



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

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

PRIMLJENO: 11-04-2022	EOJN POSTOBI NEPOSREDNO E-MAIL	
USTROJ JED. 3	VRIJEDNOST	PRILOZI
KLASA: OP/II-034-02/21-01/1109		
URBROJ: 383-22-9		

Poslovni broj: UsII-58/22-6

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja LUNES ADRIA d.o.o., Klinča Sela, Okičko naselje 28, koje zastupa direktor Marko Bešlić, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Zagreba, Trg Stjepana Radića 1, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 22. ožujka 2022.

presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-034-02/21-01/1109, urbroj: 354-02/6-22-6 od 14. siječnja 2022.
- II. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Oспоравanim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja na dokumentaciju o nabavi (u daljnjem tekstu: DON), naručitelja Grada Zagreba kao i tužiteljev zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka.

2. U tužbi tužitelj u bitnom ističe da naručitelj nije uskladio DON i priloge DON-u s člankom 284. stavcima 1. i 2., člankom 285. stavcima 1. i 2. te s člankom 200. stavcima 1. i 2. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, 120/16.; u daljnjem tekstu: ZJN). Oспорava nefinancijski kriterij za odabir ekonomski najpovoljnije ponude (točka 6.5., podtočka 4.), ističući da je u žalbi tuženiku dokazao da na temelju članaka 284. i 285. ZJN-a broj različitih tipova svjetiljki ne može biti kriterij za odabir ekonomski najpovoljnije ponude jer broj ponuđenih tipova svjetiljki ne ulazi ni u jedan kriterij koje eksplicitno navodi članak 285. stavak 2. ZJN-a. Smatra da je u slučaju namjere dodatnog vrednovanja estetske karakteristike ponuđenih svjetiljki pri određivanju ekonomski najpovoljnije ponude, naručitelj trebao navesti koje su estetske karakteristike poželjne, a koje se mogu dodatno vrednovati pri određivanju ekonomski najpovoljnije ponude, a ne u DON-u predvidjeti da se pri određivanju ekonomski najpovoljnije ponude vrednuje što veći broj bilo kakvih, različitih vizualnih izgleda svjetiljki. Oспорava stav naručitelja da veći broj ponuđenih različitih tipova

svjetiljki povećava vjerojatnost izbora svjetiljke koja se najbolje ukapa u oblikovanje konkretnog prostora. Pogrešnim smatra zaključak tuženika da broj različitih ponuđenih tipova svjetiljki predstavlja estetske značajke predmeta nabave i da se taj kriterij može koristiti kao kriterij za odabir ponude. Ističe da je osporavano rješenje tuženika neosnovano i diskriminatorno jer se ponuditelja izlaže riziku da mora ponuditi/ugraditi svjetiljke koje nije niti budžetirao svojom ponudom, a za koju je dao bezuvjetna jamstva za uredno ispunjenje ugovora prema naručitelju te se, bez unaprijed specificiranog i određenog kriterija koji će biti presudan pri odabiru ponuditelja i ponuđenih tipova svjetiljki, tužitelju i drugim potencijalnim ponuditeljima onemogućio jednak i otvoren pristup predmetnom postupku javne nabave, čime je postupljeno protivno načelu transparentnosti. Budući da za odabir nije određen estetski kriterij, onemogućeno je podnošenje usporedivih ponuda. Mišljenja je da odredbama DON-a naručitelj prisiljava svakog zainteresiranog subjekta da preuzme neuobičajen i više nego izgledan rizik. Prigovara što naručitelj i tuženik nisu odgovorili na dio njegovih žalbenih navoda. Tužitelj nadalje prigovara dijelu DON-a kojim je određeno da će naručitelj tek nakon sklapanja ugovora s odabranim ponuditeljem odabrati onaj tip ponuđenih svjetiljki za koji smatra da će se najbolje uklopiti u postojeće urbanističko-arhitektonsko oblikovanje prostora, pri čemu naglašava ulogu subjektivnog dojma naručitelja u vezi s tim kriterijem. Stoga DON smatra nesuglasnim s člancima 290. stavkom 1., člankom 291. točkom 4., člankom 295. i člankom 296. ZJN-a. Naglašava da ZJN propisuje da se ispunjenje zahtjeva i uvjeta vezanih uz predmet nabave i tehničke specifikacije mora provjeriti u fazi pregleda i ocjene ponuda, a ne nakon odabira najpovoljnijeg ponuditelja i nakon potpisa ugovora. Ističe da je u fazi pregleda i ocjene ponuda potrebno provjeriti sve tehničke karakteristike koje su DON-om određene kao minimalne, kako bi se utvrdila valjanost ponuda te točnost podataka navedenih u izjavi o broju ponuđenih različitih tipova svjetiljki. Mišljenja je da DON omogućava bitno bolju poziciju odabranog ponuditelja u odnosu na ostale ponuditelje, a što je protivno članku 4. ZJN-a odnosno osnovnim načelima javne nabave, a što je tuženik bio dužan u žalbenom postupku utvrditi po službenoj dužnosti. Poziva se na vladavinu prava i ustavno i konvencijsko pravo na pošteno suđenje. Predlaže poništavanje (podredno oglašavanje ništavim) osporavanog rješenja tuženika. Traži i naknadu troškova upravnog spora sa zateznim kamatama.

3. U odgovoru na tužbu tuženik u bitnom ističe da člankom 285. stavkom 2. ZJN-a nisu propisani kriteriji koji mogu činiti ekonomski najpovoljniju ponudu, već su oni propisani člankom 284. stavkom 2. ZJN-a, a koji nisu *numerus clausus*, već je riječ o primjerima kriterija za odabir ponude. Neosnovanim smatra tužiteljev navod da je naručitelj u DON-u trebao navesti koje su estetske karakteristike svjetiljki poželjne, ako je bila namjera dodatno vrednovati estetske karakteristike ponuđenih svjetiljki, odnosno da je DON nezakonit zbog toga što njime nije definiran estetski (vizualni) izgled dodatnih svjetiljki koji bi se vrednovao kao kriterij za odabir ponude. Tuženik naglašava da je kriterij za odabir ponude isključivo broj dodatnih svjetiljki, a ne estetski izgled slijedom čega bi naručitelj imao obvezu propisati bilo kakve značajke koje čine estetski izgled, pozivajući se pritom na relevantni dio obrazloženja osporavanog rješenja (stranice 4 do 6). Kriterij za odabir ponude u konkretnom slučaju ni po čemu nije diskriminatoran jer ne sprječava ponuditelje u vlastitom izboru svjetiljki koje će ponuditi. Tuženik smatra neosnovanim i tužiteljev prigovor koji se odnosi na trenutak provjere tehničkih karakteristika svjetiljki. U tom smislu ključnom

smatra činjenicu da u konkretnom postupku javne nabave predmet nabave nisu svjetiljke (dakle, roba), već je predmet nabave izvršenje usluge (energetske usluge provođenjem mjera poboljšanja energetske učinkovitosti sustava javne rasvjete grada Zagreba). Izvršenje predmeta nabave ima za cilj smanjenje instalirane radne snage sustava javne rasvjete, smanjenje utroška energije, ograničenje svjetlosnog onečišćenja i sl. U tu je svrhu točkom 2.4. DON-a, kao tehnička specifikacija predmeta nabave (i to kao minimalna karakteristika usluge koju svaki ponuditelj mora ponuditi u ponudi), propisana zajamčena normirana radna snaga te vrijednost ulaganja i mjesečna naknada koja proizlazi iz ukupnih troškova pružanja usluge, a što će rezultirati uštedama za naručitelja. Budući da predmet nabave nije roba, naručitelj nema obvezu u fazi pregleda i ocjene ponuda provjeravati tehničke karakteristike svjetiljki, već će, kao što je propisano, provjeravati tehničke karakteristike usluge. Tuženik smatra neosnovanim i tužiteljev navod da je propustio po službenoj dužnosti utvrditi da je DON, u dijelu kojim je propisano pravo na raskid ugovora, protivan članku 4. ZJN-a. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

4. Zainteresirana osoba nije dostavila odgovor na tužbu.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Iz spisa predmeta proizlazi da je Grad Zagreb, kao naručitelj, 3. prosinca 2021. u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavio poziv na nadmetanje s DON-om u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0043402, predmet nabave: energetska usluga provođenjem mjera poboljšanja energetske učinkovitosti sustava javne rasvjete Grada Zagreba. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija: cijena – mjesečna naknada 70 bodova, zajamčena normirana radna snaga sustava javne rasvjete (ZNRS) 15 bodova, omjer sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova projekta i zbroja svih mjesečnih naknada (OSV) 5 bodova i broj različitih tipova svjetiljki (TS) 10 bodova.

7. Oспоравanim rješenjem tuženika odbijena je tužiteljeva žalba na DON.

8. Ocjenjujući osnovanost tužbenog zahtjeva Sud polazi od mjerodavnih odredaba ZJN-a i DON-a.

9. Člankom 284. stavkom 1. ZJN-a propisan je način utvrđivanja ekonomski najpovoljnije ponude, dok su stavkom 2. toga članka propisani neki od kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude.

10. Člankom 285. stavkom 1. ZJN-a propisano je da kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje. Stavkom 2. članka 285. ZJN-a propisano je da se smatra da su kriteriji za odabir ponude povezani s predmetom nabave ako se odnose na radove, robu ili usluge koji će se pružati u okviru tog ugovora u bilo kojem pogledu i u bilo kojoj fazi njihova životnog vijeka, uključujući čimbenike obuhvaćene u određenom postupku proizvodnje, izvedbe ili trgovine tim radovima, robom ili uslugama, ili određenom postupku za drugu fazu njihova životnog vijeka, i onda kada takvi čimbenici nisu dio njihova materijalnog sadržaja. Prema stavku 3. članka 285. ZJN-a, javni naručitelj mora odrediti kriterije za odabir ponude na način koji mu omogućava učinkovit pregled i ocjenu ponuda te provjeru informacija dostavljenih od ponuditelja, a u slučaju dvojbe mora učinkovito provjeriti točnost dostavljenih podataka i dokaza u ponudi.

11. Podtočkom 4. točke 6.5. DON-a određen je, kao nefinancijski kriterij, broj različitih tipova svjetiljki koje ponuditelj nudi u sklopu svoje ponude (TS), određen broj bodova koji se može ostvariti, precizirano je što naručitelj podrazumijeva pod

pojmom „različiti tipovi svjetiljki“, zatim zahtjevi koji se traže za ponuđene tipove svjetiljki te su određene obveze ponuditelja u vezi s tim kriterijem. Pored toga, u DON-u je navedeno da je taj nefinancijski kriterij od velike važnosti za naručitelja s obzirom na potrebu naručitelja da se tehničko rješenje svjetiljki što bolje uklopi u postojeće urbanističko-arhitektonsko oblikovanje prostora. Veći broj različitih tipova svjetiljki za pojedinu kategoriju prometnica omogućuje naručitelju odabir tipa svjetiljke koje se više (od ostalih ponuđenih tipova) uklapa u postojeće urbanističko-arhitektonsko oblikovanje prostora.

12. Analizirajući sadržaj navedene točke DON-a u svjetlu odredaba ZJN-a na koje upire tužitelj, Sud ocjenjuje neosnovanim tužiteljev navod da je podtočka 4. točke 6.4. DON-a nesuglasna sa ZJN-om. Naime, članak 284. stavak 2. ZJN-a sadrži samo neke od (mogućih) kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude (1. kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja, 2. organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora, ili 3. usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja). Ovakvo normativno rješenje upućuje na zaključak o širokim ovlastima naručitelja u pogledu postavljanja kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude, u skladu s ciljem koji se konkretnom javnom nabavom želi postići odnosno naručiteljevim potrebama zbog kojih se javna nabava provodi. U tom smislu Sud ne može prihvatiti tužiteljevu tvrdnju da sporni kriterij iz podtočke 4. točke 6.4. DON-a u predmetnom postupku javne nabave nije u skladu s člankom 284. ZJN-a. Imajući na umu navedeno, kao i naprijed navedene razloge kojima je naručitelj u samom DON-u obrazložio uvođenje toga kriterija, Sud ne nalazi da je sporna odredba DON-a u suprotnosti sa ZJN-om. Valja dodati da razlozi kojima tužitelj obrazlaže svoju tvrdnju o nesuglasnosti spornog kriterija za odabir ponude iz podtočke 4. točke 6.4. DON-a s člankom 285. stavom 1. ZJN-a ne dovode u sumnju, valjano i iscrpno obrazloženu, ocjenu tuženika da taj kriterij nije diskriminirajući, da je povezan s predmetom nabave te da omogućava učinkovito nadmetanje u predmetnom postupku javne nabave, a koju ocjenu ovaj Sud u cijelosti prihvaća.

13. S obzirom na navedeno, Sud ne prihvaća ni tužbeni navod da je DON u osporavanom dijelu nesuglasan s člankom 200. stavkom 1. ZJN-a koji zahtijeva jasnu, preciznu, razumljivu i nedvojbenu dokumentaciju o nabavi koja je izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda.

14. Sud ne može ocijeniti osnovanim ni tužiteljeve navode o nezakonnosti DON-a u dijelu kojim je određeno da će naručitelj tek nakon sklapanja ugovora s odabranim ponuditeljem odabrati onaj tip ponuđenih svjetiljki za koji smatra da će se najbolje uklopiti u postojeće urbanističko-arhitektonsko oblikovanje prostora.

15. Članak 290. stavak 1. ZJN-a propisuje da nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik.

16. Prema članku 291. točki 4. ZJN-a, javni naručitelj provodi pregled i ocjenu ponuda te, u pravilu, provjerava ispunjenje zahtjeva i uvjeta vezanih uz predmet nabave i tehničke specifikacije te ispunjenje ostalih zahtjeva, uvjeta i kriterija utvrđenih u obavijesti o nadmetanju te u dokumentaciji o nabavi, uzimajući u obzir, ako je primjenjivo, varijante ponuda.

17. Sud prihvaća stajalište tuženika da je pri ocjeni osnovanosti navedenog prigovora odlučna činjenica da je u konkretnom slučaju predmet javne nabave odnosno predmet ugovora nabava energetske usluge provođenjem mjera poboljšanja energetske učinkovitosti sustava javne rasvjete Grada Zagreba, a ne nabava robe (svjetiljki). Prema točki 2.4. DON-a, tražene minimalne karakteristike usluga koje su predmet nabave utvrđuju se tehničkim specifikacijama. U sklopu ponude ponuditelj nudi zajamčenu normiranu radnu snagu sustava javne rasvjete (ZNRS), zatim vrijednost ulaganja te plan plaćanja naknade i plan ušteda, koji se u smislu članka 290. stavka 1. i članka 291. točke 4. ZJN-a provjeravaju u fazi pregleda i ocjene ponuda. U slučaju neudovoljavanja traženim tehničkim specifikacijama, ponuda neće biti odabrana. S druge strane, valja naglasiti da je u sklopu energetske usluge odabrani ponuditelj obavezan izraditi projektnu dokumentaciju mjere poboljšanja energetske učinkovitosti sustava javne rasvjete Grada Zagreba, slijedom čega se tehničke karakteristike ugrađene opreme mogu u potpunosti utvrditi tek u fazi izvršenja ugovora o energetskom učinku.

18. Nije osnovan ni tužitelj navod da je tuženik u žalbenom postupku povrijedio ZJN propustivši utvrditi po službenoj dužnosti povredu članka 4. ZJN-a. Naime, člankom 404. ZJN-a propisano je da u žalbenom postupku Državna komisija postupi u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede iz stavka 2. toga članka. S obzirom na činjenicu da navedeni prigovor tužitelj nije istaknuo u žalbi, a imajući na umu okolnost da predmetni prigovor, prema ocjeni Suda, ne ulazi ni u jedan od slučajeva bitnih povreda postupka iz stavka 2. članka 404. ZJN-a, valja zaključiti da tuženik u konkretnom slučaju nije povrijedio mjerodavne odredbe ZJN-a.

19. Slijedom iznesenog, valja zaključiti da je tuženik, pravilno primijenivši ZJN, zakonito postupio odbivši tužiteljevu žalbu na predmetni DON.

20. Što se tiče pozivanja tužitelja na vladavinu prava te ustavno i konvencijsko pravo na pošteno suđenje, valja reći da ovaj Sud ne nalazi da su u predmetnom postupku povrijeđena tužiteljeva ustavna i konvencijska prava na koja se tužitelj poziva. Polazeći od činjenice da je tužitelj imao (i iskoristio) mogućnost osporavanja DON-a, da mu je u žalbenom postupku omogućeno iznošenje svih činjenica i okolnosti koje je smatrao relevantnima u konkretnom slučaju, da mu je omogućeno očitovanje o navodima naručitelja iz odgovora na žalbu te da je prema ocjeni ovoga Suda, na pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje, tuženik pravilno primijenio mjerodavne odredbe ZJN-a te za svoju odluku dao iscrpne, valjane razloge, tužiteljeva tvrdnja o arbitrarnosti tuženikova postupanja odnosno osporavanog rješenja ne može biti prihvaćena.

21. Stoga je, na temelju članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine,“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.), odlučeno kao u točki I. izreke.

22. Budući da tužitelj nije uspio u sporu, to mu u smislu članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima ne pripada pravo na naknadu troškova spora. Stoga je odlučeno kao u točki II. izreke.

U Zagrebu 22. ožujka 2022.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan

Dokument je elektronički potpisan:
SANJA OTOČAN
Vrijeme potpisivanja:
07-04-2022
12:04:33

DN:
C=HR
O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
2.5.4.97=#130D48523133363133333630303638
L=ZAGREB
S=OTOČAN
G=SANJA
CN=SANJA OTOČAN



Broj zapisa: **eb308-ed6b6**

Kontrolni broj: **0adbe-8d181-0f5dd**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=SANJA OTOČAN, L=ZAGREB, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.