volumetrijske ili samo propelerni, čime je proširio krug lica koja mogu učestvovati u predmetnom postupku javne nabavke, a što je

učinio i sam žalilac dostavljajući u ponudi volumetrijske vodomjere za hladnu vodu od proizvođača Ningbo Water Meter Kina.

Ispitujući osnovanost žalbenih navoda žalioaca da je naručilac donošenjem pobijane Odluke povrijedio pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje i pogrešno primijenio materijalno pravo, te da je pobijana Odluka, odnosno njena izreka nejasna, nerazumljiva, nepotpuna i u suprotnosti sa Tenderskom dokumentacijom, uslovima javnog poziva i odredbama ZJN i kao takva ne može uživati pravnu zaštitu, s obzirom da ponuda ponuđača "Sigillum CO" DOO Podgorica nije mogla biti izabrana kao najpovoljnija, imajući u vidu da je u opisu predmeta javne nabavke za predmetnu partiju predviđeno da vodomjeri moraju imati mogućnosti instalacije u svim položajima, a da je ovaj ponuđač dostavio dokaz u vidu kataloga za model vodomjera KK-1 gdje se vidi da je moguća instalacija samo u horizontalnom položaju, kao i da odobrenje tipa mjerila izdato od zavoda za metrologiju Crne Gore ukazuje da se vodomjer KK-1 može instalirati na mrežu samo u horizontalnom položaju, što ovu ponudu čini neispravnom, Državna komisija je uvidom u pobijanu Odluku o izboru najpovoljnije ponude utvrdila da je tačkom IX iste konstatovano da je utvrđeno da su u predmetnom postupku javne nabavke ispravne ponuda ponuđača "CMC" DOO Herceg Novi, ponuđača "Sigillum CO" DOO Podgorica i žalioaca kao ponuđača, a da je u tački XIV Odluke, kao obrazloženju iste, između ostalog, navedeno: "...U postupku vrednovanja ispravnih ponuda na osnovu formule komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda je najpovoljnijoj ponudi ponuđača Doo "Sigillum co" Podgorica dodijelila maksimalnih 100 bodova za najnižu cijenu, ponuđaču Doo "Norma" iz Budve za isti kriterijum dodijelila je 47,01 bod, a ponuđaču Doo "CMC" H. Novi takođe za cijenu dodijelila 43,13 bodova na osnovu čega je ustanovila rang listi po silaznom redosledu: br. 1) Doo "Sigillum co" Podgorica i broj 2) Doo "Norma" Budva i broj 3) Doo "CMC" H Novi. Nakon ovoga je komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda u izvještaju o postupku javne nabavke br. 01-628/1 od 10.02.2015.god. predložila direktoru preduzeća izbor najpovoljnijeg ponuđača Doo "Sigillum co" iz Podgorice za partiju 2".

Pri ovakom stanju stvari Državna komisija nalazi da su ovi žalbeni navod žalioaca osnovani iz razloga što obrazloženje pobijane Odluke o izboru najpovoljnije ponude ne sadrži, u skladu sa članom 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku, podatke o uslovima predviđenim za učestvovanje u postupku javne nabavke i predviđenom načinu za pripremanje i dostavljanje ponuda, kao ni podatke o dokazima dostavljenim u ponudi žalioaca kao ponuđača, ponuđača "CMC" DOO Herceg Novi i ponuđača "Sigillum CO" DOO Podgorica, koje su tačkom IX pobijane Odluke ocijenjene kao ispravne, a samim tim ne sadrži ni činjenice i dokaze koji su od značaja za ocjenu ispravnosti ovih ponuda u odnosu na predmetnim Pozivom za javno nadmetanje i Tenderskom dokumentacijom predviđene uslove za učešće u ovom postupku javne nabavke i za sačinjavanje i podnošenje ponuda, već su u obrazloženju Odluke navedeni samo podaci o bodovanju dostavljenih ponuda, što predstavlja bitnu povredu pravila upravnog postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku jer se zakonitost pobijane Odluke kao takve ne može ispitati i utvrditi u žalbenom postupku. Državna komisija dalje, u skladu sa članom 135 stav 2 ZJN, po službenoj dužnosti nalazi da je naručilac na navedeni način počinio i bitnu povredu zakona iz člana 134 tačka 7 ZJN kojim je propisano da je bitna povreda zakona u postupku javne nabavke "propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta pobijana odluka", zbog čega je pobijana Odluka o izboru najpovoljnije ponude nezakonita, te je treba poništiti i predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje.

Državna komisija je razmatrala i ostale žalbene navode žalioaca, ali nalazi da nijesu od uticaja na drugačiju odluku u ovoj pravnoj stvari budući da je, iz naprijed navedenih razloga, pobijana Odluka obuhvaćena bitnom povredom zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 tačka 7 ZJN i bitnom

povredom pravila upravnog postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7, a u vezi člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku.

Takođe, Državna komisija je po službenoj dužnosti utvrdila da je i u Zapisniku o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda broj 01-627/1 od 10.02.2015.g. u obrazloženju o izboru najpovoljnije ponude navedeno kao i u obrazloženju pobijane Odluke, pa nalazi da je i ovaj Zapisnik obuhvaćen bitnom povredom zakona iz člana 134 tačka 7 ZJN, kao i pobijana Odluka, te da ga kao takvog treba poništiti po službenoj dužnosti, kao i Izvještaj o postupku javne nabavke broj 01-628/1 od 10.02.2015.g. jer ne predstavlja valjanu činjeničnu osnovu za donošenje zakonite odluke u predmetnom postupku javne nabavke.

Odluka o vraćanju naknade za vođenje postupka temelji se na odredbi člana 125 stav 5 ZJN.

Na osnovu izloženog, a primjenom člana 132 stav 2 tačka 1 i stav 3 tačka 2 i člana 135 stav 2 ZJN i člana 236 stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku, Državna komisija je odlučila kao u dispozitivu rješenja.

#### **Pouka o pravnom sredstvu**

Ovo Rješenje je konačno u upravnom postupku, ali se protiv njega, radi utvrđivanja njegove zakonitosti može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore u roku od 30 dana od dana dostavljanja Rješenja.

**Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki**



#### **Dostaviti:**

- podnosiocu žalbe,
- naručiocu,
- u spise predmeta,
- a/a.