



REPUBLIKA HRVATSKA  
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

PRIMLJENO:	13 -01- 2022	EOJN <i>[Signature]</i>
USTROJ. JED.	VRIJEDNOST	NEPOSREDNO E-MAIL
02		
KLASA: UP/II-034-02/21-01/897		
PRO: 383-22-11		Poslovni broj: UsII-355/21-7

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

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Biserke Kalauz, predsjednice vijeća, Mire Kovačić i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća, te sudskog savjetnika Filipa Mihaljevića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Zajednice gospodarskih subjekata Centrogradnja d.o.o. Petra Preradovića 35, 31000 Đakovo, OIB: 88611724685 i Grapa d.o.o. Breznička 6, 31000 Osijek, OIB: 75923706848, kojeg zastupa opunomoćenik Slaven Vrbošić, odvjetnik iz Osijeka, Ulica kralja Zvonimira 17, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Republike Hrvatske, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Općine Satnica Đakovačka OIB:92899641323, Satnica Đakovačka, Ante Starčevića 28 i MI-BLOK, obrt za izradu betonskih blokova, vl. Zdravko Miličević, Gašinci, Stjepana Radića 144, radi javne nabave, u sjednici vijeća održanoj 28. prosinca 2021.

p r e s u d i o j e

I Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/21-01/897, urbroj: 354-01/21-8 od 26. listopada 2021.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika klasa: UP/II-034-02/21-01/897, urbroj: 354-01/21-8 od 26. listopada 2021., odbijena je žalba žalitelja (ovdje tužitelja) zajednice ponuditelja Centrogradnja d.o.o. Đakovo i Grapa d.o.o. Osijek, kao neosnovana (točka 1. izreke). i odbijen je zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka (točka 2. izreke).
2. Protiv rješenja tuženika tužitelj je podnio tužbu u kojoj iznosi ukratko kronologiju postupka i u bitnom ponavlja navode iz žalbe u odnosu na Troškovnik izložen u Dokumentaciji o nabavi. Istiće da su u sklopu ponude dostavili ispunjen Troškovnik od 11 listova, u kojem su iskazane jedinične cijene svih stavki, međutim se prilikom popunjavanja Troškovnika dogodilo nerazumijevanje u odredbi dokumentacije o nabavi i nesnalaženje u velikom broju listova predmetnog Troškovnika, te prilikom predaje ponude cjelovit Troškovnik, odnosno nije priložen List-Troškovnik staza, Satnica Đ. SVE u kojem su objedinjeni svi već u ponudi dostavljeni listovi. Navodi da je javni naručitelj izvršio provjeru računske ispravnosti ponude, te utvrdio da ne postoji

računska pogreška s obzirom da je iz priloženog Troškovnika bila razvidna iskazana cijena (cijena u absolutnom iznosu) za cijelokupni predmet nabave u kunama bez PDV-a, iskazan iznos poreza na dodanu vrijednost, te cijena ponude s porezom na dodanu vrijednost. Smatra da se Troškovnik u postupku pregleda i ocjene ponude može dopuniti, razjasniti, upotpuniti ili se mogu dostaviti nužne informacije primjenom instituta članka 293. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16-dalje: ZJN 2016) jer isto ne bi dovelo do pregovaranja u svezi s kriterijem za odabir ponude s obzirom da su iskazane jedinične cijene svih stavki, pojedinačna i skupna rekapitulacija, te ukupna cijena ostaje nepromijenjena (ista) i radi se zapravo o dopuni Lista, koji predstavlja objedinjene Listove već svih dostavljenih Listova Troškovnika. Stoga smatra da se u ovoj situaciji trebao primijeniti navedeni institut, uzimajući u obzir načelo učinkovitosti javne nabave i potrebu ekonomičnog i svrhovitog trošenja javnih sredstava, pogotovo jer njegova ponuda ima najnižu cijenu te ponuđen maksimalan jamstveni rok sukladno kriteriju za odabir ponude. Tvrdi da se prilikom izrade ponude držao svih kriterija te suprotno navodima tuženika nije mijenjao Troškovnik. Iako postoji obveza ponuditelja da se pri izradi ponude mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi, s druge strane dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna i razumljiva, dok u konkretnoj situaciji to nije slučaj, jer Troškovnik nije izrađen sukladno članku 200. stavak 1. ZJN 2016, zbog čega je s njegove strane došlo do nerazumijevanja odnosno nesnalaženja pri izradi predmetnog Troškovnika, koji se sastoji od 12 dijelova (Listova). Slijedom svega navedenog predlaže Sudu da usvoji tužbu i poništi osporeno rješenje te donese presudu kojom će poništiti rješenje tuženika klase: UP/II-034-02/21-01/897, urbroj: 354-01/21-8 od 26. listopada 2021., usvojiti žalbu tužitelja te poništiti Odluku o odabiru klase: 300-01/21-01/101, urbroj: 2121/06-01/21-1 od 16. rujna 2021., te tužitelju naknaditi trošak žalbenog postupka pred tuženikom Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave u iznosu od 25.000,00 kn. Traži i da se tuženiku naloži da nadoknadi tužitelju troškove upravnog spora u roku od 15 dana od primitka presude, a koji trošak za sastav tužbe iznosi 3.125,00 kn.

3. Tuženik se u odgovoru na tužbu protivi tužbenom zahtjevu i ostaje kod razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja koje se smatra sastavnim dijelom odgovora na tužbu. Dodaje da tužitelj u svojoj ponudi nije predao Troškovnik u skladu s uvjetima i zahtjevima dokumentacije o nabavi, odnosno sve dijelove Troškovnika, koji je sastavni dio objavljene dokumentacije, što tužitelj niti ne spori, a kako je vidljivo i iz žalbenog postupka. Unatoč tome tužitelj smatra da je zbog tog propusta njegova ponuda neosnovano odbijena, jer da se radi o nepravilnosti ponude koja nije od utjecaja i da je opisani propust učinio zbog nerazumijevanja odredbi dokumentacije o nabavi i nesnalaženju u popunjavanju Troškovnika, koji po njegovom mišljenju nije u skladu s člankom 200. ZJN 2016. U odnosu na taj tužbeni navod tuženik ističe da je postupak javne nabave strogo formalan, a stroga formalnost jamči svim sudionicama postupka javne nabave, odnosno ponuditeljima jednak tretman, što znači da će naručitelj sve ponude pregledati prema istim uvjetima i zahtjevima, čime se osim načela jednakog tretmana ujedno poštuje načelo zabrane diskriminacije ponuditelja. U odnosu na taj prigovor tuženik ujedno ukazuje i da je sud u svrhu zaštite tih načela u svojim presudama izrazio stav kojim je ukazao na strogu formalnost postupka javne nabave. Ukazuje i na mjerodavne točke dokumentacije o nabavi kojom je propisana obveza dostave popunjenoj Troškovnika, čiji obrazac je sastavni dio dokumentacije o nabavi i koji prema mjerodavnim odredbama ZJN 2016, također izložen u rješenju,

mora biti popunjena na izvornom predlošku bez mijenjanja i predan u cijelosti, a u slučaju nepostupanja na navedeni/propisani način ponuda će biti odbijena. Poziva se i na članak 3. točka 12. ZJN 2016, koja propisuje nepravilnu ponudu kao ponudu koja je, između ostalog i ponuda koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi, a u kojem slučaju taj Zakon propisuje obvezu naručitelja da takvu ponudu odbije. Prigovor ponuditelja na nerazumijevanje dokumentacije o nabavi pa tako i Troškovnika kao njegovog sastavnog dijela ili primjedbe da eventualno nije izrađena u skladu s člankom 200. ZJN 2016, ne mogu biti predmet rasprave i ocjene u žalbenom postupku koji se vodi u odnosu na fazu pregleda i ocjene te odabira ponude (članak 406. stavak 1. točka 5. ZJN 2016.) kao što je predmetni žalbeni postupak, već može biti isključivo predmet rasprave i ocjene u žalbenom postupku iz članka 406. stavka 1. točke 1. i 2. ZJN 2016, a kako je to propisano člankom 406. stavkom 2. ZJN 2016. Osim toga primjedbe iz tužbe u odnosu na nerazumljivost dokumentacije o nabavi i njezinu nesuglasnost, nisu bile istaknute u žalbenom postupku (članak 420. stavak 1. točke 7. ZJN 2016.), pa se te primjedbe ne mogu po prvi puta istaknuti u upravnom sporu. Slijedom navedenog, prigovori o nerazumljivosti dokumentacije o nabavi i nesnalaženju u Troškovniku ili da se radi o nedostatku ponude, nisu odlučne činjenice (okolnosti), iz razloga što značaj i utjecaj same nepravilnosti nisu propisani kao odlučne činjenice u članku 3. točka 12. i članku 295. stavak 1. ZJN 2016. Tuženik predlaže odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan, a podredno u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva predlaže da ovaj Sud sam riješi upravnu stvar.

4. U skladu s člankom 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 53/91., 9/92., 77/92. – dalje: ZUS) odgovor tuženika na tužbu dostavljen je tužitelju i zainteresiranim osobama.

5. Tužitelj se očitovao na odgovor na tužbu tuženika u kojem u bitnom navodi da odredbama dokumentacije o nabavi nije propisano da će u slučaju nepostupanja po točki 9. i 14. Dokumentacije o nabavi ponuda biti odbijena. Navodi te točke i ponovno se poziva na članak 293. stavak 1. i stavak 2. ZJN 2016. te na članak 20. stavak 8. Pravilnika koje odredbe citira i tumači te slijedom svega i dalje tvrdi da se u svezi sa Troškovnikom ne radi o neotklonljivom nedostatku i poziva se na stav iz presude iz ovoga Suda poslovni broj: UsII-131/19, u svezi toga članka. U tom kontekstu tumači i odredbu članka 295. stavak 1. ZJN 2016. te smatra da su navodi tuženika pretjerano rigidni te negira navode tuženika u dijelu da njegova žalba nije sadržavala navode o neusklađenosti Troškovnika sa člankom 200. ZJN 2016., kao i neprimjenu članka 293. ZJN 2016. iz razloga jer je u sklopu žalbenih navoda ukazano na nelogičnosti u tijeku pregleda i ocjene ponude (ispravak računske ponude, pojašnjavanje ponude) kao i nejasan troškovnik. Stoga i dalje ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva te traži trošak sastava podneska u iznosu od 3.125,00 kn.

6. Zainteresirane osobe nisu u ostavljenom roku dostavile odgovor.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon time što je odbio žalbu tužitelja, a za takvu odluku je dao valjane razloge i iscrpno te argumentirano obrazloženje, koje je utemeljeno na podacima spisa predmeta i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

9. Prilikom donošenja odluke ovaj Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke kao i očitovanja stranaka koje su sudjelovale u

upravno sudskom postupku te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a), utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

10. Iz spisa predmeta kao i obrazloženja tuženikovog rješenja proizlazi da je naručitelj Općina Satnica Đakovačka, Satnica Đakovačka, objavio dana 24. lipnja 2021. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave broj objave: 2021/S OF2-0023488, predmet nabave: Pješačka staza zapadne strane ulica Bana Josipa Jelačića i Ante Starčevića u Satnici Đakovačkoj. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju podkriterija: cijena ponude – 90% i trajanje jamstvenog roka – 10%.

11. U postupku javne nabave dostavljene su četiri ponude od kojih je naručitelj tri ponude ocijenio valjanima te je odlukom o odabiru od 16. rujna 2021., koju je obavio u Elektroničkom oglasniku javne nabave dana 17. rujna 2021., odabrao ponudu ponuditelja MI-BLOK, obrt za izradu betonskih blokova, Gašinci kao ekonomski najpovoljniju.

12. Protiv odluke o odabiru, žalbu je izjavio tužitelj u kojoj u bitnom tvrdi da je naručitelj neopravdano odbio njegovu ponudu iz razloga što nije priložio List Troškovnika Satnice Đ. SVE, kao i iz razloga što nije dokazao tehničku i stručnu sposobnost iz točke 4.3.1. Dokumentacije o nabavi.

13. Odlučujući o žalbi tužitelja tuženik je donio rješenje kojim je odbio žalbu tužitelja te nakon provjere žalbenih navoda utvrdio da je pravilno odbijena ponuda tužitelja jer Troškovnik, kao sastavni dio dokumentacije o nabavi, nije sadržavao sve dijelove kako je to traženo, a što ni tužitelj ne osporava. U odnosu na dokaz vezan uz tehničku i stručnu sposobnost smatra da je tužitelj dokazao tehničku i stručnu sposobnost iz točke 4.3.1. Dokumentacije o nabavi, međutim da to utvrđenje nije od utjecaja na zakonitost odluke naručitelja kojom je ponudu tužitelja odbio kao nepravilnu, a iz razloga što tužitelj u ponudi nije dostavio cijeloviti Troškovnik koji nedostatak nije otklonjiv i pritom se pozvao na odredbu članka 280. stavak 4. ZJN 2016.

14. Članak 280. stavak 4. ZJN 2016. propisuje da se pri izradi ponude ponuditelj mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni nadopunjavati tekst dokumentacije o nabavi.

15. Odredbom članka 3. točke 12. ZJN/2016. propisano je, između ostalog, da je nepravilna ponuda svaka ponuda koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi.

16. Člankom 293. stavkom 1. ZJN 2016. propisano je ako su informacije ili dokumentacija koju 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 primјerenom roku ne kraćem od pet dana. Stavak 2. toga članka Zakona propisuje da postupanje sukladno stavku 1. ovoga članka ne smije dovesti do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir ponude ili ponuđenim predmetom nabave.

17. Prema odredbi članka 295. stavak 1. ZJN 2016. javni naručitelj obvezan je odbiti ponudu za koju, na temelju rezultata pregleda i ocjene ponude i provjere uvjeta iz članka 291. ovoga Zakona, utvrdi da je nepravilna, neprikladna ili neprihvatljiva te na temelju kriterija za odabir ponude odabire ponudu ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu.

18. Odredba članka 406. stavak 1. točka 1. i 2. ZJN 2016. propisuje da se u otvorenom postupku žalba izjavljuje u roku od deset dana i to od dana objave poziva

na nadmetanje, u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije o nabavi i objave obavijesti o ispravku, u odnosu na sadržaj ispravka.

19. Na temelju utvrđenog činjeničnog stanja u predmetnom postupku ovaj Sud također utvrđuje da se tužnik u osporenom rješenju pravilno pozvao na mjerodavne odredbe materijalnog prava ZJN 2016. te je pravilno odbijena žalba tužitelja jer Troškovnik niti prema ocjeni ovog Suda nije sastavljen, odnosno ne sadržava sve dijelove kako je to propisano dokumentacijom o nabavi, te ponuditelj nije postupio pri izradi ponude na način kako je to propisano navedenom odredbom. Prema stajalištu ovoga Suda izraženom u nizu presuda ne postoji načelni odgovor u odnosu na pitanje dosega članka 293. ZJN 2016., već u svakom pojedinom slučaju treba procijeniti da li konkretno postupanje naručitelja, odnosno ponuditelja u primjeni članka 293. ZJN 2016. izlazi iz okvira propisanog tim člankom Zakona. Naime, prema stajalištu ovoga Suda postupajući na temelju članka 293. stavka 1. ZJN 2016. naručitelju je dopušteno zahtijevati od gospodarskih subjekata dopunu, razjašnjenje, upotpunjavanje ili dostavljanje nužnih informacija ili dokumentacije u primјerenom roku sve dok to ne dovodi do nove ponude. S druge strane, uvođenje novih elemenata u ponudu koje dovodi do sadržajno različite ponude od inicijalne ponude, prelazi granicu dopuštenog postupanja naručitelja, odnosno ponuditelja u smislu članka 293. ZJN 2016. U konkretnoj situaciji Sud prihvata tvrdnju tuženika da je tužitelj imao mogućnost otkloniti nedostatke svoje ponude za koju tvrdi da je došlo zbog nerazumijevanja u prethodnoj fazi postupka kao što je pravilno zaključio tuženik te da nije iskoristio to pravo, pa je bio dužan izraditi ponudu u skladu s uvjetima propisanim dokumentacijom o nabavi.

20. Vezano uz navode tužitelja glede pretjeranog formalizma u konkretnoj situaciji ovaj Sud ukazuje a kao što je već rečeno i u nizu presuda da je postupak javne nabave sam po sebi strogo formalan postupak, pa ne daje mogućnost tumačenja priloženih dokumenata drugačije nego je navedeno u dokumentaciji o nabavi te ta formalnost postupka zapravo doprinosi jednakom tretmanu svih ponuditelja koji sudjeluju u javnoj nabavi.

21. Kako tužitelj nije uspio u ovom sporu, to u smislu odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a nema pravo na naknadu troškova spora, pa ovaj zahtjev nije osnovan.

22. Slijedom izloženog, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. odlučeno je kao u izreci presude.

U Zagrebu 28. prosinca 2021.

Predsjednica vijeća  
Biserka Kalauz, v.r.

Za točnost otpravka - ovlašteni službenik

Tanja Nemčić

